Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTÈRE DE L'EDUCATION NATIONALE,
DE LA JEUNESSE ET DE LA VIE ASSOCIATIVE

MINISTÈRE DES SPORTS

INSPECTION GÉNÉRALE DE LA JEUNESSE ET DES SPORTS

RAPPORT

LE CONTROLE DES ACCUEILS COLLECTIFS DE MINEURS PAR LES SERVICES TERRITORIAUX DE L'ETAT

Rapport établi par :

Serge MAUVILAIN,
Inspecteur général de la jeunesse et des sports

Patrick RANVIER,
Inspecteur général de la jeunesse et des sports

RAPPORT N° 2011-M-16

JUIN 2011

RESUME

Les mineurs qui bénéficient à l'occasion des vacances, des congés professionnels et des loisirs d'un accueil collectif à caractère éducatif, hors du domicile familial, avec ou sans hébergement, sont placés sous la protection des préfets.
Un rapide survol de plus d'un siècle d'histoire des « colonies », « patronages », « centres aérés », « centres de vacances et de loisirs » et depuis les années 2000, « accueils collectifs de mineurs » (ACM), permet de préciser le sens et la nature de la mission de protection dévolue aux préfets de département, et, d'en mesurer la constance, au gré des divers textes législatifs et réglementaires.

En 2010, le contrôle exercé par les préfets s'est appuyé, sur des services très largement restructurés, au sein de nouvelles directions départementales interministérielles (directions départementales de la cohésion sociale et directions départementales de la cohésion sociale et de la protection des populations).
Même si le volume des contrôles 2010 s'analyse à la baisse, celle-ci apparaît moins importante qu'il était supposé et la mission de protection des ACM peut être considérée comme ayant été assurée en 2010, dans des conditions en garantissant l'efficacité.

La mission d'inspection générale suggère cependant, avec insistance, une vigilance accrue à tous les niveaux de l'administration pour éviter que la baisse des contrôles et les facteurs de fragilité relevés ne deviennent tendanciels, dans un contexte structurel de diminution des ressources humaines dans les services.
Elle estime nécessaire de davantage « sécuriser » l'action des services, en gommant quelques insuffisances de l'application informatique de télé-déclaration et de traiter, en priorité, la situation des directions interministérielles en déficit de personnel d'inspection et de personnel technique et pédagogique, voire administratif.

Considérant de plus qu'il n'est pire situation que celle de responsabilités dévolues à l'Etat que celui-ci ne serait pas en mesure d'assurer totalement, la mission d'inspection générale invite à ce que soit mis à l'étude l'impact de plusieurs mesures, de nature législative et réglementaire, modifiant la procédure appliquée à certains types de séjours : accueils de loisirs et séjours linguistiques, notamment.

La mission prône également, à des fins de simplification, de cohérence et d'efficacité, la mise à l'étude du renforcement du rôle dévolu au préfet du département d'accueil des séjours et sa primauté sur le préfet du département où se situe le siège social de l'organisateur.

Enfin, la mission d'inspection générale considère qu'il est indispensable de tirer rapidement les conséquences de la réorganisation des services territoriaux de l'Etat, dans trois domaines particulièrement :

- en recherchant une plus grande transversalité dans la mise en œuvre des contrôles des accueils collectifs de mineurs, s'appuyant sur les complémentarités des prérogatives d'intervention des différents services désormais réunis au sein des directions départementales interministérielles. Le souci légitime de valoriser les compétences-métiers ne doit pas faire obstacle à des initiatives volontaristes du management des nouveaux services.
- en poursuivant la rationalisation des missions relevant du niveau départemental et du niveau régional (ou infra départemental), particulièrement dans le champ de l'inspection, du contrôle et de l'évaluation.
- en mettant en œuvre les stratégies de formation et d'accompagnement indispensables des personnels amenés à intervenir dans le contrôle et l'accompagnement des ACM.

Trente quatre préconisations et recommandations sont proposées pour améliorer la protection par les préfets de département des mineurs accueillis en séjours collectifs à caractère éducatif, pendant les vacances et les loisirs. Elles portent sur les cinq domaines suivants :

- une meilleure connaissance de cette forme d'accueil, de prise en charge et d'éducation des mineurs hors du domicile familial, afin d'anticiper les évolutions et les adaptations de l'action administrative (5 préconisations) ;
- le pilotage du dispositif au niveau national (8 préconisations) ;
- la gestion des ressources humaines (5 préconisations) ;
- l'amélioration des outils nationaux de gestion des procédures (7 préconisations) ;
- le cadre juridique et réglementaire de la mission de protection dévolue aux préfets de département (9 préconisations).

SOMMAIRE

RESUME PAGE 2

PREMIERE PARTIE
LA MISSION D'INSPECTION GENERALE ET SES MODALITES PAGE 8

I-1 LE PERIMETRE DE LA MISSION
I-2 LE DEROULEMENT DE LA MISSION PAGE 10

DEUXIEME PARTIE
LA REGLEMENTATION ET LE CONTROLE DES ACCUEILS COLLECTIFS DE MINEURS PAGE 14

II-1 D'UNE MULTITUDE D'INITIATIVES PRIVEES A L'INTERVENTION DE L'ETAT
II-1.1 Des années 1880 au Front populaire : une dynamique de développement indépendamment de toute action d'impulsion et de contrôle de l'Etat
II-1.2 Deux modes d'accueil en parallèle : le placement familial et l'accueil en internat collectif
II-1.3 La montée en puissance de la dimension éducative
II-1.4 De la croissance à la décroissance
II-1.5 Le traitement longtemps singulier des activités du scoutisme
II-2 NATURE ET FONDEMENT DE LA MISSION DE PROTECTION DE L'ETAT DANS LE DOMAINE DE L'ACCUEIL COLLECTIF DE MINEURS PAGE 19
II-2.1 Une intervention tardive garantissant la liberté des organisateurs
II-2.2 L'intervention de l'Etat dans la surveillance et le contrôle des colonies de vacances : Le socle fondateur du décret-loi loi du 18 juin 1938
II-2.3 Une fonction de protection
II-2.4 Le décret du 29 janvier 1960, l'intervention de l'Etat stabilisée
II-2.5 Une interrelation particulière entre l'application du cadre juridique de l'intervention de l'Etat et la concertation avec les acteurs du secteur
II- 3 LA REGLEMENTATION APPLICABLE AUJOURD'HUI PAGE 26
II-3.1 La loi du 17 juillet 2001
II-3.2 Les grandes lignes de la nouvelle réglementation
II-3.3 Les sept catégories de séjours et d'accueil définies par la réglementation
II-3.4 Le contrôle de premier niveau incombant aux préfets de département

TROISIEME PARTIE
DES RESULTATS ET DES MOYENS DISPARATES POUR LES CONTROLES DE 1ER NIVEAU PAGE 31

III- 1 LES DONNEES NATIONALES
III-I.1 Une baisse des séjours déclarés en 2010
III- I.2 Des modes de comptabilisation hétérogènes des accueils de loisirs
III-1.3 Une activité administrative et de contrôles importante dans le plan de charge des services placés sous la responsabilité des préfets de département
III-I.4 Les ressources humaines mobilisées pour les visites de contrôles et d'évaluation
III-I.5 Les événements – incidents, accidents, décès _ en ACM
III-2 DONNEES REGIONALES ET DEPARTEMENTALES PAGE 40
III-2.1 Les bilans présentés par les DRJSCS : une valeur ajoutée très limitée
III-2.2 Essai de typologie des départements « à risques »
III-2.3 Certaines catégories d'accueil sont-elles plus sensibles que d'autres au regard des affaires recensées et des suites qui leur sont données ?
III-2.4 De l'intérêt de ne pas renoncer aux espaces de libertés pédagogiques permis par la réglementation

QUATRIEME PARTIE
L'EXERCICE DES RESPONSABILITES DEVOLUES AUX PREFETS DE DEPARTEMENT AU TITRE DE LEUR MISSION DE PROTECTION DES MINEURS EN ACCUEILS COLECTIFS

IV-1 L'IMPACT DES MODALITES D'ORGANISATION DES SERVICES *PAGE 47*
IV-1.1 L'organisation des services pour le traitement du dossier ACM, les effectifs mobilisés, le statut des personnels, la répartition du travail
IV-1.2 Les périodes de surcharge de travail, le respect des délais légaux

IV-2 LE TRAITEMENT DES PROCEDURES *PAGE 51*
IV-2.1 La nature juridique de la procédure de déclaration des accueils auprès du préfet
IV-2.2 La déclaration préalable des locaux d'hébergement et d'activités
IV-2.4 Améliorer l'application de télé-procédure pour davantage« sécuriser » l'instruction des déclarations par les préfets
IV-2.4 La production et le traitement du projet éducatif.
IV-2.5 Réception et traitement des dossiers de déclaration des accueils : le logiciel GAM-TAM

IV-3 L'EXERCICE DE LA FONCTION DE CONTROLE ET DE POLICE ADMINISTRATIVE *PAGE 57*
IV-3.1 Champ et portée de l'injonction du préfet
IV-3.2 Le plan départemental de contrôle et d'évaluation
IV-3.3 Le rôle de police administrative, l'assermentation des agents
IV-3.4 Les outils élaborés et utilisés par les services

IV-4 FAUT-IL METTRE LE PREFET DU DEPARTEMENT D'ACCUEIL AU CŒUR DE LA MISSION DE PROTECTION DES ACM ? *PAGE 65*
IV-4.1 Un changement majeur
IV-4.2 Une nouvelle hiérarchie des rôles entre organisateur et directeur des séjours
IV-4.3 le préfet du département d'accueil au cœur du dispositif de protection : les arguments « pour » et les arguments « contre »

CINQUIEME PARTIE
DES CLARIFICATIONS NECESSAIRES POUR CONFORTER ET GARANTIR LA MISSION DE PROTECTION DE L'ETAT, MAIS AUSSI « SECURISER » DAVANTAGE L'ACTION DES PREFETS ET DES SERVICES

V-1 LA VISION DES DIRECTIONS REGIONALES DE LA JEUNESSE, DES SPORTS ET DE LA COHESION SOCIALE *PAGE 71*

V-2 UNE DIFFICULTE A STABILISER LA REGLEMENTATION QUI A PU COMPLIQUER LES MISSIONS DE CONTROLE DE 1ER NIVEAU DES PREFETS *PAGE 73*
V-2.1 Un processus en marche de clarification de l'administration centrale à la hauteur de l'ambition de la réforme territoriale de l'Etat
V-2.2 Quelques points d'incertitudes à lever

V-3 LES DEUX CHANTIERS JUSTIFIANT DES ADAPTATIONS REGLEMENTAIRES *PAGE 75*
V-3.1 La question des accueils de loisirs
V-3.2 La difficulté de contrôle des séjours linguistiques

V-4. POUR UNE NOUVELLE COMPLEMENTARITE DES ROLES ENTRE LE NIVEAU REGIONAL ET LE NIVEAU DEPARTEMENTAL *PAGE 79*
V-4.1 Un processus bien engagé de clarification des périmètres d'intervention des services
V-4.2 Créer les conditions favorisant les dynamiques territoriales de coopération
V-4.3 De la nécessaire distinction entre l'exercice du pouvoir régalien de contrôle et les missions d'inspection
V-4.4 Le fonctionnement de la CDJSVA (commission départementale de la jeunesse, des sports et de la vie associative) : pour un transfert au niveau régional

CONCLUSION *PAGE 86*
RAPPEL DES PRECONISATIONS *PAGE 90*
ANNEXES *PAGE 96*

LISTE DES ANNEXES

1	Lettre de mission	page 100
2	Liste des personnes rencontrées	Page 103
3	Guide d'entretien à l'appui des échanges de la mission d'inspection générale sur site	page 108
4	Présentation synoptique de la règlementation des accueils collectifs de mineurs *(Source : DDCS / Vaucluse & DDCS Puy-de-Dôme)*	Page 112
5	Exemple de présentation du dispositif législatif et règlementaire des accueils collectifs de mineurs sur un site internet d'une direction départementale *(Source : 2009 / DRDJS Nord-pas de Calais)*	page 116
6	Evolution historique de la démographie des colonies de vacances : 1881-1990 ; 1995-2002 ; 2000-2010	page 121
7	L'exercice de la mission de protection des ACM par les préfets de départements : Séries statistiques concernant : - l'état des accueils par département - le bilan des contrôles en 2010/ France entière - tableau récapitulatif des évènements signalés au cours de l'été 2010	page 123
8	Cartographie de classement des régions selon le volume des déclarations et le nombre des séjours à l'accueil	page 139
9	Circulaire DVEPVA n° A3/2010/189 du 4 juin 2010 aux préfets, relative à la protection des mineurs bénéficiant d'un mode d'accueil collectif à caractère éducatif à l'occasion des vacances scolaires, des congés professionnels et des loisirs	page 141
10	Circulaire DGAFP du 1ier février 2011 d'orientation de l'utilisation des crédits de formation interministérielle pour l'année 2011 (ministère du budget, des comptes sociaux, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat)	page 153
11	Extrait audit de performance du programme jeunesse-vie associative	page 158
12	Modèles d'imprimés de visites de contrôle conçus par les services territoriaux	page 161
13	Inventaire des suggestions des personnels pour améliorer l'application informatique de télé-déclaration des ACM	page 166
14	Exemple de contractualisation des accueils de Jeunes par la DDCS de Loire Atlantique	page 169
15	« Sur le métier d'inspecteur… » . Plaquette DJASE / 1974	page 176
16	Bibliographie	page 181
17	Glossaire : sigles et abréviations d'usage	page 183

PREMIERE PARTIE

LA MISSION D'INSPECTION GENERALE ET SES MODALITES

I-1 LE PERIMETRE DE LA MISSION ..... PAGE 8

I-2 LE DEROULEMENT DE LA MISSION ..... PAGE 10

I-1 LA PERIMETRE DE LA MISSION

Par note du 27 octobre 2010, à la signature du directeur du cabinet du Ministre de la jeunesse et des solidarités actives, Monsieur Marc Philippe DAUBRESSE, il a été demandé à l'inspection générale de la jeunesse et des sports d'engager une mission d'inspection générale relative à l'exercice, par les services territoriaux de l'Etat, de la fonction de contrôle et d'évaluation des accueils collectifs de mineurs.

► *Cf. annexe 1, page 100: lettre de mission du 27 octobre 2010*

Monsieur Luc CHATEL, Ministre de l'Éducation nationale, de la jeunesse et de la vie associative depuis le 14 novembre 2010, et Madame Jeannette BOUGRAB, Secrétaire d'Etat à la jeunesse et à la vie associative, ont confirmé cette commande et leur intérêt pour cette mission.

Par note du chef du service de l'inspection générale de la jeunesse et des sports en date du 8 novembre 2010, MM. Richard MONNEREAU et Patrick RANVIER, inspecteurs généraux de la jeunesse et des sports, ont été désignés pour conduire cette mission, qui relève des missions d'inspection et de contrôle dites de « deuxième niveau ». La nomination de M. MONNEREAU au cabinet de la ministre des sports a conduit le chef du service de l'inspection générale à le suppléer par M. Serge MAUVILAIN.

Cette mission d'inspection générale dite de « second niveau » devait permettre de réaliser une analyse aussi précise que possible des conditions d'exercice par les services de l'Etat de la fonction de contrôle et d'évaluation des accueils collectifs de mineurs dans le nouveau contexte de la réforme de l'organisation territoriale de l'Etat intervenue en 2009.

Tout en rappelant que la protection des mineurs est une des missions fondamentales de l'Etat, il était rappelé dans la note précitée que la surveillance des accueils collectifs de mineurs relève du ministre chargé de la jeunesse.

Il était également précisé que la protection des mineurs, qui bénéficient hors du domicile parental à l'occasion de vacances scolaires, de congés professionnels ou des loisirs, d'un mode d'accueil collectif à caractère éducatif entrant dans une des catégories fixées par décret en Conseil d'Etat, est confiée au Préfet, représentant de l'Etat dans le département.

Il s'agissait en conséquence de mobiliser les moyens de l'inspection générale pour :

- dresser un état statistique des actes accomplis par les services territoriaux dans l'exécution de cette mission, tant pour le traitement administratif que pour les contrôles « in situ », mais également des suites données aux constatations établies en matière d'injonctions, oppositions à ouverture, fermetures temporaires ou définitives, prononcés de mesures d'interdictions temporaires ou définitives d'exercer par les commissions départementales compétentes, saisines du procureur de la République et condamnations pénales ;

- procéder à l'analyse qualitative et quantitative des moyens mobilisés pour assurer cette mission, organisation générale des services chargés des accueils collectifs de mineurs, mais aussi statuts, prérogatives et spécialisation des personnels affectés à la gestion de l'ensemble de ces affaires ;

- évaluer l'adéquation entre les moyens et les résultats au regard d'une cible, aujourd'hui variable entre les territoires et selon les différentes périodes de l'année.

Aussi, les rapporteurs se sont fixés l'objectif de vérifier si la direction de tutelle (direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative / DJEPVA), les directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRJSCS) et les directions départementales interministérielles exercent bien les actions suivantes, chacune selon ses responsabilités :

- s'assurer que les organisateurs d'ACM sont suffisamment encadrés et informés des dispositions en vigueur, des risques encourus en cas de violation des textes pour respecter les obligations de déclaration et les règles fixées par le code de l'action sociale et des familles, voire celles relevant du code du sport ;

- s'assurer que le dispositif et les moyens mis en œuvre par les services déconcentrés permettent de garantir le respect de la réglementation par les organisateurs ;

- s'assurer que la sécurité physique et morale des mineurs accueillis, dans l'ensemble des accueils - accueils sans hébergement, séjours de vacances avec hébergement, séjours accessoires aux ACM sans hébergement, séjours en familles d'accueil, stages sportifs, camps de scoutisme - peut toujours être considérée comme garantie dans le cadre de la mise en œuvre des mesures de la RGPP et de la réorganisation territoriale ;

- s'assurer que la réglementation en vigueur, les outils élaborés par le niveau central et notamment la direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative (DJEPVA), mais également ceux créés et utilisés au niveau départemental, répondent aux attentes et surtout aux exigences de sécurité d'un tel dispositif ;

- identifier et évaluer les zones de risques de défaillance de l'Etat, les éventuels décalages entre une réglementation lourde et complexe et la réalité du terrain ;

- pointer les éventuels dysfonctionnements ou approximations dans l'approche de la problématique ;

- formuler des propositions de nature à rendre le dispositif plus opérant et moins contraignant, pour les services, mais également pour les organisateurs ;

- formuler des propositions de nature à réduire encore les risques pour les jeunes inscrits dans un accueil collectif de mineurs.

I-2 LE DEROULEMENT DE LA MISSION

Pour mener à bien la mission confiée, les rapporteurs ont décidé de procéder à l'audition de plusieurs services territoriaux de l'Etat en fonction de leur spécificité, afin d'obtenir la meilleure représentativité possible du dispositif national.

A cet effet, ont été consultés les services de :

- La DRJSCS du Nord – Pas de Calais, les DDCS du Nord et du Pas de Calais,
- La DRJSCS d'Ile-de-France, les DDCS du Val de Marne, de Seine et Marne, des Yvelines,
- La DRJSCS de Rhône-Alpes, la DDCSPP de Savoie, les DDCS du Rhône et de Haute-Savoie,
- La DRJSCS de Bretagne, la DDCSPP d'Ille et Vilaine et la DDCS du Morbihan,
- La DRJSCS des Pays de la Loire, la DDCS de Loire Atlantique,
- La DRJSCS d'Aquitaine, les DDCS de Gironde, des Pyrénées Atlantiques et la DDCSPP des Landes,
- La DRJSCS d'Auvergne, la DDCSPP de Haute Loire et la DDCS du Puy de Dôme

Des organisateurs, fédérations organisatrices de séjours, fédérations sportives, des associations, des prestataires et des organisations syndicales ont également été entendus. Le bureau de la protection des mineurs en accueils collectifs et des formations jeunesse et éducation populaire de la Direction de la Jeunesse, de l'Education Populaire et de la Vie Associative (DJEPVA), a toujours répondu avec efficacité et réactivité, chaque fois que son concours a été sollicité par la mission d'inspection générale, qui a bénéficié de tous les éclairages utiles du directeur de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative et de l'équipe de direction.

Plus d'une trentaine d'organismes ou de services ont ainsi été consultés, représentant les témoignages de plus d'une centaine de personnes impliquées dans le dispositif des accueils collectifs de mineurs.

► *Cf. annexe 2, page 103 : liste des personnes rencontrées*

Un guide d'entretien a été élaboré par les rapporteurs afin de disposer d'informations et de points de comparaison dans le traitement de ce dossier.
Celui-ci a permis aux rapporteurs de recueillir des données, informations et commentaires dans les domaines suivants :

- L'organisation du service, les effectifs, le statut des personnels, la répartition du travail
- La procédure de déclaration des accueils
- L'accompagnement des organisateurs dans leurs démarches
- Le projet éducatif et le projet pédagogique
- Le plan de contrôle et d'évaluation départemental
- Les visites de contrôle et d'évaluation
- Les personnels chargés des contrôles

- Les effets du traitement des dossiers et des visites de contrôles
- Les injonctions
- Les oppositions à ouverture
- Les fermetures temporaires ou définitives
- Les interdictions temporaires ou définitives d'exercer
- Le traitement des plaintes
- Les enquêtes administratives
- Le fonctionnement de la CDJSVA (commission départementale de la jeunesse, des sports et de la vie associative)
- Le rôle de police administrative, l'assermentation des agents
- Les outils élaborés et utilisés par les services
- Les critiques, commentaires ou propositions à formuler pour améliorer le service rendu.

▶ *Cf. annexe 3, page 108 : grille d'entretien en annexe*

Au-delà, l'ensemble des éléments statistiques collectés par la DJEPVA a fait l'objet d'une étude attentive, de même que l'ensemble des documents qui ont été fournis par les services à l'occasion des déplacements sur sites.

Les bilans annuels demandés par la DJEPVA aux services et adressés par les DRJSCS au début de chaque année civile en synthèse des éléments fournis par chaque département a fait l'objet d'une lecture attentive.

Enfin, à l'issue de ses déplacements dans les régions, la mission d'inspection générale a été reçue, à leur demande, par le préfet de la région Auvergne, préfet du Puy de Dôme et le préfet de la Haute-Loire.

DEUXIEME PARTIE

LA REGLEMENTATION ET LE CONTROLE DES ACCUEILS COLLECTIFS DE MINEURS

II-1 D'UNE MULTITUDE D'INITIATIVES PRIVEES A L'INTERVENTION DE L'ETAT PAGE 14

II-1.1 Des années 1880 au Front populaire : une dynamique de développement indépendamment de toute action d'impulsion et de contrôle de l'Etat
II-1.2 Deux modes d'accueil en parallèle, le placement familial et l'accueil en internat collectif
II-1.3 La montée en puissance de la dimension éducative
II-1.4 De la croissance à la décroissance
II-1.5 Le traitement longtemps singulier des activités du scoutisme

II-2 NATURE ET FONDEMENT DE LA MISSION DE PROTECTION DE L'ETAT DANS LE DOMAINE DE L'ACCUEIL COLLECTIF DE MINEURS PAGE 19

II-2.1 Une intervention tardive garantissant la liberté des organisateurs
II-2.2 L'intervention de l'Etat dans la surveillance et le contrôle des colonies de vacances : le socle fondateur du décret-loi loi du 18 juin 1938
II-2.3 Une fonction de protection
II-2.4 Le décret du 29 janvier 1960, l'intervention de l'Etat stabilisée
II-2.5 Une interrelation particulière entre l'application du cadre juridique de l'intervention de l'Etat et la concertation avec les acteurs du secteur

II- 3 LA REGLEMENTATION APPLICABLE AUJOURD'HUI PAGE 26

II-3.1 La loi du 17 juillet 2001
II-3.2 Les grandes lignes de la nouvelle réglementation
II-3.3 Les sept catégories de séjours et d'accueil définies par la règlementation
II-3.4 Le contrôle de premier niveau incombant aux préfets de département

Il a semblé utile à la mission d'inspection générale de rappeler le contexte historique de l'intervention de l'Etat dans ce secteur d'activités, pour mieux en appréhender la nature et la portée et pour en apprécier aujourd'hui les conditions d'exercice.

La protection des mineurs accueillis hors du domicile familial, pendant leurs vacances ou leurs loisirs, constitue l'une des prérogatives régaliennes du ministre chargé de la jeunesse, tant sur le plan de leur sécurité physique et morale que de la qualité éducative des accueils.
A ce titre, le ministère élabore et aménage le cadre général de la réglementation et veille à sa mise en œuvre, principalement par l'intermédiaire des préfets de départements, à qui est confiée la protection, « physique et morale », des mineurs accueillis à l'occasion des vacances scolaires, des congés professionnels et des loisirs.

Historiquement, cette compétence de l'Etat, assez singulière dans le paysage des autres nations européennes, est intervenue assez tardivement. Alors même que les colonies accueillaient 420 000 enfants en 1936 devenant ainsi un fait social majeur, l'Etat ne commença à légiférer spécifiquement dans ce secteur qu'en 1937, soit cinquante ans plus tard, même si la loi du 14 janvier 1933 portant sur le contrôle des œuvres d'assistance constituait une prémisse.

II-1 D'UNE MULTITUDE D'INITIATIVES PRIVEES A L'INTERVENTION DE L'ETAT

II-1.1 Des années 1880 au Front populaire : une dynamique de développement indépendamment de toute action d'impulsion et de contrôle de l'Etat, autour de deux modes d'accueil, le placement familial et l'accueil collectif en internat.

Cette référence historique doit beaucoup aux travaux initiés par des auteurs, eux-mêmes acteurs de cet important fait social que constituent en France les « colonies de vacances » (MM. Jean HOUSSAYE, Olivier CHOVAUX ou Jacques CHAUVIN, notamment), ainsi qu'aux travaux de recherche de Mme Laura Lee DOWNS, directrice d'études à l'Ecole des hautes études en sciences sociales, qui font autorité.

► *Cf. annexe 16, page 181 : bibliographie*

Ce recours à l'histoire n'est pas insignifiant, dans la mesure où, aujourd'hui encore, la réglementation relative à l'accueil des mineurs prend en compte la formule du « placement familial », désormais dénommé de façon plus neutre « séjour de vacances dans une famille », le terme de « placement » renvoyant probablement aux yeux du grand public aux situations de prise en charge des mineurs en danger ou sous mesure de justice.
Dans les années 1870 -1880, quelques notables et femmes de la bourgeoisie protestante commencent à confier des enfants miséreux à des paysans, important ainsi l'idée d'un pasteur suisse de Zurich, Wilhelm BION.
Dans le même temps, dans le 9ième arrondissement de Paris, Edmond COTTINET, auteur de pièces de théâtre et poète, en qualité de président de la caisse des écoles, propose d'organiser des séjours à la campagne pour les écoliers « les plus malingres et les plus pauvres ».

Ces initiatives s'inscrivent donc d'abord dans une prise de conscience collective montante des carences sanitaires des enfants des classes populaires, dans les villes et les faubourgs : anémie, rachitisme du fait d'une sous-alimentation chronique, sans parler du fléau de la tuberculose lié aux conditions de vie et d'hygiène détestables dans les logements ouvriers.
Au début du XXème siècle, la tuberculose affecte entre 15 et 30% des écoliers dans les grandes villes, le milieu rural restant en proportion très peu touché.

Les préoccupations hygiénistes, mais aussi morales apparaissent donc déterminantes dans le foisonnement des initiatives qui se développent alors : extraire les enfants et les écoliers du « méphitisme ambiant de la grande ville » et les éloigner en même temps du confinement et de l'oisiveté qui étaient leur lot quotidien durant les vacances scolaires d'été, constituent un enjeu social majeur, rapidement relayé par les courants d'opinion et intellectuels, les œuvres caritatives et religieuses, les milieux scolaires et les municipalités.

L'instauration par Jules FERRY de l'école républicaine, gratuite, laïque et obligatoire pour les enfants de 6 à 13 ans, par la loi du 28 mars1882 (obligation portée à 14 ans par la loi du 9 août 1936 et à 16 ans par l'ordonnance de 1959), suivait logiquement

l'abolition, en 1874, du travail des enfants de moins de 12 ans dans les usines et les ateliers ; elle créé les conditions d'émergence d'un besoin spécifique de garde des enfants des couches populaires, dans les grands centres urbains et industriels, où nombre de mères travaillaient autant que les maris.

La concurrence entre laïcs et catholiques ajoute à l'émulation. Investie d'abord massivement dans les « patronages » dès l'instauration de l'école républicaine laïque, gratuite et obligatoire, l'Eglise catholique ne commence à s'intéresser aux colonies de vacances qu'en 1890, une quinzaine d'années après les initiatives des œuvres protestantes et de l'école républicaine.

Les colonies catholiques entendent bien ne pas laisser le champ libre de l'éducation des enfants à d'autres et profiter des avantages de la vie en commun, pendant une période assez longue et dans un cadre stimulant, pour prolonger l'action éducative et religieuse des patronages, au sein desquels s'effectuent principalement le recrutement des « colons ».

II-1.2 DEUX MODES D'ACCUEIL EN PARALLELE

« Coloniser » quelques bonnes familles paysannes, à la campagne et à la montagne pour requinquer des enfants pauvres et en mauvais état de santé en leur faisant profiter d'une cure d'un mois de « bol d'air » et d'une nourriture saine et abondante, a bien constitué la première réponse, très largement dominante jusqu'à l'entre deux guerres, pour devenir marginale dans les années 1950.
Les avantages de cette formule de « placement familial », par rapport à l'accueil collectif en internat résultaient d'abord de leur moindre coût (limité aux seuls frais de transport et de versement d'une allocation aux familles d'accueil) et de leur facilité de mise en place.

Le choix des familles n'était pas cependant laissé au hasard et les œuvres organisatrices ont su très vite dégager des critères pour les sélectionner, s'appuyant sur des réseaux locaux, de notables, de paroisses, de municipalités ou d'écoles.

Ainsi, les œuvres protestantes à l'initiative de cette forme d'accueil avaient d'elles-mêmes d'emblée écarté certaines zones rurales jugées peu appropriées à la « colonisation », soit qu'elles soient trop marquées par l'alcoolisme (Bretagne, Normandie) ou trop miséreuses, comme certaines régions du Massif central. Il est souvent cité aussi cette clause du règlement intérieur d'une œuvre, privilégiant « les fermes disposant de trois vaches », ce qui laissait supposer que les enfants ne manqueraient pas de lait.
Ces objectifs, que nous caractériserions aujourd'hui de « santé publique » conduisirent les organisateurs à s'assurer de l'amélioration physique des colons, en comparant leur prise de poids, leur taille, voire le tour de leur cage thoracique à l'entrée et à la sortie du séjour... et à ne pas se priver de communiquer sur ce point quand les mesures étaient bonnes ! En imposant plus tard les « fiches sanitaires de liaison », l'Etat ne fera qu'entériner ces modalités de suivi nées d'initiatives individuelles qui se généraliseront rapidement.

« Placement en familles » et « accueil collectif en internat » cohabitent jusqu'à La Libération. Puis, le placement dans les familles, majoritaire au départ, entame un recul inexorable : alors qu'il représente encore plus de la moitié des enfants accueillis en 1910 (76 866), l'hébergement dans les familles ne touche plus que 10% des 420 000 enfants accueillis en 1936, au moment où l'Etat s'apprête à légiférer.

II-1.3 LA MONTEE EN PUISSANCE DE LA DIMENSION EDUCATIVE

Il ne s'agit pas de dénier toute dimension éducative aux premières initiatives pionnières : l'exigence sanitaire n'excluait pas des considérations de nature éducative, ou, à tout le moins, morale. La sphère familiale, notamment au sein des milieux populaires et des nouvelles couches ouvrières, était, il est vrai, considérée comme défaillante ou peu favorisante pour le bien être et le développement de l'enfant, par une grande partie des couches dirigeantes ou «éclairées».

De fait, après la première guerre mondiale, la dimension éducative tend à supplanter la seule exigence hygiéniste.
La nette amélioration des conditions d'hygiène crée les conditions de ce changement de perspective : entre 1920 et 1940, le taux de tuberculose est divisé par deux. De plus, le traitement de la maladie, notamment chez les enfants, relève désormais davantage de prises en charge médicalisées au sein d'établissements spécialisés de prévention et de soins, aériums, sanatoriums, préventoriums ou maisons d'enfants à caractère sanitaire.

Cette amélioration sanitaire et l'expérience cumulée au fil des années au sein des colonies collectives en internat favorisent l'émergence d'un discours pédagogique, davantage centré sur les besoins et l'épanouissement des enfants.

Les organisateurs, notamment au travers des unions nationales qui se sont créées tant du côté laïc que catholique, ressentent la nécessité de mieux former leur personnel d'encadrement ; dès le début des années 1930, le terme de « surveillant » commence à disparaitre au profit de celui de « moniteur » et les premiers centres de formation de moniteurs commencent à apparaître dès 1936.

La colonie est au service de l'enfant à éduquer ; satisfaire les seuls besoins de l'enfant constitue une finalité en soi et un enjeu majeur des pédagogies naissantes.

C'est sur cette visée éducative des colonies de vacances que va s'établir le premier socle législatif et réglementaire de 1937 et 1938, fondant la réglementation des accueils de mineurs pendant les vacances et déterminant le rôle dévolu à l'Etat, tel que nous le connaissons encore aujourd'hui.

L'émergence, constatée en Europe et en Amérique du Nord, d'un courant de pédagogie active structuré autour de l'importance du jeu dans les processus de développement social, cognitif, physiologique des enfants, donne lieu en France à la création, en décembre 1938, des CEMEA (Centres d'entraînement aux méthodes d'éducation actives).

Ce courant pédagogique, dont s'inspirent la plupart des organisations du secteur des loisirs et des vacances de jeunes, s'y propage d'autant plus facilement que l'institution scolaire en France, à la différence de ce qui se passe aux Etats-Unis d'Amérique, en Grande Bretagne et dans les pays scandinaves, se montre réticente à transférer, dans les pratiques d'enseignement, ces pédagogies nouvelles...

II-1.4 De la croissance a la decroissance

Ce rejet de prise en compte dans l'enseignement de la « pédagogie du jeu », considérée comme inconciliable avec le travail scolaire, et, probablement, incompatible avec un système fondé sur une relation fortement hiérarchisée entre maîtres et élèves, ouvre un véritable boulevard d'innovation et de développement pour les différentes formes d'accueil collectif de mineurs à partir des années 1950 et jusqu'au milieu des années 1990.
L'année 1995 marque le « pic » des séjours collectifs en centres de vacances avec hébergement, avec 1 400 000 enfants accueillis, soit plus de 13% de la classe d'âge considérée.

Un lent et long déclin de fréquentation s'ensuit, même si désormais les dernières statistiques, curieusement moins pertinentes et fiables depuis la gestion informatisée des procédures de déclaration, laissent apparaître une stabilisation, ces dernières années, autour du million de mineurs inscrits.

► *Cf. annexe 4, page 112: tableau sur l'évolution historique des effectifs des accueils collectifs de mineurs*

Le coût des séjours et l'attribution des aides individuelles des caisses d'allocations familiales aux familles les plus modestes constituent sans doute une première cause d'éloignement des enfants des classes moyennes de cette offre d'activités. L'aménagement du temps de travail, en diversifiant les formules de vacances ouvertes aux familles, accentue le phénomène et la tendance au raccourcissement des séjours. La transformation de la cellule familiale et l'apparition des « familles recomposées » ne sont probablement pas non plus sans conséquence sur la destination estivale des enfants...Sans rejeter l'hypothèse d'une nouvelle demande sociale des jeunes et de leurs parents en matière de loisirs et de vacances et d'une distorsion entre attentes du public et offre disponible...

Il faut en convenir : au-delà des prises de position émanant des grandes organisations associatives du secteur (Jeunesse au Plain Air, UFCV, La Ligue, CEMEA, les Francas, Scoutisme français...) peu de travaux de recherche appliquée à cette problématique viennent éclairer et enrichir la décision politique.

Préconisation n°1. En accompagnement des responsabilités confiées aux services de l'Etat, et pour davantage fonder l'action de l'Etat sur une culture d'évaluation, réactiver l'observation des pratiques de loisirs des mineurs, dans le cadre de l'observatoire de l'INJEP et en réseau avec les initiatives existantes notamment au sein des collectifs associatifs.

II-1.5 LE TRAITEMENT LONGTEMPS SINGULIER DES ACTIVITES DU SCOUTISME

Le scoutisme, dès la fin de la Première guerre mondiale, participe largement du développement des vacances et des loisirs collectifs des enfants et des jeunes ; les pédagogies novatrices qu'il met d'emblée en œuvre ont largement contribué à l'esprit d'innovation pédagogique qui a accompagné le développement des « colonies ».

Lorsque le dispositif réglementaire se met en place, les activités du scoutisme font l'objet de mesures dérogatoires, afin de respecter sa pédagogie propre : grande autonomie des patrouilles, auto-encadrement, esprit d'aventure et symbiose avec la nature ; hébergement rustique en plein-air…
Alors que le décret-loi de 1938 vise « les hébergements collectifs de mineurs », rapidement seuls les camps de plus de 5 jours groupant des garçons ou des filles de moins de 14 ans sont soumis au régime de déclaration, qui plus est, selon une procédure simplifiée.

Ce régime dérogatoire se perpétue lors de toutes les évolutions apportées au cadre législatif et réglementaires des séjours de mineurs :

- l'article 7 de l'arrêté du 14 avril 1949 relatif à l'organisation des colonies de vacances et des centres de vacances vise spécifiquement les camps légers du type scout. Il précise que pour les camps de moins de 35 jeunes et moins de 10 jours, la déclaration prévue par le décret de 1938 ne s'impose pas. Le chef de camp peut avoir 19 ans et être donc à l'époque lui-même mineur, alors que le directeur d'une colonie de vacances (le diplôme de moniteur et directeur avait été créé en mars 1946) devait avoir au moins 25 ans ;

- l'arrêté du 19 novembre 1963, pris en application du décret du 29 janvier 1960, maintient des dispositions particulières concernant les activités de vacances de scoutisme, applicables aux associations agréées de scoutisme.

La déclaration de camp devient obligatoire pour les séjours de plus de 3 nuits et de plus de 50 participants de moins de 18 ans. Les formalités administratives sont renforcées, mais demeurent très allégées par rapport aux colonies de vacances.

Le principe d'un dispositif dérogatoire pour les activités de scoutisme est largement atténué par la réforme de 2001-2006, qui entend faire entrer le scoutisme dans le droit commun des accueils collectifs de mineurs.

Cette réforme était en effet inspirée par une volonté du ministère d'appliquer uniformément le même cadre de réglementation à toutes les formes de séjours…au moment même où s'impose à tous l'extrême diversification des finalités, des contenus, des visées éducatives et pédagogiques, des formes et des durées d'accueil, correspondant aux nouvelles attentes sociales des jeunes et des parents…

II-2 NATURE ET FONDEMENT DE LA MISSION DE PROTECTION DE L'ETAT DANS LE DOMAINE DE L'ACCUEIL COLLECTIF DES MINEURS

II-2.1 UNE INTERVENTION TARDIVE DE L'ETAT GARANTISSANT LA LIBERTE LAISSEE A L'ORGANISATEUR

Cette rapide référence à l'histoire des colonies n'est pas une simple concession à l'exercice littéraire. Car, il a semblé important de resituer l'intervention de l'Etat dans le domaine de l'accueil collectif des mineurs, dans son contexte historique et ses modalités, pour mieux saisir le sens et la nature de son positionnement.

L'intervention de l'Etat a été tardive, puisqu'elle est intervenue plus de cinquante ans après l'émergence des premières colonies, pour édicter des normes générales relatives au fonctionnement et aux contrôles de ces activités, sans jamais prétendre se substituer à l'initiative privée.

L'Etat ne cherche pas à « nationaliser » ce secteur d'activités sociales et éducatives, même au moment où le rôle de ces colonies s'inscrivait dans les priorités nationales et gouvernementales : pendant la grande guerre, au cours de laquelle le placement familial a été un des outils de mise en sécurité des enfants des zones de front ; après l'Armistice, ou à la Libération, périodes qui ont vu les colonies de vacances contribuer à l'amélioration de l'état général de certains enfants, dans un contexte de sous-nutrition ; ou encore au début du XXème siècle, au moment où les colonies apparaissaient comme « la première ligne de défense contre la tuberculose ».

La volonté initiale de ne pas légiférer dans ce secteur a probablement contribué au foisonnement des initiatives de ce qu'il a longtemps été convenu d'appeler les « œuvres ».
Elle préfigure ce qui sera une constante de l'Etat - exception faite du gouvernement de Vichy - de ne pas se substituer ou de ne pas *« régimenter »* les mouvements de jeunesse.

Cette posture est d'autant plus significative qu'au même moment l'Etat, dans le champ de l'enfance, se montrait très prescripteur de nouvelles normes sociales :

- 1841 (loi du 12 mars), interdiction du travail pour les enfants de moins de huit ans et limitation de la durée du travail à huit heures pour les enfants de huit à douze ans et à douze heures pour les plus de douze ans ;

- 1874 (loi du 19 mai), exclusion des enfants de moins de douze ans du travail en ateliers et en usines (mais pas des corvées agricoles, probablement perçues comme un travail sain du point de vue psychologique et moral, et relevant de la sphère familiale).

Création de l'inspection du travail des enfants ;

• 1878, interdiction faite aux parents de présenter au public leurs enfants comme acrobates et autres numéros dans les fêtes foraines ;

• 1881-1882, imposition de l'obligation scolaire, laïque, obligatoire et gratuite pour tous les enfants de six à treize ans ;

• 1889 (loi du 24 avril), instauration d'une déchéance paternelle en cas d'abandon d'enfant (loi dite « ROUSSEL » du 24 juillet 1889 relative à la protection des enfants maltraités et moralement abandonnés) ;

• 1898 (loi du 19 avril), répression des violences, voies de fait et attentats commis contre les enfants ; peine aggravée lorsque l'auteur du délit est l'ascendant ou le gardien de l'enfant ;

• 1904 (loi du 27 juin), organisation d'un système de sûreté et de protection des enfants : enfants secourus, en dépôt, en garde, pupilles ;

• 1908 (loi du 11 avril), répression de la prostitution des mineurs ;

• 1912, création de juges d'enfants, pour les jeunes délinquants, posant ainsi les premiers jalons d'une justice spécifique pour les mineurs, bien avant l'ordonnance de 1945... Création de la sanction dite « liberté surveillée » pour les mineurs délinquants ;

• 1926, transformation des colonies pénitentiaires et maisons de correction en institutions « d'éducation surveillée » ;

• 1935 (Décret-loi du 30 octobre), protection des mineurs fugueurs et vagabonds ; instauration de l'assistance éducative confiée à des institutions charitables.

Cette constance de l'Etat à ne pas ériger les colonies de vacances en institution publique ne l'a pas empêché de les soutenir, principalement sous forme de subventions aux organisateurs.

Le ministère de la guerre est le premier à subventionner les colonies de vacances, en 1927, au moment où ces accueils s'inscrivent dans une stratégie de renouveau démographique après la saignée des combats et de lutte contre la sous-nutrition.
Ce principe de subventionnement s'est poursuivi ensuite, d'abord sous l'égide du ministère de l'hygiène publique, puis de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports, au gré des périmètres ministériels successifs.

Des instructions du 19 mai 1937 obligent les colonies subventionnées à se soumettre au contrôle des pouvoirs publics.

II-2.2 L'INTERVENTION DE L'ÉTAT DANS LA SURVEILLANCE ET LE CONTROLE DES COLONIES DE VACANCES : LE SOCLE FONDATEUR DU DECRET-LOI DU 17 JUIN 1938

Préalablement à l'édiction du décret loi du 17 juin 1938, en 1937, Henri SEILLIER, ministre de la santé, jette les bases d'une première réglementation applicable exclusivement aux colonies publiques.
Véritable charte des colonies de vacances, cet arrêté établit les principes suivants :

- obligation d'un livret sanitaire individuel ;
- obligation d'une visite médicale au départ ;
- nécessité d'une installation hygiénique (avec en annexes des instructions ministérielles détaillées sur la hauteur minimum sous plafond dans les dortoirs, le nombre de m2 occupés par chaque lit, la surveillance médicale, l'équipement sanitaire, etc.) ;
- la qualification du personnel de direction, ainsi que la surveillance générale et sanitaire ;
- la création d'un conseil consultatif des colonies de vacances et œuvres de plein air et de comités départementaux.

Il est rapidement mis fin à la fragilité des fondements juridiques de ces prémisses d'interventionnisme de l'Etat : quelques mois plus tard, ces obligations sont étendues aux œuvres privées et de placement familial par le décret-loi du 17 juin 1938, complété par la circulaire ministérielle d'application du 15 février 1939.

Aux termes de l'exposé des motifs du projet de loi du 17 juin 1938, relatif à la surveillance des colonies de vacances, il s'agit de mettre en place « *une législation à la fois suffisamment souple pour ne gêner en rien les initiatives privées sanitaires, mais dotées de moyens de contrôle et de répression suffisants pour empêcher les graves abus qui, quoique isolés, peuvent aboutir à des conséquences extrêmement regrettables.* ».

La clause soumettant l'organisation d'une colonie à une procédure d'autorisation préalable du préfet, fut l'objet de débats soutenus, une majorité se retrouvant finalement autour du principe **de déclaration d'ouverture de la colonie, auprès de la préfecture du siège social de l'œuvre organisatrice.**

► ***Se reporter infra*** *à la préconisation n° 27 page 67 relative à l'opportunité de maintenir la déclaration des accueils auprès de la préfecture du siège social de l'organisateur*

Par le décret-loi du 17 juin 1938, un premier socle d'une réglementation spécifique aux accueils collectifs de mineurs se trouve ainsi établi.
Des multiples compléments législatifs et réglementaires ont ensuite précisé le dispositif réglementaire, sans jamais en remettre en cause la finalité et les fondamentaux.

Il vaut encore aujourd'hui, même si la réalité des colonies a constamment évolué par rapport à la définition donnée à l'époque par ce premier épisode législatif :

Est dénommée colonie de vacances « *un établissement fonctionnant temporairement, ne recevant pas d'enfants malades, mais des enfants ayant besoin d'un grand changement de climat et de quelques semaines de vie au grand air, sous surveillance appropriée* ».

II-2.3 UNE FONCTION DE PROTECTION

L'enfant accueilli en colonie de vacances, hors du domicile parental, et soustrait de ce fait temporairement à l'autorité directe de ses parents, est placé sous la protection de l'autorité publique, le préfet.
Pour le législateur, la protection ainsi confiée au représentant de l'Etat dans le département, n'est assimilable ni à une tutelle, ni à une mesure de placement dans l'intérêt de l'enfant et encore moins à une situation de substitution temporaire de l'Etat à l'autorité parentale, « par procuration » en quelque sorte.

Une administration spécifique est mise en place et le cadre de protection des mineurs est stabilisé.

La IVème République met en place des services extérieurs dédiés à cette mission de surveillance et de contrôle, les directions départementales de la jeunesse et des sports. Il est aussi créé un **corps spécifique d'inspecteurs de la jeunesse et des sports, par décret du 17 juin 1946**, investi par divers textes ultérieurs d'une mission d'inspection des séjours de vacances et de loisirs des mineurs. Cette mission sera ensuite élargie, au début des années 2000, plus génériquement, « aux agents » relevant du ministère chargé de la jeunesse et des sports (art. L227-9 du CASF, crée par la loi n°2001-624 du 17 juillet 2001)

► *Cf. annexe 15, page 176, Présentation des inspecteurs de la jeunesse et des sports et des conseillers techniques et pédagogiques / Brochure publiée par la Direction de la jeunesse et des activités socio-éducatives /1974*

L'existence d'une administration spécifique et l'essor des colonies entraînent la multiplication des textes réglementaires.

Des circulaires de mars 1946 incitent le personnel d'encadrement des colonies de vacances à participer au préalable à un stage de formation et définissent les conditions de délivrance du diplôme de moniteur et de directeur, que les arrêtés du 5 février 1949 et des 6 et 18 janvier 1954 précisent.

La modification, en 1947, de la législation relative aux conditions de déclaration d'ouverture et d'organisation des colonies, stabilise les règles de déclaration, de fonctionnement et d'encadrement des colonies de vacances :

- l'arrêté du 14 avril 1949 place les colonies dans le champ des compétences des inspecteurs de la jeunesse et des sports, corps nouvellement créé ;
- l'arrêté du 11 mai 1949 renforce les conditions d'ouverture et d'organisation des colonies en imposant aux organisateurs des règles de qualification plus strictes de l'encadrement ;
- l'arrêté du 30 juin 1950 fait obligation à toute personne chargée de la direction d'une colonie accueillant plus de 100 enfants d'être titulaire d'un diplôme d'Etat de directeur et la circulaire du 24 mars 1953 stipule que 30% du personnel d'encadrement doit être titulaire du diplôme d'Etat de moniteur de colonie ou être en cours de formation.

II-2.4 LE DECRET DU 29 JANVIER 1960, L'INTERVENTION DE L'ETAT STABILISEE

Le décret du 29 janvier 1960, relatif à la protection des mineurs à l'occasion des vacances, des congés professionnels et des loisirs, parachève le socle du processus législatif et réglementaire de protection des mineurs hébergés durant leurs vacances en dehors du domicile familial.
Il fait l'objet, lui aussi, d'adaptations successives, qui en conforteront l'économie générale (décret du 29 décembre 1975, du 7 mars 1990 et du 21 mai 1999).

Le décret du 29 janvier 1960 renforce l'obligation de déclaration des locaux d'accueil et d'hébergement lors de la première ouverture. Il impose la déclaration de chaque séjour, 2 mois avant leur fonctionnement, auprès du préfet du « département d'origine », siège de l'organisateur.
Il détermine les conditions d'encadrement et les règles sanitaires. Il ouvre enfin la possibilité pour le ministre chargé de la jeunesse et des sports de prononcer l'interdiction temporaire ou permanente de participer à des institutions, organismes ou groupements de jeunesse, à toute personne « ayant gravement mis en péril la santé et la sécurité matérielle ou morale des mineurs ».

De plus, le décret de 1960 met en place, sous la présidence des préfets de département, une commission départementale consultative de protection de l'enfance : sa section spécialisée dédiée aux colonies de vacances va constituer un espace privilégié de concertation et d'échanges entre tous les acteurs concernés (administrations de l'Etat, collectivités, caisses d'allocation familiales, mutualité sociale agricole, médecins de la PMI, unions et fédérations nationales représentant les « œuvres » organisatrices et les organismes de formation);

Cet espace de suivi et d'échanges s'est étiolé au fil du temps et de la routine administrative, puisque ces commissions départementales ont disparu dans le flux des mesures de simplification administrative et de toilettage des commissions administratives considérées comme désuètes.

II-2.5 UNE INTERRELATION PARTICULIERE ENTRE L'APPLICATION DU CADRE JURIDIQUE DE L'INTERVENTION DE L'ETAT ET LA CONCERTATION AVEC LES ACTEURS DU SECTEUR

Depuis le socle juridique du décret-loi de 1938, le décret du 29 janvier 1960 et les textes ultérieurs montrent que les définitions de la «colonie » ont fréquemment varié, entre la structure juridique, le lieu physique et les finalités et modes d'accueil. Il ne faudrait pas sous-estimer l'influence de cette situation, aujourd'hui encore, sur l'exercice des missions de contrôle des accueils de mineurs par les services de l'Etat, lesquelles revêtent une dimension si particulière dans le paysage administratif entre le contrôle et le conseil, le régalien et l'éducatif.

Dans un tel contexte, la concertation régulière à tous les niveaux de l'Etat (territorial et national) avec les principaux acteurs et partenaires du secteur semble consubstantielle à l'exercice de la compétence même de l'Etat.

Encore récemment, au plan national, une instance de concertation réunissait les administrations centrales du ministère et les grandes institutions représentatives des organisateurs des séjours de vacances et les principaux organismes de formation habilités (comité technique et pédagogique des centres de vacances et de loisirs / CTP-CVL).
Créée par arrêté du 17 février 1995 et placée directement auprès du directeur de la jeunesse, cette commission nationale, légère dans sa composition et ses attributions, permettait à ce dernier d'associer et de consulter formellement les grandes organisations du domaine des centres de vacances et de loisirs sur les évolutions des activités, l'adaptation du cadre réglementaire et les changements utiles à envisager.

La suppression formelle de cette instance en 2009, dans le cadre des mesures de simplification et de suppression des instances et commissions inutiles, plusieurs années après sa disparition de fait, continue à être considérée comme regrettable par les partenaires du ministère chargé de la jeunesse, rencontrés par les rapporteurs. Outre sa fonction d'espace de consultation sur les évolutions du cadre réglementaire des accueils de mineurs, pour laquelle l'administration dispose effectivement de bien d'autres voies pour organiser la concertation, le comité CTP-CVL assurait une autre fonction, essentielle dans un domaine, éducatif et pédagogique, où la loi et le règlement ne peut tout prévoir et normer : l'élaboration de documents ayant valeur de recommandations qui confirment et renforcent la prise en compte des différentes dimensions éducatives, dans le cas notamment de situations spécifiques. Certains de ces documents sur l'insertion des enfants handicapées dans les séjours ou des outils à l'usage des formateurs BAFA / BAFD font encore référence, plusieurs années après leur conception.

Le souci de concertation du directeur de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative, mais aussi la nécessité pour l'administration centrale de conserver des liens étroits avec les institutions et les organismes impliqués nationalement dans la gestion des accueils collectifs de mineurs, l'ont conduit à rénover les processus de

concertation. L'administration prend ainsi l'initiative, en tant que de besoin, de consultations « à la carte » et de la mise en place de groupes de travail thématiques associant les partenaires concernés. Cet effort est apprécié et doit être salué.

Cependant, la nécessité pour l'Etat de disposer d'un cadre pérenne de concertation en matière de protection des mineurs se trouve renforcée par la combinaison de plusieurs facteurs : le caractère par nature émietté et diversifié des acteurs en jeu, la grande évolutivité des pratiques de vacances et de loisirs des jeunes, les changements structurels dans le profil des personnels de direction et d'animation des accueils, la tendance structurelle à la professionnalisation d'une partie des personnels d'encadrement et les contraintes des réglementations sociales, nationales et européennes, les exigences nouvelles de la société et des parents en matière de protection des mineurs…

Préconisation n°2. Formaliser un cadre permanent de concertation entre la DJEPVA et les principaux acteurs concernés par l'accueil collectif des mineurs, notamment pour anticiper les évolutions, adapter le cadre d'intervention et en apprécier l'impact, mais aussi pour produire et valider des recommandations et des outils à vocation technique et pédagogiques.

De fait, le récent rattachement du secteur de la jeunesse et de la vie associative au périmètre du ministère de l'éducation créé les conditions favorables à une relance de l'esprit de concertation, y compris au niveau des coordinations interministérielles inhérentes à ce secteur d'activités.

II-3 LA REGLEMENTATION ACTUELLEMENT EN VIGUEUR

II-3.1 LA LOI DU 17 JUILLET 2001

La loi du 17 juillet 2001 portant diverses dispositions d'ordre social, éducatif et culturel refond le dispositif de protection des mineurs à l'occasion des vacances scolaires, des congés professionnels et des loisirs et abroge le décret n°60-94 du 29 janvier 1960. Ces nouvelles dispositions, désormais codifiées dans les articles L.227-4 à L.227-12 du code de l'action sociale et des familles, ont été progressivement mises en œuvre à compter du 1er mai 2003.

Trois points caractérisent ces dernières évolutions législatives et réglementaires :

1/ Le nouveau cadre confirme la compétence du préfet en matière de protection des mineurs, **qui bénéficient hors du domicile parental, à l'occasion des vacances scolaires, des congés professionnels ou des loisirs, d'un mode d'accueil collectif à caractère éducatif entrant dans une des catégories fixées par décret en Conseil d'Etat** (article L. 227-4).
Les pouvoirs de police administrative dont disposait le préfet, tant à l'égard des structures elles-mêmes que de tous ceux qui interviennent auprès des mineurs en centres de vacances et de loisirs ou dans le cadre d'un placement de vacances, se trouvent confortés, ainsi que les pouvoirs de contrôle des agents des services relevant du ministre chargé de la jeunesse.

2/ Le nouveau cadre traduit bien **un relèvement dans la hiérarchie des normes juridiques,** puisqu'il substitue des dispositions législatives à des dispositions qui figuraient jusqu'alors dans des décrets, voire de simples arrêtés ministériels.

3/ Le nouveau cadre procède à un **alignement du régime des centres de loisirs sans hébergement,** relevant jusqu'alors d'un dispositif assez léger et souple, sur celui, plus contraignant, des séjours avec hébergement.

II-3.2 LES GRANDES LIGNES DE LA NOUVELLE REGLEMENTATION

• Réaffirmation de la compétence de l'État dans la protection des mineurs accueillis à l'occasion des vacances scolaires, des congés professionnels et des loisirs (Art. L. 227-4 du CASF).

• Renforcement de la dimension éducative des centres de vacances et des centres de loisirs sans hébergement en faisant obligation à l'organisateur d'établir un projet éducatif porté à la connaissance des équipes d'animation et des familles (Art. L. 227-4). Ce projet éducatif doit être décliné au travers d'un document pédagogique, sous la responsabilité du directeur du séjour, précisant les conditions de sa réalisation.

• Extension de l'obligation de déclaration préalable, jusque-là prévue pour les seuls centres de vacances et placements de vacances, aux centres de loisirs sans hébergement (CLSH), à l'exception de ceux qui ne proposent qu'un simple accueil des enfants scolarisés limité aux heures qui précèdent et suivent les classes (Art. L. 227-5 et L. 227-6).

• Obligation faite aux organisateurs de souscrire un contrat d'assurance de responsabilité civile adapté aux activités et extension de cette obligation aux exploitants des locaux où se déroule l'accueil.
Les organisateurs sont également tenus d'informer les responsables légaux des mineurs concernés de l'intérêt à souscrire un contrat d'assurance de personnes couvrant les dommages corporels auxquels peuvent les exposer les activités auxquelles ils participent. (Art. L.227-5).

• Redéfinition des exigences de qualification des personnes assurant l'encadrement et reconnaissance d'autres compétences [diplômes homologués, fonctionnaires, équivalence de diplômes étrangers (Art. L. 227-5)].

• Rénovation du régime d'incapacités, afin d'interdire aux personnes condamnées pour certaines infractions pénales, d'exercer, à quelque titre que ce soit, des fonctions en vue de l'accueil de mineurs.
Le non-respect de ces dispositions étant pénalement sanctionné, les organisateurs doivent procéder aux vérifications adéquates avant le début de l'accueil (Art. L. 227-7).

• Renforcement significatif des sanctions pénales en cas de non-respect de la réglementation des centres de vacances et de loisirs (Art. L. 227-8) et possibilité donnée à des agents assermentés du ministère de la Jeunesse et des Sports de rechercher et de constater ces infractions (Art. L. 227-9).
L'opposition à l'exercice des contrôles de police administrative ou judicaires constitue une infraction.

• Elargissement du dispositif permettant au préfet de prendre des mesures administratives de suspension ou d'interdiction permanente ou temporaire d'exercice à l'égard de toute personne, exerçant quelque fonction que ce soit auprès de mineurs (y compris celles qui exploitent des locaux les accueillant), dont le maintien en activité présenterait des risques pour la santé et la sécurité physique ou morale des mineurs (Art. L 227-10 et L. 227-11).
La poursuite illégale d'une activité d'encadrement ou de service au mépris d'une incapacité d'exercice constitue une infraction.

• Précision des normes d'hygiène et de sécurité auxquelles doivent satisfaire les accueils. Les organisateurs doivent veiller à la conformité des installations, alors que la déclaration de 1ère ouverture a été supprimée (Art. L 227-5), pour être rétablie peu après.

• Instauration d'une procédure d'autorisation et des conditions spécifiques de surveillance et de contrôle pour l'accueil d'enfants de moins de 6 ans.

II-3.3 LES SEPT CATEGORIES DE SEJOURS ET D'ACCUEIL DEFINIES PAR LA REGLEMENTATION

• **Accueils sans hébergement**

- **Accueils de loisirs**, de 7 à 300 mineurs, sur une durée d'au moins 14 jours consécutifs ou non, au cours d'une année,
- **Accueils de jeunes**, de 7 à 40 mineurs de plus de 14 ans, pendant une durée d'au moins 14 jours, consécutifs ou non au cours d'une année, répondant à un besoin social particulier et donnant lieu à convention particulière entre l'organisateur et l'autorité administrative.

• **Accueils avec hébergement**

- **Séjours de vacances** : accueil et hébergement d'au moins 7 mineurs pour une durée supérieure à 3 nuits.
- **Séjours courts** : accueil avec hébergement d'au moins 7 mineurs pour 1 à 3 nuits consécutives.
- **Séjours spécifiques** : séjours sportifs, linguistiques, artistiques ou culturels ; chantiers de jeunes bénévoles de plus de 14 ans ; rencontres européennes de jeunes.
- **Séjours de vacances dans une famille**, de 2 à 6 mineurs pour une durée d'au moins 4 nuits consécutives.

• **Accueil de scoutisme**

Accueil d'au moins 7 mineurs, avec ou sans hébergement, organisé par une association dont l'objet est la pratique du scoutisme et bénéficiant, à ce titre, de l'agrément national « jeunesse-éducation populaire ».

► *Cf. annexe 4 & 5, page 112 &116 Présentations synthétiques des modalités de déclaration et normes d'encadrement des différents types de séjours.*

II-3.4 LE CONTROLE DE PREMIER NIVEAU INCOMBANT AUX PREFETS DE DEPARTEMENT

S'appliquant à une procédure relevant d'un régime de déclaration préalable et non d'autorisation ou d'agrément, le contrôle de premier niveau exercé par les préfets de département vise à s'assurer que l'organisateur remplit ses obligations de nature à garantir la sécurité physique et morale des mineurs et la qualité éducative des séjours.

A cette fin, les services de l'Etat (Direction départementale de la cohésion sociale ou Direction départementale de la cohésion sociale et de la protection des populations) s'assurent notamment des contrôles suivants :

- conformité des installations d'hébergement en application de la réglementation des établissements recevant du public ;
- qualification des personnels assurant l'encadrement des mineurs et vérification de leur présence en nombre suffisant ;
- vérification qu'aucun de ces personnels d'accueil et d'animation ne relève d'une mesure pénale ou administrative leur interdisant d'exercer des fonctions d'encadrement des mineurs ;
- existence d'un projet éducatif.

Ces principaux points sont vérifiés par les services lors de la déclaration préalable à laquelle est astreint l'organisateur et donnent lieu à délivrance d'un récépissé de déclaration.

Des informations complémentaires, dans les huit jours précédant l'accueil des mineurs, sont adressées par l'organisateur, afin de préciser la composition nominative des équipes d'encadrement et les qualifications des personnels.

Enfin, des contrôles et inspections sur site sont diligentés durant les séjours, par des personnels spécialisés des directions départementales interministérielles, selon des stratégies et des plans de contrôles qu'il revient aux services de mettre en place.

En sus des poursuites et condamnations auxquelles s'exposent les contrevenants, organisateurs, gestionnaires des installations ou équipes d'encadrement, le préfet dispose, de par le code de l'action sociale et des familles et pour partie de par le code du sport, d'une palette significative de moyens d'intervention pour mettre en œuvre sa mission de protection des mineurs en ACM : injonctions, mesures administratives, fermetures totales ou partielles des séjours non conformes...

TROISIEME PARTIE

DES RESULTATS ET DES MOYENS DISPARATES POUR LES CONTROLES DE 1ER NIVEAU

III- 1 LES DONNEES NATIONALES PAGE 31

III-I.1 Une baisse des séjours déclarés en 2010
III- I.2 Des modes de comptabilisation hétérogènes des accueils de loisirs
III-1.3 Une activité administrative et de contrôles importante dans le plan de charge des services placés sous la responsabilité des préfets de département
III-I.4 Les ressources humaines mobilisées pour les visites de contrôles et d'évaluation
III-I.5 Les événements - incidents, accidents, décès - en ACM

III-2 DONNEES REGIONALES ET DEPARTEMENTALES PAGE 40

III-2.1 Les bilans présentés par les DRJSCS : une valeur ajoutée très limitée
III-2.2 Essai de typologie des départements « à risques »
III-2.3 Certaines catégories d'accueil sont-ils plus sensibles que d'autres au regard des affaires recensées et des suites qui leur sont données ?
III-2.4 De l'intérêt de ne pas renoncer aux espaces de libertés pédagogiques permis par la par la réglementation

III- 1 LES DONNEES NATIONALES

La synthèse nationale des chiffres présentée est élaborée par la DJEPVA sur la base des éléments transmis par les services départementaux aux DRJSCS qui en font eux-mêmes une première synthèse et dressent le bilan régional.

Les informations recueillies sont intéressantes pour une étude globale et rapide du dispositif, même si les commandes passées aux départements ne sont pas suffisamment formulées strictement pour garantir le retour d'éléments comparables d'une région à l'autre.

Les chiffres relatifs aux déclarations, mesures administratives et nombre de contrôles sont établis sur l'activité annuelle ; cependant, en termes de comptabilisation des incidents, accidents et autres événements, l'étude ne concerne que les mois de juillet et août, cadre de la majorité des contrôles. Une analyse annuelle complète permettrait une plus grande précision, et aiderait à dégager les périodes les plus propices aux contrôles, voire les zones de fragilité du dispositif selon les temps forts de l'année.

III-1.1 UNE BAISSE DES SEJOURS DECLARES EN 2010

La première lecture permet de constater une baisse assez significative du nombre des ACM déclarés en 2010 par rapport à 2009, de 73 065 à 69 067. La baisse est enregistrée exclusivement dans le secteur des séjours avec hébergement qui perd plus de 5 000 organisations, soit dans ce seul secteur une baisse d'activité de plus de 12,5 %, compensée en partie seulement par un surcroît d'activité des accueils sans hébergement (+ 1000 environ).

On peut toutefois regretter que les éléments chiffrés ayant servi à élaborer la synthèse des bilans annuels relèvent des déclarations prévisionnelles formulées auprès des services. Combien des 69 067 accueils déclarés en 2010, dont 34 195 accueils sans hébergement et 34 872 séjours avec hébergement, ont effectivement accueilli des enfants et quel écart peut-on considérer comme réaliste entre les effectifs déclarés et ceux réellement accueillis ?

La fréquentation des séjours avec hébergement est estimée à un million d'enfants par an sur la base des effectifs déclarés par les organisateurs. Cette estimation semble néanmoins assez proche de la réalité car les éléments déclarés sont en général plus précis dans ce domaine d'activité. Les places retenues dans les locaux correspondent à des prestations de pensions facturées aux organisateurs qui ont tout intérêt à être aussi précis que possible.

Pour ce qui concerne les accueils sans hébergement, les déclarations font mention de la capacité maximum de l'accueil, mais pas de la fréquentation qui en résulte, variable d'un jour à l'autre. Sur cette base, les enfants fréquentant ce type d'accueil sont estimés à près de trois millions avec une marge d'erreur probable, mais difficile à évaluer précisément.

Il serait bien plus pertinent et précis de s'appuyer sur des activités effectivement organisées et des effectifs d'enfants réellement accueillis.

Préconisation n° 3. *Rationaliser le recueil des données statistiques relatives aux ACM, en retenant le nombre de journées-enfants comme unité de compte et en les consolidant avec les statistiques des caisses d'allocations familiales, s'agissant notamment des accueils de loisirs relevant d'un régime de prestations de services.*

III-1.2 DES MODES DE COMPTABILISATION HETEROGENES DES ACCUEILS DE LOISIRS SELON LES DEPARTEMENTS

La mission d'inspection générale fait le constat de modes de comptabilisation hétérogènes des accueils de loisirs selon les départements. Ces distorsions sont le reflet de traitements eux-mêmes très diversifiés des modes de déclaration pour un même organisateur des différentes prestations éducatives qu'il propose.

Selon le cas, en fonction de la pratique des services ou de l'appréciation de l'organisateur sur l'obligation de la déclaration, les accueils périscolaires, du matin, de la pause méridienne, ou du soir, peuvent être déclarés ou pas. En cas de déclaration, il apparaît que ces accueils, y compris au sein d'un même département, peuvent être traités comme un même projet donnant lieu à une seule déclaration ou être comptabilisés comme autant de projets distincts que de séquences.
Des pratiques divergentes ont été également relevées dans les situations d'un même organisateur proposant des lieux d'activités sur plusieurs sites, voire dans plusieurs communes, au sein d'une intercommunalité organisatrice, par exemple.

Il est difficile dans ces conditions de connaître avec précision le nombre d'accueils et le nombre d'enfants accueillis.

Ces écarts et ces pratiques divergentes, qui ne remettent pas en cause la qualité et le niveau de protection des mineurs accueillis, ne sont que le reflet d'une réalité : la très grande hétérogénéité de ces accueils collectifs de mineurs sur leurs lieux mêmes de vie et une grande marge d'appréciation, à la discrétion des services, mais aussi des organisateurs, sur l'opportunité d'en faire la déclaration ou ses modalités.

Cette situation a conduit la mission d'inspection générale à s'interroger sur la pertinence de maintenir une symétrie des procédures de déclaration, au demeurant récente puisqu'elle relève de la réforme de 2001, entre les séjours avec et sans hébergement.

► *cf. infra : cinquième partie V-4.1 page 79.*

Les éventuelles zones géographiques à risques, ou du moins celles qui pourraient nécessiter à l'avenir une attention encore renforcée de la part des services, ne sont pas identifiables à la lecture du nombre de mesures administratives prises à l'encontre des organisateurs ou des équipes d'encadrement.

Rien ne démontre qu'un département qui prononce de nombreuses injonctions, oppositions à ouverture, fermetures ou autres interdictions, garantisse un moindre risque pour l'accueil des mineurs.

Pour la première fois en 2010, les données fournies permettent de distinguer les manquements ou dysfonctionnements constatés selon les différents types d'accueils (accueil de loisir sans hébergement, accueil ou espaces jeunes, séjours de vacances avec hébergement, séjours de scoutisme.)
Il conviendra à terme que les événements/incidents figurent également selon le même tri pour une lecture plus complète et réaliste.

Préconisation n°4. Affiner le cadre de l'analyse statistique pour mettre en regard, pour chaque type d'accueil, sur toute l'année et par département, le nombre d'ACM, le nombre d'enfants accueillis, les contrôles réalisés, les agents chargés de ces contrôles, le nombre d'injonctions et de mesures administratives, mais aussi les événements, incidents, accidents, nombre de victimes et nature du préjudice.

II-1.3 UNE ACTIVITE ADMINISTRATIVE ET DE CONTROLES IMPORTANTE DANS LE PLAN DE CHARGE DES SERVICES PLACES SOUS LA RESPONSABILITE DES PREFETS DE DEPARTEMENT

En 2010, les services de l'Etat, au niveau départemental, ont traité 69067 séjours, représentant un volume de déclarations en diminution sensible d'environ 5,5 %.

Nombre de déclarations	Année 2009	Année 2010	Variation
Séjours avec hébergement	39 949	34 872	- 5 077
Séjours sans hébergement	33 116	34 195	+ 1 079
TOTAL	73 065	69 067	- 3 998

Outre le traitement de ces dossiers de déclaration par la direction départementale interministérielle (DDCS & DDCSPP), tant à l'origine (département du siège social de l'organisateur) qu'à l'accueil (département où se déroule l'accueil), l'activité des services en 2010 s'est traduite par diverses mesures administratives (traitement de diverses affaires, signalements...) et des missions de contrôles et d'inspections sur sites.

• Des mesures administratives

- 9 oppositions à ouverture,
- 4 fermetures d'accueil,
- 21 suspensions d'urgence,
- 56 interdictions temporaires d'exercer (pour violence, mœurs ou autres),
- 19 interdictions définitives d'exercer (pour violence, mœurs ou autres).

• Des affaires en cours

- 188 affaires restent en cours, (mœurs, violence, autres)

Des plaintes déposées par les familles (pour des problèmes d'encadrement, le non respect du contrat initial, ou le comportement des mineurs) :

- 129 plaintes enregistrées.

Ces quelques chiffres ne peuvent, ni ne doivent être additionnés, les mesures administratives, affaires ou plaintes recensées ici étant, pour un grand nombre d'entres elles liées, et pourraient alors être comptabilisées plusieurs fois.

Il convient aussi de relativiser ces chiffres, dans la mesure où leur exhaustivité n'est pas garantie. En effet, il n'est pas certain que l'ensemble des difficultés rencontrées au sein des accueils collectifs de mineurs sont effectivement portées à la connaissance des services départementaux. Certains manquements, incidents ou accidents ne sont pas connus des services, mais traités directement « en interne » au sein de l'organisation, ou entre l'organisateur et le plaignant, le plus souvent la famille, par le biais des assurances respectives des parties, voire même au niveau judiciaire, sans qu'aucune information ne transite par les services départementaux.

Enfin, la mise en rapport des mesures administratives et des événements/incidents permettrait de compléter la photographie d'ensemble du dispositif.

• Des contrôles

Les quelques 9 000 contrôles déclarés permettent néanmoins de disposer d'un ratio national considéré jusqu'alors comme satisfaisant, avec un taux de plus de 13 % d'accueils contrôlés. Aux dires des services rencontrés, si les contrôles comptabilisés ici relèvent en majorité du plan de contrôle départemental annuel, une part non négligeable de l'activité régulière du service, non traduite dans ces indicateurs, contribue aussi à nourrir leur fonction de police administrative et de prévention. Qu'il s'agisse, par exemple, de visites dans le cadre d'un accompagnement technique et pédagogique, d'inspections en vue de la validation des stages BAFA BAFD, voire de contacts liés à la mise en œuvre de politiques publiques dont la dimension « ACM », n'est qu'une composante.

Ces pratiques, qui participent de la plus-value d'une administration de proximité, à l'image des DDI, ne doivent pas cependant être confondues avec les actes de contrôle

et de police administrative, au risque de brouiller les statistiques et leurs consolidations au plan régional et national.

Sous la réserve des incertitudes qui précèdent, les contrôles sont plus nombreux dans les accueils sans hébergement (5104 et 15% du total des ACM déclarés) que dans les séjours avec hébergement (3994 et 11,5%).

Ce léger déséquilibre est justifié par la capacité des agents à se rendre tout au long de l'année dans les accueils sans hébergement, hors période de congés, alors que les séjours avec hébergement se déroulent quasiment exclusivement pendant les périodes de vacances scolaires, limitant ainsi les possibilités de visites.

La baisse globale de l'activité de contrôle ne peut cependant pas être ignorée en 2010, bien que celle-ci doive être rapprochée de la perte globale de 4 000 ACM en 2010 par rapport à 2009.

Les séjours avec hébergement ont ainsi fait l'objet de 3994 contrôles contre 4707 en 2009, soit une perte de 713 contrôles représentant en un an une baisse de l'activité de contrôle de 15%, mais finalement un pourcentage stable du suivi de ce secteur avec 11,4 % de contrôles en 2010 contre 11,7 % en 2009.

Pour leur part les accueils de loisirs sans hébergement ont enregistré 5104 contrôles pour 5720 en 2009, soit une réduction de 616 visites, correspondant à une baisse de près de 11% de l'activité d'évaluation/contrôle.
En pourcentage de contrôles, on passe ainsi de 17,3 % en 2009 à 15,3% en 2010 sur ce segment de l'activité, alors que le nombre d'accueils de ce type est en légère augmentation en 2010.

Nombre de contrôles réalisés	Année 2009	Année 2010	Variation
Séjours avec hébergement	4 707	3 994	-713
Séjours sans hébergement	5 720	5 104	-616
TOTAL	10 427	9 098	-1329

III-I.4 LES RESSOURCES HUMAINES MOBILISEES POUR LES VISITES DE CONTROLE ET D'EVALUATION

En 2010, on peut aussi constater que sur les 896 personnels des DDI qui ont participé aux visites de contrôle et d'évaluation des ACM, seulement 140 sont issus des corps d'inspection pour 734 personnels techniques et pédagogiques de la jeunesse et/ou des sports et 22 agents relevant d'autres corps. En 2009, 974 agents, dont 180 inspecteurs jeunesse et sport avaient été mobilisés par ces missions de contrôles sur sites.

La perte globale des effectifs mobilisés sur les contrôles de près de 10% est considérable, notamment dans les rangs des inspecteurs.
La réduction des effectifs dans les services et la multiplication des tâches confiées à cette catégorie de personnels expliquent cet écart et constituent une vive inquiétude dans les services pour l'avenir.

Ce n'est pas moins de 11 départements qui ont été dans l'incapacité de mobiliser au moins un inspecteur sur les missions de contrôle des ACM en 2010, dans la plupart des cas, en raison de la disparition de cette catégorie de personnels au sein des effectifs.

A cet égard, il est utile de préciser ici les positions respectives des organisations syndicales, SNAPS, pour les Professeurs de sport, SEP pour les CEPJ, SEJS pour les Inspecteurs de la Jeunesse et des Sports, FSU 5SNEP-EPA) et SGEN-CFDT.

Si aucun des syndicats entendus ne remet en question l'importance incontestable du rôle des services dans le domaine de l'accueil et de la protection des mineurs, les points de vue divergent lorsqu'il s'agit de l'implication des agents dans les missions de contrôle et d'évaluation au sens large.

Le SNAPS (syndicat national des activités physiques et sportives) ne s'oppose pas à la réalisation, par les professeurs de sport, de visites de contrôle des ACM, dans la mesure où elles n'ont qu'un objectif d'évaluation technique et pédagogique, uniquement dans le domaine des activités physiques et sportives organisées dans le cadre des ACM, et reposent exclusivement sur le volontariat des agents concernés.
Le SNAPS confirme aussi sa revendication première d'affectation des professeurs de sport au seul niveau régional, perspective qui démunirait d'autant la ressource humaine mobilisable en permanence sur ce secteur des ACM au niveau départemental.

Le SEJS (Syndicat de l'encadrement jeunesse et sports) rappelle son attachement à la fonction d'inspection, contrôle, évaluation des inspecteurs de la jeunesse et des sports, comme mission identitaire du corps qui doit être préservée, notamment dans ce secteur sensible de la protection des mineurs.
Le SEJS mentionne cependant que la réduction régulière des effectifs d'IJS dans les services rend indispensable l'intervention, dans ce domaine, des autres personnels techniques et pédagogiques pour maintenir le volume de l'activité de contrôle/évaluation sur le secteur. Le SEJS n'exclut pas l'hypothèse d'une possible revendication pour l'affectation d'IJS au prorata du nombre d'ACM déclarés dans chaque département afin de garantir le maintien de la qualité du service d'inspection, contrôle et évaluation

Le SEP (Syndicat de l'éducation populaire) considère que les conseillers d'éducation populaire et de jeunesse (CEPJ) ont leur place au niveau départemental et que le champ des accueils collectifs de mineurs constitue un secteur d'intervention privilégié pour leurs interventions techniques et pédagogiques. La responsabilité de protection de l'Etat ne doit pas se limiter au seul temps de la déclaration et du contrôle. L'accompagnement des organisateurs et des équipes, bien en amont du séjour, et in fine, la suite donnée aux contrôles et aux divers bilans sur le déroulement des accueils, semblent au SEP particulièrement propices à l'amélioration de la qualité notamment éducative, des séjours.
C'est donc bien dans ce registre de l'accompagnement des organisateurs et des équipes éducatives que le syndicat de l'éducation populaire situe l'intervention des CEPJ. Plus que dans l'exercice du contrôle lui-même, pour lequel le SEP estime que les CEPJ n'ont ni la compétence statutaire, ni la qualification requise pour vérifier la bonne application de normes sur des conditions générales d'accueil relevant, pour la plus grande part, d'une réglementation technique élaborée par d'autres administrations.

La FSU (syndicats SNEP et EPA) estime que la mission de contrôle ou d'inspection des accueils collectifs de mineurs relève des prérogatives de l'inspection de la jeunesse et des sports.
Tout en étant favorable au rattachement administratif des personnels techniques et pédagogiques (PS, CEPJ, CTPS) affectés en DDI auprès de la direction régionale (DRJSCS), la FSU estime cependant possible que des personnels techniques et pédagogiques concourent à la mission de protection, en accompagnant les organisateurs et les équipes, notamment dans la phase de préparation et à l'issue du séjour.
En revanche, le syndicat se montre des plus réservés pour des missions strictement confinées à des contrôles sur sites et sur pièces, dont le caractère ponctuel et inopiné ne crée pas les conditions d'un vrai accompagnement et d'un échange avec les équipes.

Le SGEN-CFDT, qui défend une forte présence des inspecteurs de la jeunesse et des sports dans les accueils collectifs de mineurs, considère que les personnels techniques et pédagogiques ont aussi vocation à intervenir, de façon complémentaire, pour l'accompagnement et la formation des acteurs éducatifs, sans exclure les visites de contrôle des structures d'accueil.
Car, pour le SGEN-CFDT, les PTP doivent assurer prioritairement des missions d'accompagnement et d'évaluation. Ces missions n'ont de sens que dans un suivi dans la durée des ACM, que la loi de 2001 a clairement positionnés comme un espace éducatif à part entière.
Quand bien même il ne s'agit pas d'une mission statutaire, le SGEN-CFDT n'émet pas d'opposition de principe à la participation des personnels techniques et pédagogiques, professeurs de sports et CEPJ, à des visites de contrôle, pour des motifs réalistes : l'été, particulièrement dans les départements touristiques, l'arrivée massive de séjours justifie la participation de l'ensemble d'un service aux missions de contrôle, dont le caractère occasionnel ne justifie pas la création d'un corps permanent de contrôleurs.

Il n'appartient pas à la mission d'inspection générale de commenter ces positions syndicales, ni de faire des pronostics sur leur mise en œuvre ; elle invite simplement l'administration, tant dans la définition des missions des différentes catégories de personnel que dans les priorités d'affectation géographique, d'en bien mesurer l'impact en matière de contrôle des ACM.

Préconisation n° 5. Traiter, en urgence, la situation des départements d'ores et déjà en sous-effectifs et donner des consignes claires sur les missions d'intervention dévolues aux différentes catégories de personnel.

III-I.5 LES EVENEMENTS – INCIDENTS, ACCIDENTS, DECES EN ACM

En 2009, 150 accidents graves avaient été recensés et 5 enfants sont décédés en ACM.

En 2010, 3 décès sont enregistrés et 54 mineurs ont par ailleurs été blessés. Enfin, 200 mineurs ont été les victimes ou les responsables, individuels ou collectifs, d'événements de différentes natures.

Les trois décès relèvent, pour deux d'entre eux de noyades en accueil sans hébergement et d'un arrêt cardiaque d'un adolescent de 17 ans en séjour de vacances.

Sur les 54 blessés recensés, la majorité, soit 47 d'entre eux, souffrait de contusions, traumatismes divers ou fractures, après chutes, accidents de la circulation ou pratiques d'activités physiques ou sportives, altercations et bagarres pour 5 enfants, 1 problème de santé apparemment imprévisible et 1 début de noyade.

Dans les 200 autres cas répertoriés par les services, les enfants ont été victimes ou responsables :

- de problèmes de santé ou blessures bénignes pour 16 cas ;
- de problèmes de comportement, violence, bagarres, vols, dégradations, fugue, tentative de suicide, possession de drogue, arme à feu (1), ..., pour 53 d'entres eux ;
- d'intoxication alimentaire pour 84 enfants ;
- de comportements déviants (47 cas au total), jeux sexuels, attouchements, viol (1 de mineur sur mineur), relations sexuelles consenties entre mineurs. Un cas de relation sexuelle consentie entre mineure et adulte extérieur est signalé, deux animateurs et un directeur sont concernés par des comportements répréhensibles pénalement, [harcèlement, attouchements, relations sexuelles].

Ce bilan rapide est-il exhaustif ? Il est en effet impossible d'affirmer avec certitude que tous les cas similaires aient été recensés. Les litiges ne sont pas toujours portés à la connaissance des services départementaux, les contentieux sont parfois traités entre les compagnies d'assurance des parties mises en cause, et les procédures judiciaires entamées pas nécessairement connues. A cela, il convient également d'ajouter le pourcentage, impossible à évaluer, de cas qui sont passés sous silence, par les enfants eux-mêmes, les équipes d'animation, voire les familles.

41 départements sont concernés par au moins un des événements précités. Il n'y a pas de relations clairement établies entre nombre d'ACM déclarés et le nombre d'incidents et accidents à déplorer. Un département, l'Ardèche, recense 9 événements, 3 départements en totalisent 6 (Meuse, Hautes-Pyrénées, Haute-Savoie), tous les autres ne sont concernés que par 1 à 4 incidents ou accidents pendant l'été dernier.

Avec environ deux tiers des événements enregistrés, les séjours de vacances avec hébergement sont plus concernés que les accueils de loisir sans hébergement.

Cependant, une étude sur l'année entière, et non sur la seule période estivale, permettrait d'avoir une vision plus juste que celle, particulière et restrictive, de la période estivale pendant laquelle justement les séjours avec hébergement sont particulièrement ciblés par les contrôles, dans le respect des directives données (circulaire du 4 juin 2010).
Enfin, bien que les séjours de scoutisme soient intégrés en matière de statistiques aux séjours de vacances avec hébergement, que les espaces jeunes, réservés aux adolescents de plus de 14 ans, soient isolés des accueils sans hébergement, aucune information sur les stages sportifs ne figurent dans les études statistiques réalisées.

En dépit de ces périmètres parfois incertains ou contestables des statistiques disponibles, l'accidentologie et les dysfonctionnements graves mettant en cause l'intégrité et la sécurité physique et morale des mineurs accueillis restent statistiquement faibles au regard des quatre millions d'enfants concernés par le dispositif des ACM. Loin d'en déduire l'inutilité du cadre législatif et réglementaire de protection de mineurs (ACM), cette situation conforte la pertinence et la performance du dispositif de protection mis en place.

Préconisation n°6. Prendre en compte le recensement, pour chaque secteur d'activité identifié, des événements, incidents ou accidents sur l'ensemble d'une année (civile et scolaire), et en pérenniser le cadre de présentation sur plusieurs années pour permettre les études comparatives.

III-2 DONNEES REGIONALES ET DEPARTEMENTALES

III-2.1 LES BILANS PRESENTES PAR LES DRJSCS : UNE VALEUR AJOUTEE TRES LIMITEE

La circulaire du 4 juin 2010 précise que les DRJSCS établissent une synthèse des bilans transmis par chacune des DDI et les adressent à la DJEPVA avant le 15 janvier de chaque année pour l'exercice précédent.

A la fin du mois de février 2011, la DJEPVA ne disposait que de 5 rapports effectivement transmis et susceptibles d'être portés à la connaissance des rapporteurs.

La forme et la qualité de ces quelques documents sont très variables, simple collecte de bilans départementaux pour certains, comptes rendus de réunions des DDI organisées à cet effet par la DRJSCS pour d'autres, véritables notes de synthèse d'intérêt divers pour 3 d'entre eux.

Le taux de retour, la qualité générale et la forme des travaux rendus dans ce cadre apparaissent notoirement insuffisants compte-tenu du rôle attendu des DRJSCS.
Les quelques informations, propositions ou initiatives intéressantes et pertinentes qui figurent dans ces quelques documents justifient cependant pleinement l'intérêt de la commande qui doit être réaffirmée pour garantir le retour de bilans dignes de ce nom pour les 22 régions concernées.

Une analyse difficile des résultats disponibles
La nature et la quantité des informations fournies ne permettent pas une analyse régionalisée fine, en fonction des spécificités de chaque territoire – zone urbaine ou rurale, zone socialement défavorisée, zone montagneuse, littorale - pour tenter de cartographier les risques selon les catégories d'ACM.

La faiblesse du nombre de problèmes recensés et d'événements par département et par région rend l'analyse géographique peu fiable et de faible intérêt.
Seule une certaine régularité observée au fil des ans et sur un « volume d'affaires » plus important pourrait permettre de tirer quelques enseignements.

En effet, comment apprécier et comparer les chiffres sans tenir compte du degré d'exigence et de rigueur des agents, voire des chefs de service dans l'exercice de ces missions de contrôle, d'autant qu'à ce jour aucun cadre précis n'est fixé par l'administration centrale pour évaluer, contrôler les ACM, et apprécier le degré de gravité justifiant le prononcé de mesures.

Par exemple, comment analyser les résultats du département de l'Essonne qui avec 149 injonctions, soit près de 94 % des injonctions prononcées en Ile de France, pour 149 contrôles (!), 14 interdictions temporaires d'exercer sur les 56 formulées au niveau national, arrive en tête de la « répression » au premier niveau, alors qu'en région Bretagne les services départementaux de l'Etat ne prononcent que 8 injonctions pour 418 contrôles, la région Rhône Alpes, seulement 64 pour 856 contrôles…

En Languedoc-Roussillon et en Limousin, les DDI ne prononcent aucune mesure administrative en 2010 au-delà des injonctions (respectivement 6 et 12) malgré un taux de contrôle élevé (respectivement de 19,3 % et de 38,8 %).
Il est difficile d'attribuer cet excellent résultat à un laxisme répréhensible des services ou au contraire à une très bonne qualité de l'accompagnement des organisateurs.

Comment le département du Vaucluse, qui enregistre la déclaration de 605 ACM et effectue 310 contrôles, soit le taux le plus élevé avec 51,2 % d'ACM contrôlés, prononce-t-il 176 injonctions, mais aucune autre mesure d'interdiction, fermeture ou opposition à ouverture ?

Sur les 101 départements et territoires répertoriés, et sur la base des chiffres fournis, aucun ne semble pouvoir être caractérisé comme étant plus sensible, ou présentant les moins bonnes conditions de sécurité, mais une très grande disparité subsiste, tant dans le nombre et/ou le taux de contrôles effectués que sur les mesures prononcées.
Les effectifs d'agents chargés de ces contrôles pourraient être un indicateur. Il n'en est rien ! Le nombre de contrôles effectués, ou du moins déclarés, pour chaque agent impliqué, varie de 1 (Eure et Loir) à 50 (Paris) !!

III-2.2 ESSAI DE TYPOLOGIE DES DEPARTEMENTS « A RISQUES »

On peut néanmoins s'essayer à distinguer trois familles de départements qui présentent des similitudes et pourraient à terme faire l'objet d'un accompagnement spécialisé ou être sollicités pour transmettre leur savoir-faire dans un domaine spécifique.

- **Les départements particulièrement concernés par l'accueil de séjours avec hébergement :**

Les départements de montagne : Haute-Savoie (largement en tête avec 2044 séjours accueillis), Savoie (1319), Isère (1053), Hautes-Alpes 1330), qui totalisent à eux seuls, 5746 séjours avec hébergement soit 16,5% du total de 34 872 sont très spécialisés et n'enregistrent en proportion que peu d'accueils de loisir sans hébergement.
Le taux de contrôles dans ces départements ne semble pas à la hauteur des enjeux dans un environnement particulier de montagne où les activités proposées doivent faire l'objet de la plus grande attention. Hormis l'Isère, qui avec un peu plus de 12 % de taux de contrôle s'approche de la moyenne nationale, les trois autres départements concernés restent à moins de 6,5% d'accueils contrôlés. Les moyens humains mis à disposition des services concernés ne sont manifestement pas en rapport avec le volume des ACM à contrôler.

Les départements du littoral. Ces départements apparaissent beaucoup plus équilibrés dans la répartition de leurs activités d'accueil de mineurs entre accueil de loisirs et séjours avec hébergement. Aucun de ces départements n'atteint cependant les chiffres des départements de montagne. Avec 827 séjours avec hébergement, la Gironde pointe en tête dans ce domaine.
Les Landes, le Morbihan, le Finistère constituent les autres départements les plus densifiés pour les séjours sur le littoral.

• **Les départements plus spécialisés dans les accueils sans hébergement :**

Ces départements concentrent les zones les plus urbaines et les plus socialement défavorisées. La Région Nord-Pas-de-Calais déclare le plus grand nombre d'accueils de loisirs, avec un total de 1844 accueils dans le Nord et 1020 dans le Pas-de-Calais, suivent la Gironde et la Haute-Garonne avec respectivement 1058 et 953 accueils de ce type puis les départements de l'Ile de France avec un total élevé pour la région de 5310 accueils de loisirs déclarés et une moyenne de 663 par département. Dans ces départements, le nombre de séjours avec hébergement est en revanche très faible, exception faite de la Gironde qui enregistre également 827 séjours avec hébergement, en raison de l'effet « littoral ».

• **Les autres départements : zones rurales ou zones mixtes.** Ces départements restent dans une répartition à peu près équitable des différents types d'accueil déclarés.

- Les taux de contrôles des départements :

► *Cf. Annexe 7, page 123 : tableaux de synthèse*

Là encore le taux de contrôle de chaque département ne peut pas constituer en lui-même un indicateur de l'importance accordée à cette activité par les services : réaliser un taux de 26,5 % de contrôles des ACM dans un département comme le territoire de Belfort qui en accueille 151 semble assez aisé avec seulement 40 contrôles à réaliser sur l'année, mais avec seulement 2 PTP Jeunesse, cela implique 20 contrôles par agent...

La Haute-Savoie avec ses 2381 ACM déclarés, dont 2044 séjours, ne parvient à réaliser que moins de 6,5 % de contrôles sur l'année avec ses 13 agents dont 1 inspecteur, ce qui représente une moyenne de 12 contrôles par agent.

Une activité telle que celle évoquée pour les régions de montagne, à fort accueil de séjours avec hébergement dans un contexte présentant des risques particuliers, nécessiterait un renforcement significatif de son activité de contrôle, et, par voie de conséquence, un renfort aussi significatif de ses moyens d'action en personnel.

III-2.3 CERTAINES CATEGORIES D'ACCUEIL SONT-ELLES PLUS SENSIBLES QUE D'AUTRES AU REGARD DES AFFAIRES RECENSEES ET DES SUITES QUI LEUR SONT DONNEES ?

L'attention doit-elle être plutôt renforcée sur les accueils de loisirs ou sur les séjours avec hébergement ? Les camps de scouts présentent-ils moins de risques que les stages sportifs, les séjours de vacances ou des espaces jeunes ?

Autant de questions auxquelles le gestionnaire du risque au niveau ministériel aimerait pouvoir répondre, pour apprécier les plans de contrôle départementaux, et peut-être procéder au réajustement des affectations de moyens humains, voire à prendre de nouvelles mesures d'encadrement administratives, réglementaires, techniques et pédagogiques.

Il n'est pas acquis, pour la mission d'inspection générale, qu'une telle approche « mécaniste », soit opérante et ce, pour trois raisons :

- d'abord, le facteur risque est très directement lié à la manière dont le projet éducatif est mis en œuvre par les équipes d'organisation et pédagogiques, plus qu'à la nature même du projet ;

- ensuite, les mesures de prévention « passive », assurant la conformité et l'adaptation des infrastructures d'accueil des mineurs : ces situations sont si diverses que la mesure de leur impact est très incertaine ;

- enfin, par culture et sous la pression de l'opinion et des médias, tout événement grave, souvent lié à un concours d'événements exceptionnels peu reproductibles, a souvent donné lieu dans le passé et donnera lieu encore demain, à l'édiction de mesures générales d'information, de prévention ou de contrôle, y compris au plan réglementaire. Ainsi, après avoir supprimé par la loi, en 2001, l'obligation de déclaration préalable à la « première ouverture » d'une installation destinée à l'accueil collectif des mineurs, un décret l'a rétablie, peu après, à la suite d'un dramatique incendie dans un gîte équestre.

Cette réactivité, source d'inflation de normes de nature à brider la créativité pédagogique, a néanmoins le grand mérite de bien identifier et d'écarter les situations de risques.

Préconisation n°7. Améliorer la connaissance de l'accidentologie en matière d'activités physiques et sportives en ACM et la mettre systématiquement en perspective avec celle des autres formes de pratiques, en s'appuyant davantage sur les données et les études des assureurs sur la gestion du risque.

Ce fond de culture « préventif » ne doit cependant pas conduire l'administration à multiplier les contraintes, notamment d'encadrement, qui dénatureraient l'existence même des projets éducatifs en séjours collectifs. Cette problématique est particulièrement importante dans le champ des activités sportives, les accueils collectifs de mineurs n'ayant pas vocation à devenir des établissements d'activités physiques et sportives au sens du code du sport.

En contre-illustration, la mission d'inspection générale s'interroge sur l'opportunité du traitement particulier fait à la pratique du ski en séjours collectifs de mineurs, au travers de l'annexe XI de l'arrêté du 20 juin 2003 (modifié par les arrêtés du 3 juin 2004, du 9 mai 2005 et du 3 octobre 2006), considérant que *«tout centre de vacances ou tout centre de loisirs dont l'activité permanente est centrée sur l'apprentissage ou le perfectionnement de la pratique du ski est considéré comme un établissement d'activités physiques ou sportives »*, tout en dérogeant aux dispositions générales relatives à l'encadrement des activités en environnement spécifique…

Une cohérence plus dynamique doit être recherchée entre le code du sport et le code de l'action sociale et des familles, dont la primauté doit être davantage affirmée, s'agissant d'entités éducatives dont la finalité spécifique a constamment été reconnue par le législateur, sans pour autant perdre de vue la sécurité des mineurs. (1)

Préconisation n°8. Renforcer la responsabilité globale de la DJEPVA en matière d'ACM dans le dialogue avec la direction des sports, s'agissant des compétences requises pour l'encadrement des animations sportives en ACM.

C'est pourquoi, avant tout modification significative de la réglementation applicable aux ACM, la mission d'inspection générale préconise un minimum d'études d'impact sur les évolutions envisagées et une analyse plus poussée de leurs considérants. Ainsi, l'accidentologie en matière d'activités physiques et sportives en ACM justifierait d'être systématiquement mise en perspective avec celle d'autres cadres de pratiques : clubs, EPS, compétitions, loisirs libres, séjours touristiques. Les études sur la perception du risque, sa prévention et l'analyse croisée des accidents demeurent en effet trop embryonnaires et trop exclusivement « contextualisées ».

(1) Cf. rapport de l'inspecteur général Jacques PRIMAULT, sur l'accident de nage en eau vive de l'Argentière-La Bessée (Hautes-Alpes / janvier 2010), où cette problématique de cohérence des deux codes est abordée.

Préconisation n° 9. Systématiser, dans le champ des ACM, les études d'impact préalablement aux modifications des règles en matière d'encadrement ou des prescriptions techniques opposables édictées par les fédérations sportives au titre des compétences qui leur sont reconnues au travers de la délégation du ministre des sport.

III-2.4 DE L'INTERET DE NE PAS RENONCER AUX ESPACES DE LIBERTES PEDAGOGIQUES PERMIS PAR LA REGLEMENTATION

Historiquement, les colonies de vacances et les patronages ont été des espaces extrêmement novateurs d'expérimentation sociale : nouvelles pédagogies, apprentissage de l'autonomie, mixité sociale et de genre… à un moment où les enfants restaient scolarisés dans des écoles non mixtes.
La mission d'inspection générale n'a donc pas manqué de s'interroger sur le faible recours aux dispositions prévues aux articles R. 227-1 et R. 227-19 du code de l'action sociale et des familles : celles-ci permettent de définir conventionnellement entre le préfet du département et l'organisateur les modalités d'organisation et d'encadrement des accueils de proximité (sans hébergement) des jeunes de quatorze ans et plus, répondant à un besoin social particulier.
S'il n'est pas prescrit de convention-type, il serait probablement utile aux services et aux organisateurs de disposer d'un minimum d'informations en précisant le cadre et le contenu minimum à prévoir.

La DDCS de Loire-Atlantique a pris des initiatives intéressantes en établissant une charte d'information à l'attention des organisateurs susceptibles de proposer des séjours spécifiques d'accueils de loisirs pour les adolescents et en s'engageant dans la procédure de conventionnement permise par la réglementation.

► *Cf.. annexe 14 page 169 : exemple de contractualisation des accueils de Jeunes par la DDCS de Loire Atlantique*

L'administration centrale (DJEPVA) et les grandes institutions et fédérations nationales des accueils collectifs de mineurs ont probablement un rôle déterminant pour rappeler l'existence de ces espaces d'innovations pédagogiques et l'intérêt pour les organisateurs et les services des préfets de s'en saisir.
Il serait, en effet, trop facile de se défausser sur les acteurs du premier niveau chargé de la protection des ACM, qui développeraient une approche trop restrictive et administrative de la réglementation en vigueur.

Préconisation n°10. Evaluer les modalités de mise en œuvre des dispositions créant des espaces de plus grande liberté pédagogique pour les séjours accueillant des adolescents de plus de 14 ans, tant pour les accueils de loisirs que pour les séjours de vacances.

QUATRIEME PARTIE

L'EXERCICE DES RESPONSABILITES DEVOLUES AUX PREFETS DE DEPARTEMENT AU TITRE DE LEUR MISSION DE PROTECTION DES MINEURS EN ACCUEILS COLLECTIFS

IV-1 L'IMPACT DES MODALITES D'ORGANISATION DES SERVICES PAGE 47

IV-1.1 L'organisation des services pour le traitement du dossier ACM, les effectifs mobilisés, le statut des personnels, la répartition du travail
IV-1.2 Les périodes de surcharge de travail, le respect des délais légaux

IV-2 LE TRAITEMENT DES PROCEDURES PAGE 49

IV-2.1 La nature juridique de la procédure de déclaration des accueils auprès du préfet
IV-2.2 La déclaration préalable des locaux d'hébergement et d'activités
IV-2.4 Améliorer l'application de télé-procédure pour davantage « sécuriser » l'instruction des déclarations par les préfets
IV-2.4 La production et le traitement du projet éducatif.
IV-2.5 Réception et traitement des dossiers de déclaration des accueils, le logiciel GAM-TAM

IV-3 L'EXERCICE DE LA FONCTION DE CONTROLE ET DE POLICE ADMINISTRATIVE PAGE 56

IV-3.1 Champ et portée de l'injonction du préfet
IV-3.2 Le plan départemental de contrôle et d'évaluation
IV-3.3 Le rôle de police administrative, l'assermentation des agents
IV-3.4 Les outils élaborés et utilisés par les services

IV-4 FAUT-IL METTRE LE PREFET DU DEPARTEMENT D'ACCUEIL AU CŒUR DE LA MISSION DE PROTECTION DES ACM ? PAGE 64

IV-4.1 Un changement majeur
IV-4.2 Une nouvelle hiérarchie des rôles entre organisateur et directeur des séjours
IV-4.3 le préfet du département d'accueil au cœur du dispositif de protection : les arguments « pour » et les arguments « contre »

A l'occasion des visites et des rencontres sur le terrain dans les sept régions et les seize services départementaux consultés dans le cadre de cette mission, et malgré la grande diversité dans l'organisation des DDI, de nombreux constats sont partagés par les acteurs.
Les problématiques ou les doléances formulées sont également très proches d'une région à l'autre, malgré les spécificités relevées, tant dans le contexte territorial que dans les approches des services.
Ces échanges ont permis aux rapporteurs de dégager quelques points d'amélioration du dispositif et d'appeler l'attention sur les secteurs sensibles du dossier, en vue de renforcer la vigilance et la performance du dispositif de contrôle et d'évaluation des ACM.

IV-1 L'IMPACT DES MODALITES D'ORGANISATION DES SERVICES

Les nouvelles directions départementales interministérielles, directions départementales de la cohésion sociale et directions départementales de la cohésion sociale et de la protection des populations (DDCS & DDCSPP), sont au cœur du dispositif national de contrôle, évaluation et suivi des accueils collectifs de mineurs, sous l'autorité des Préfets de département.
Les DDI constituent le lien entre l'Etat et les organisateurs d'accueils collectifs de mineurs ; elles organisent leur activité en fonction des impératifs qui leur sont fixés, des outils mis à leur disposition, et de l'ensemble de la charge de travail qui pèse sur elles ?

Aussi, la mission d'inspection générale a d'abord relevé quelques disparités dans l'organisation des services, non pas liées au volume des affaires à traiter dans le domaine des ACM, mais plutôt en fonction des obligations du service et des moyens généraux mis à disposition.

IV-1.1 L'ORGANISATION DES SERVICES POUR LE TRAITEMENT DU DOSSIER ACM, LES EFFECTIFS MOBILISES, LE STATUT DES PERSONNELS, LA REPARTITION DU TRAVAIL

Les services visités présentent d'incontestables spécificités dans leur organisation. Celle-ci est liée à l'histoire du service, à la personnalité du chef de service, à son vécu, au corps d'origine de ce dernier, voire enfin, à la spécificité territoriale du département concerné.
Dans la majorité des cas, le dossier des ACM est bien identifié dans un « pôle », un « service » ou une « mission ». : « service jeunesse et sport », « pôle de développement social et droits des personnes », « mission sports et loisirs socio-éducatifs », « mission expertise, contrôle et évaluation », « service des politiques solidaires et de jeunesse »...
Chaque intitulé est spécifique et laisse supposer l'angle prioritaire selon lequel le service de la DDI va être plus ou moins orienté.

Dans le meilleur des cas, et lorsque cela est possible, un inspecteur de la jeunesse et des sports assure, a minima, la coordination du service, pôle ou mission, voire l'animation de celui-ci. En l'absence d'inspecteur ou lorsque celui-ci se voit confier des missions plus transversales, la coordination est confiée à un conseiller d'éducation populaire et de jeunesse (CEPJ) ou encore à un professeur de sport (PS), l'inspecteur est alors « référent » sur le dossier. Il est plus rarement fait appel à des cadres extérieurs à la filière « jeunesse et sports ».

Selon les départements audités, de 0 à 3 autres personnels techniques et pédagogiques (CEPJ ou PS) interviennent ponctuellement sur ce dossier, l'équipe étant complétée par des agents administratifs de catégorie B ou C qui sont finalement, et dans la très grande majorité des cas, les seuls personnels à se consacrer à plein temps et tout au long de l'année au suivi des ACM.

C'est sur le personnel administratif que repose la quasi-totalité de la phase de déclaration, délivrance de récépissé et validation des fiches complémentaires des ACM. De 0,75 à 3 ETP, dont souvent un assure également la gestion des dossiers de formation au BAFA BAFD, sont mobilisés sur ce dossier, mais rarement à temps plein lorsqu'ils sont plusieurs à intervenir sur ce secteur.

Ce sont également ces agents qui renseignent et guident les organisateurs dans leurs premières démarches et les accompagnent tout au long de la procédure administrative, fondement du premier niveau de contrôle.

La baisse d'effectifs des personnels techniques et pédagogiques constitue, à juste titre, une véritable inquiétude, bien relayée au niveau national. La réduction du nombre des agents administratifs est également très préoccupante dans les directions départementales interministérielles, au regard de l'importance de leur action concernant le dossier des ACM.
Il est courant qu'un seul agent soit en charge des ACM, et par voie de conséquence le seul à maîtriser l'utilisation du logiciel GAM-TAM (gestion des accueils de mineurs – télé-procédure pour accueil de mineurs) et à connaître l'historique du dossier et des acteurs. Dans ces conditions, les périodes de congés ou de maladie sont difficilement vécues dans les services qui peuvent très vite être totalement débordés par le volume des affaires à traiter. Certains services ont recours au renfort de vacataires pendant la très lourde période des déclarations, d'autres font réaliser le travail administratif par un CEPJ de bonne volonté… »

Enfin, la majorité des autres personnels techniques et pédagogiques, voire d'inspection, affectée dans une DDI est mobilisée, en tout ou partie selon les cas, pour participer à la campagne estivale de contrôle des ACM.

Des liens et relations transversales existent également entre services, internes ou externes aux DDI, et permettent dans la plupart des cas et tout au long de l'année, de croiser les informations relatives au fonctionnement des ACM et leur encadrement : Préfecture, service de police et/ou de gendarmerie, CAF, PMI, services vétérinaires, …

Préconisation n°11. Redéfinir les effectifs « socles et cibles » d'agents dans les services en prenant en compte les fortes variations du volume des ACM selon les départements.

IV-1.2 LES PERIODES DE SURCHARGE DE TRAVAIL, LE RESPECT DES DELAIS LEGAUX

Dans tous les services visités, la gestion des retards de déclaration constitue un problème difficile à résoudre. Les services sont confrontés à deux cas de figures distincts, mais produisant les mêmes dysfonctionnements dans la gestion des procédures :

- Des organisateurs transmettent leurs déclarations sans respecter les délais prévus dans les textes, deux mois avant l'ouverture pour la déclaration, huit jours avant l'ouverture pour la fiche complémentaire. De très nombreux retards semblent être enregistrés, une tolérance étant majoritairement admise sur le territoire.

La volonté de ne pas pénaliser les familles et les enfants constitue le premier argument pour justifier cette tolérance contestable. Les services peuvent être amenés à délivrer des dérogations afin que l'organisateur ne soit pas pénalisé dans le calcul des prestations auxquelles il pourra prétendre auprès de la CAF, mais également pour être légalement couvert par ses assurances. Certains services ont cependant réussi à réduire ces retards, en ne validant la date d'ouverture officielle que deux mois révolus après validation du dossier de déclaration et non à la date proposée par l'organisateur. Dans ce cas, si la Caisse d'Allocations Familiales n'ouvre le droit aux prestations qu'à la date de l'ouverture de l'accueil officiellement validée par la DDI, les organisateurs rentrent rapidement dans le rang.

- Faute de temps et de moyens humains, les services ne parviennent pas à enregistrer l'ensemble des déclarations dans le délai imparti de deux mois avant chaque période de congés scolaires. Les périodes de déclaration sont désormais si rapprochées que peu de répit est laissé aux services qui se retrouvent également souvent en grande difficulté pendant les mois de juillet et août pour faire face, en période de congés des personnels, à l'afflux de déclarations d'ACM avec ou sans hébergement.

Dans ce cas, le retard est imputable au service, et il est alors difficile de demander aux organisateurs de respecter des règles que l'administration ne peut s'imposer à elle-même. Aussi, les rapporteurs –nonobstant leur suggestion de mettre à l'étude une réforme plus radicale de la procédure applicable aux accueils de loisirs (confer V-3.1, page 74) suggèrent que la déclaration des accueils collectifs sans hébergement, renouvelée d'année en année sans modification majeure, devienne pluriannuelle.
Ainsi, les organisateurs n'auraient qu'à réactualiser chaque année au moyen de la fiche complémentaire, l'équipe d'encadrement. La déclaration ne serait alors renouvelée qu'en cas de modification majeure du fonctionnement, de l'implantation ou de modifications des locaux, ou encore de mise à jour du projet éducatif.

Préconisation n°12. Mettre en place une déclaration pluriannuelle des accueils de loisirs sans hébergement, avec une simple réactualisation annuelle des fiches complémentaires permettant d'enregistrer les modifications des équipes d'encadrement.

IV-2 LE TRAITEMENT DES PROCEDURES

IV-2.1 LA NATURE JURIDIQUE DE LA PROCEDURE DE DECLARATION DES ACCUEILS AUPRES DU PREFET

(Art L.227-1, L .227-4 et L.227-5 & R. 227-2du Code de la l'action sociale et des familles)

Les personnes organisant l'accueil en France de mineurs doivent en faire préalablement la déclaration au représentant de l'Etat dans le département. Dans un premier temps, le décret d'application n° 2002- 883 du 3 mai 2002 considérait qu' « à moins que [le préfet] ne s'oppose à l'organisation de cet accueil, celui-ci délivre un récépissé, lequel vaut autorisation ».

Modifié une première fois par le décret du 17 février 2004, le décret du 3 mai 2002 fut abrogé par le décret n° 2004-1136 du 21 octobre 2004 : désormais, le récépissé délivré par le préfet atteste simplement de la déclaration faite par l'organisateur.

Il n'est pas sûr pour autant que la portée du récépissé soit correctement appréciée des organisateurs pour lesquels le récépissé du préfet continue à valoir accord et probablement pas davantage des parents, pour qui la reconnaissance « jeunesse et sports » est un gage de qualité et de sûreté. C'est pourquoi, il semble essentiel à la mission d'inspection générale que cette situation juridique soit clairement explicitée dans sa nature et sa portée.

Préconisation n° 13. Bien préciser à l'organisateur et aux familles la nature exacte et la portée de la responsabilité de l'Etat au travers de la délivrance du récépissé de déclaration et afficher dans le logiciel de télé-procédure une fenêtre d'explication sur la portée du récépissé et le rappeler sur le récépissé délivré.

IV-2.2 RECEPTION ET TRAITEMENT DES DOSSIERS DE DECLARATION DES ACCUEILS : LE LOGICIEL GAM-TAM

La première déclaration d'un nouvel organisateur est formulée sur document CERFA. A réception, la DDI délivre à ce nouvel organisateur un numéro d'organisateur, ainsi qu'un identifiant et un mot de passe permettant l'accès au logiciel GAM-TAM pour la déclaration par télé-procédure. L'essentiel des informations utiles à la validation de la déclaration figure sur cette déclaration qui doit être complétée deux mois avant le début du fonctionnement de l'accueil. Si la déclaration est conforme, un récépissé de déclaration est envoyé après validation de l'accueil par la DDI à l'organisateur qui peut alors saisir les éléments relatifs notamment aux effectifs et à l'encadrement sur « la fiche complémentaire ». Celle-ci doit avoir été renseignée au moins 8 jours avant le début de l'accueil.

La mise en place de la télé-procédure à partir de 2007 est globalement appréciée par tous les services. Le logiciel GAM-TAM permet un incontestable gain de temps et,

selon les premiers utilisateurs, les agents administratifs, il limite les possibilités d'erreurs ou d'oublis en encadrant davantage la démarche.

Les services reçoivent désormais l'essentiel des déclarations par télé-procédure. Les services qui rendent la télé procédure obligatoire ne rencontrent plus aucun problème, la démarche ayant été bien intégrée. Quelques départements laissent encore la possibilité aux organisateurs de choisir leur méthode de déclaration, papier sur formulaire CERFA ou télé procédure. Dans ce cas, les agents saisissent eux-mêmes les éléments fournis sur les fiches informatisées de TAM, et le volume peut alors dépasser 50 % (Nord et Pas de Calais par exemple) des déclarations à saisir dans le service. Le maintien de cette option alourdit encore la charge de travail des services.

Il apparaît désormais indispensable que tous les organisateurs saisissent eux-mêmes leur déclaration. Quelques zones géographiques, notamment rurales, ne seraient, aux dires des intéressés, pas encore couvertes par un réseau de nature à permettre la télé-procédure. Les rapporteurs n'ont pas été en mesure de vérifier cette affirmation.

Préconisation n°14. *Rendre obligatoires les déclarations relatives aux ACM par télé-procédure.*

IV-2.3 LA DECLARATION PREALABLE DES LOCAUX D'HEBERGEMENT ET D'ACTIVITES

(Art R. 227-2 du Code de la l'action sociale et des familles)

La déclaration préalable des locaux d'hébergement a été constamment prévue dans la procédure depuis l'édiction des premiers textes régissant les accueils collectifs de mineurs hébergés en centres de vacances : il fut renoncé à cette déclaration préalable des locaux, « à la première ouverture », lors de la refonte de la législation de 2001, la charge de la preuve de leur conformité relevant de l'organisateur de l'accueil.
L'obligation de déclaration des locaux réservés à l'hébergement et l'accueil des mineurs fut finalement réintroduite, par l'arrêté du 25 septembre 2006, à la suite de l'incendie déjà évoqué d'un gîte équestre ayant entrainé le décès de plusieurs enfants.
Ce drame a convaincu le législateur qu'il était regrettable, du point de vue de la protection des mineurs confiée au préfet, de priver l'administration de cette possibilité d'exercer un contrôle préalable sur les locaux utilisés.

Cette obligation faite à l'organisateur a été au demeurant élargie à la déclaration des modifications apportées ultérieurement aux installations ; le défaut d'une telle mise à jour de la déclaration par le gestionnaire est désormais constitutif d'une faute pénalement sanctionnée par des peines d'emprisonnement et d'amende.

La mission d'inspection générale a observé des risques d'imprécision ou d'approximation dans la procédure de télé-déclaration, permettant au déclarant de « biaiser » sur quelques informations pourtant déterminantes pour le service instructeur du département où se déroule le séjour.

Concrètement, la procédure de vérification des procès verbaux des commissions de sécurité apparaît incertaine. Pour mémoire, un avis est formulé par la commission consultative de sécurité et d'accessibilité, à l'issue de la visite de conformité préalable à l'ouverture au public.

(Certains des services auditionnés continuent à participer à ces visites de conformité, notamment dans le cas d'une première utilisation comme local destiné à l'accueil collectif des mineurs, mais il semble que cette pratique soit loin d'être systématique dans l'ensemble des départements)

A partir de cet avis, un arrêté municipal d'ouverture est établi. D'autres visites périodiques obligatoires suivent pour les ERP disposant de locaux à sommeil, dont la fréquence varie selon la catégorie d'établissement.

Or, si le logiciel GAM permet d'effectuer un suivi des locaux et de connaitre la date de la commission de sécurité, la date de péremption, la capacité d'accueil, le type d'ERP, il ne signale pas, aux dires de plusieurs des interlocuteurs rencontrés, le type d'avis émis et, surtout, ne pointe pas particulièrement les avis défavorables.
Il conviendrait, de plus, de repréciser les points de procédure dans certaines situations donnant lieu à des pratiques divergentes selon les départements (cas des hôtels, par exemple, et interprétation de l'onglet d'hébergement «hors locaux », utilisé parfois à tord pour déclarer des séjours dans des installations d'accueil non répertoriées).

De plus, il semblerait que le logiciel ne permette pas d'extraire les locaux inscrits dans le répertoire mais devenus inactifs, le propriétaire ayant fait connaître son intention de ne plus l'utiliser pour des accueils collectifs de mineurs.

Préconisation n° 15. A partir des pratiques et des difficultés rencontrées par les services, repréciser les points de procédure dans certaines situations donnant lieu à des pratiques divergentes selon les départements (accueil en hôtels ; usage différent de l'onglet d'hébergement «hors locaux », utilisé parfois pour déclarer des séjours dans des installations d'accueil non répertoriées ; etc.).

IV-2.4 AMELIORER L'APPLICATION DE TELE-PROCEDURE POUR DAVANTAGE « SECURISER » L'INSTRUCTION DES DECLARATIONS PAR LES PREFETS

► *Cf. annexe 13 page 166 : recueil des suggestions des personnels exprimées lors de la mission d'inspection générale*

Dans le traitement des déclarations par télé procédure, l'essentiel du contrôle de la conformité des installations s'effectue, sur poste, lors de la phase d'instruction de la déclaration des séjours.

La mission d'inspection générale souhaite attirer l'attention des préfets de département et des chefs de services, DDCS et DDCSPP, sur la nécessité d'apporter toute la vigilance requise à cette fonction de contrôle des déclarations, dont l'automatisation ne doit pas aboutir, parmi l'ensemble des activités revenant aux services et aux agents, à sa banalisation.

Le logiciel n'est pas totalement exempt de critiques : il est notamment reproché à cet outil - dont chacun reconnaît les simplifications et le confort apportés au travail administratif - de manquer d'alertes ou de saisies bloquantes en cas de non-conformité des éléments portés sur la déclaration. Le cadre rassurant de l'outil permet de laisser une plus grande autonomie aux agents administratifs dans la procédure d'enregistrement des déclarations. Ces derniers s'inquiètent, à juste de titre, de se retrouver en pleine autonomie sur le dossier et revendiquent encore plus de sécurisation de l'outil mis à leur disposition.

Il est parfois regretté que le logiciel ne permette pas, dès la phase de déclaration, l'identification des activités proposées par l'organisateur pour l'accueil déclaré, avec ou sans hébergement : une telle disposition semble cependant pour les rapporteurs peu réaliste, tant est grande la diversité des activités proposées en cours de séjours et leur adaptation permanente, selon les attentes et la dynamique du séjour. En revanche, ce complément à la déclaration de séjours présenterait un intérêt certain et une réelle utilité pour les services de contrôle, notamment pour les activités sportives relevant d'un environnement spécifique et requérant à ce titre un encadrement spécialisé. Il pourrait en être de même pour les séjours faisant appel à des établissements d'activités physiques et sportives (APS), ce qui permettrait de s'assurer que ces prestataires, souvent peu connus de l'organisateur extérieur à la région, sont bien déclarés auprès des services de l'Etat (DDCS ou DDCSPP).

Préconisation n° 16. *Mettre à l'étude l'opportunité de déclarer au préfet du département d'accueil les activités physiques et sportives relevant de l'environnement spécifique ou assurées par un établissement d'APS.*

Enfin, il serait utile, pour exercer une vigilance accrue, que le logiciel permette de garder trace d'un minimum d'historique relatif aux divers manquements ou événements relatifs au séjour ou à l'organisateur concerné.

Préconisation n°17. Adapter et sécuriser le logiciel GAM-TAM en profitant du retour d'expérience des utilisateurs, DDI et organisateurs (<u>En particulier</u> : historiques des organisateurs, des exploitants de structures d'accueil (locaux) ; lien avec le projet éducatif ou intégration à la fiche de déclaration ; traçabilité des contrôles ; blocage des champs non conformes sur les fiches de saisies ; affichage systématique de messages d'alerte, si la saisie ne respecte pas le cadre légal et règlementaire...).

IV-2.5 LA PRODUCTION ET LE TRAITEMENT DU PROJET EDUCATIF.

(Art L.227-4 & L.227-11 ; R.227-23 à R.227-26 du Code de la l'action sociale et des familles)

Le projet éducatif : une évolution majeure introduite par la loi de 2001...mais dont la mise en œuvre par les préfets demeure trop incertaine

La nécessité pour les organisateurs d'établir un projet éducatif traduit la volonté du législateur d'affirmer le caractère éducatif des séjours et de permettre aux parents, auxquels ce projet doit être communiqué, d'être mieux informés des objectifs de l'action éducative des personnes auxquelles ils confient leurs enfants.

Le défaut de production du projet éducatif ne permet pas au préfet de considérer la déclaration de séjour assurée et ne saurait donner lieu à la délivrance d'un récépissé.
Qui plus est, en cours de séjour, tout manquement relatif au projet éducatif constitue l'une des quatre situations conduisant le préfet à adresser une injonction susceptible d'aboutir à la fermeture de l'accueil (Article L.227-11).

Dans la pratique des services, cette dimension essentielle de la mission de protection confiée au représentant de l'Etat dans le département est assurée de manière incertaine et aléatoire.

La généralisation de la télé-déclaration impose le recours à une transmission sous forme « papier » du projet éducatif, l'application informatique nationale ne permettant de joindre le projet en pièce jointe numérisée.

De nombreux services, arguant du caractère pluriannuel du projet éducatif d'un organisateur habituel, ne sollicitent pas systématiquement sa production à l'appui de chacun des séjours.
De plus, ils ont propension à considérer que les organisateurs institutionnels, comme les grandes fédérations organisatrices ou les collectivités, peuvent justifier de l'existence d'un projet éducatif, sans qu'il soit nécessaire de solliciter sa présentation à l'appui de la déclaration de tel ou tel de leurs séjours.

Préconisation n° 18. Modifier, dans les délais les plus rapides, l'application de télé-procédure, permettant l'insertion du projet éducatif en pièce jointe numérisée à l'appui de la déclaration par l'organisateur et attestation du déclarant d'avoir informé les parents de l'existence et des modalités de communication du projet éducatif

Une urgence à appliquer strictement et sans faille aucune la législation et l'esprit l'ayant inspirée
De fait, il n'est pas certain que les services soient toujours en mesure de pouvoir produire les projets éducatifs dont ils sont censés être destinataires à l'appui de la déclaration des séjours par les organisateurs…

Quand bien même les projets éducatifs seraient disponibles, il n'est pas davantage sûr que les services départementaux interministériels chargés de l'instruction des déclarations aient réellement les moyens d'une lecture attentive de ces projets éducatifs préalablement à la délivrance du récépissé de déclaration.
Dans ces conditions, il convient d'admettre que l'objectif parfois exprimé à l'occasion des débats parlementaires de considérer la production d'un projet éducatif comme un moyen de détecter « en amont » les accueils susceptibles de mettre en danger les mineurs accueillis, en cas de dérives sectaires par exemple, a peu de chance d'être atteint …

Du fait de l'importance qui s'attache au projet éducatif dans le dispositif de contrôle dévolu au préfet de département, la mission d'inspection générale estime que se satisfaire de la situation actuelle n'est pas acceptable et expose à des risques de recherche de responsabilités dans la chaîne administrative à l'occasion d'un contentieux.

Préconisation n° 19. *Mettre en oeuvre les dispositions de l'article R. 227-26 du Code de l'action sociale et des familles (décret n° 2006-923 du 26 juillet 2006) qui précise que « le projet éducatif et le document mentionné à l'article R .227-25 sont communiqués aux représentants légaux des mineurs avant l'accueil de ces derniers, ainsi qu'aux agents mentionnés à l'article L.227-9, dans des conditions fixées par arrêté du ministre chargé de la jeunesse» (non pris à ce jour).*

Un effort de pédagogie et d'accompagnement à conduire en parallèle en direction des organisateurs, des organismes de formation et des équipes d'encadrement

Le sentiment assez largement partagé des interlocuteurs rencontrés par les rapporteurs laisse apparaître le peu d'importance donnée à la fourniture d'un projet éducatif perçu par de trop nombreux organisateurs comme une formalité administrative ; de plus, même si une enquête systématique n'a pas été conduite, il est le plus souvent rapporté que le projet éducatif, contrairement à ce que prévoit la législation, n'est que trop rarement communiqué aux équipes d'animation et aux familles.

La distinction entre projet éducatif (à produire par l'organisateur à l'appui de la déclaration) et projet pédagogique (établi par le directeur du séjour et réclamé en cas de visite) apparaît subtile pour les organisateurs et les quelques documents consultés dans ce cadre laissent les rapporteurs perplexes. Les quelques tentatives de définition de ce que doit être un projet éducatif ne semblent pas avoir totalement porté leurs fruits.

La brochure « *Projets éducatif et pédagogique en centre de vacances et centres de loisirs sans hébergement* » éditée en 2006, à l'initiative de la direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative propose, en 56 pages, une aide aux organisateurs pour la réalisation de ces documents. Pas assez synthétique et trop formel, cet outil ne semble plus apporter l'aide attendue.

Il serait justifié que sa conception soit revue. L'objectif n'étant pas d'en faire une « instruction administrative à visée pédagogique », la mission d'inspection générale suggère d'ouvrir une telle production aux partenaires à qui elle est d'abord destinée et aux services territoriaux intéressés à cette problématique.

Préconisation n° 20. Redéfinir en termes simples et concrets ce que doit comporter à minima le projet éducatif.

IV-3 L'EXERCICE DE LA FONCTION DE CONTROLE ET DE POLICE ADMINISTRATIVE

IV-3.1 LE CHAMP ET LA PORTEE DE L'INJONCTION DU PREFET

(Art L.227-11 & R.227- 4 Code de la l'action sociale et des familles)
Le représentant de l'Etat dans le département peut adresser à toute personne physique ou morale exerçant une responsabilité dans un accueil collectif de mineurs et aux exploitants des installations une injonction pour mettre fin :

- aux manquements aux dispositions relatives à la déclaration préalable des séjours et des locaux, aux obligations d'assurance, ainsi qu'au défaut d'information des responsables légaux des mineurs de leur intérêt à souscrire un contrat en responsabilité civile ;
- aux risques pour la santé et la sécurité physique ou morale que présentent les conditions d'accueil ;
- aux manquements aux dispositions relatives au projet éducatif et aux règles d'encadrement ;
- aux manquements aux dispositions relatives aux incapacités et aux mesures administratives d'interdiction d'exercer.

Il apparaît, des appréciations et informations recueillies par la mission d'inspection générale lors de ses déplacements sur sites, que ces dispositions sont de nature à répondre à toutes les situations, y compris en urgence, que les préfets pourraient être amenés à connaître.

Face aux constats d'un usage très différencié de la mesure d'injonction par les préfets, qui doit probablement plus à l'interprétation qui en est donnée dans certains départements y recourant dans des proportions plus importantes que d'autres, il pourrait être pertinent que l'administration centrale (DJEPVA) précise la portée de l'injonction et son usage.

Toute intervention, lors du processus d'instruction de la déclaration, préalablement à la délivrance du récépissé du préfet, du fait, par exemple du caractère incomplet du dossier, ne peut être considérée comme relevant de l'injonction au sens de l'article L227-11 du Code de l'action sociale et des familles.

Cet effort de définition des mesures d'injonction semble d'autant plus nécessaire lorsque cet indicateur figure dans la grille des critères d'évaluation de la performance des objectifs du programme d'actions ministériel au titre de la loi organique pour la loi de finances (LOLF) ou pourrait participer, demain, des critères d'évaluation au titre de la prime de fonction et de résultat des chefs de services ou de leurs adjoints.

Préconisation n° 21. Préciser aux préfets la portée de l'injonction et son usage

Il n'est pas sûr que le fait que certaines injonctions relèvent du préfet du département où se situe le siège social de l'organisateur et d'autres du préfet du département où se déroule le séjour soit toujours d'une grande lisibilité.

La mission d'inspection générale y voit motif supplémentaire à étudier la pertinence de maintenir cette distinction originelle entre « département d'origine » et « département d'accueil », développée ci-dessous »

(cf. supra IV-4, page 65)

► Cf. Pour mémoire, préconisation n° 27 page 67

IV-3.2 LE PLAN DE CONTROLE ET D'EVALUATION DEPARTEMENTAL

Dans la majorité des cas, la fixation des priorités dans le plan de contrôle départemental n'est pas vraiment formalisée et ne fait pas l'objet de la rédaction d'un document spécifique. Lorsqu'il existe, c'est une simple note de service qui fixe le cadre des contrôles à programmer et détermine les priorités, notamment pour la période estivale qui fait l'objet, dans tous les services visités, de la plus grande attention.

Pendant cette période, les séjours de vacances avec hébergement sont le plus souvent ciblés. Le reste de l'année, les personnels techniques et pédagogiques (PTP) voire l'(les) inspecteur(s) affectés au service chargé des ACM visitent plus ou moins régulièrement les accueils sans hébergement.

Les contrôles des accueils sans hébergement sont finalement considérés comme moins prioritaires pendant l'été : les échanges, dans le cadre de la mise en œuvre d'autres politiques publiques entre les DDI et les organisateurs, très fréquents tout au long de l'année, permettent aux services départementaux d'appréhender avec suffisamment de sûreté les séjours concernés.

Les priorités sont souvent déterminées de façon assez similaire d'un service à l'autre. Les structures susceptibles de faire l'objet d'une visite sont déterminées majoritairement par 4 critères :

1. Les accueils dont les locaux n'ont jamais ou pas été visités depuis 4 ou 5 ans. ;
2. Les structures qui présentent des antécédents douteux, consécutifs à des événements/incidents en cours de séjours ;
3. Les séjours qui sont dirigés par un directeur stagiaire ;
4. Les structures qui ont fait l'objet de signalements ou de plaintes.

Au-delà, quelques particularismes existent en fonction du contexte territorial, de l'historique, des moyens humains disponibles et du volume de structures à visiter ; d'autres critères peuvent alors être retenus :

- les ACM dont les organisateurs sont nouveaux, ou qui sont considérés comme suspects ou ont été déjà sanctionnés ;
- les séjours de scoutisme, assez souvent ciblés ;
- les accueils sans hébergement particulièrement sensibles, pour les moins de 6 ans et les espaces jeunes pour les adolescents de 14 ans et plus ;
- les séjours sous tentes ;
- les accueils entrant dans les dispositifs de type « ville-vie-vacances »

Les visites de contrôle et d'évaluation,

Tous les services consultés estiment en moyenne à près de 2 heures le temps nécessaire à une « bonne visite ». Toutes font l'objet d'un rapport de visite ou de contrôle.
Les rapports de visites sont adressés aux organisateurs, accompagnés d'un courrier ou d'un bordereau signé par le chef du service ou le directeur départemental interministériel lui-même. Il est parfois transmis, pour la partie qui le concerne, à l'exploitant du local, si celui-ci est différent de l'organisateur.

Cependant, chaque service départemental réalise et utilise son propre formulaire de rapport de visite. Car, il n'existe pas d'outil national de nature à harmoniser le cadre du contrôle réalisé. Bien que laisser une grande autonomie aux DDCS dans le cadre de cette mission soit louable, des directives et un formulaire national de contrôle, permettraient de donner plus de cohérence nationale à la mission.

► *Cf. annexe 12 page 161* : exemples de modèles de fiche de contrôles d'ACM conçus par les services (DRJSC d'Auvergne ; DDCS de Loire-Atlantique)

Un document national unique, et pourquoi pas numérisable, faciliterait, qui plus est, l'exploitation, départementale, régionale et nationale, des informations utiles à la production de données statistiques comparables d'une région à l'autre.

De plus, la mission d'inspection générale a constaté, avec curiosité, des pratiques très différentes s'agissant de la signature du compte-rendu du contrôle, qui n'est pas toujours établi et signé par l'agent l'ayant assuré.
Enfin, il est rappelé l'intérêt qu'il y aurait à prévoir la traçabilité des contrôles dans l'application de télé-procédure, tant pour le partage de l'information en interne des services et entre le département d'accueil et le département d'origine, qu'entre l'administration et l'organisateur.

► Cf. préconisation n°17 page 54

Préconisation n° 22. Mettre en service un formulaire national de contrôle des accueils collectifs de mineurs (établi et signé par l'agent l'ayant assuré).

Les personnels chargés des contrôles,

Tous les personnels techniques et pédagogiques mobilisés tout au long de l'année sur le dossier des ACM participent naturellement aux visites de contrôle et d'évaluation et sont parfois relayés par un inspecteur de la jeunesse et des sports, notamment pour les visites les plus sensibles.

Pour les campagnes de visites estivales, et dans tous les services visités, tous les personnels techniques, pédagogiques et d'inspection, sont la plupart du temps mobilisés. Les chefs de services exigent le plus souvent un nombre minimum (de 5 à 10 en moyenne) de visites à réaliser par chacun des agents pendant les mois de juillet et d'août.
Les oppositions syndicales à la participation aux campagnes de contrôles des personnels techniques et pédagogiques semblent être devenues plus rares dans les services.

► Se reporter au rappel des positions des organisations syndicales des personnels cf. infra III-1.4 page 36

Mais, dans le contexte de restructuration des services (RGPP), les oppositions doctrinales et fonctionnelles antérieures peuvent aisément resurgir, faute d'une clarification des missions des services, des compétences-métiers requises et de leurs complémentarités éventuelles.

Préconisation n° 23. Faire annuellement une synthèse (DJEPVA) des remontées des DRJSCS sur la mise en œuvre des plans de contrôle départementaux, déterminant les priorités selon les types d'accueils, les objectifs en matière de pourcentage de contrôles à réaliser, les agents à mobiliser.

- ***Les effets du traitement des dossiers et des visites de contrôle***

Durant l'année de référence 2010, les contrôles effectués par les services, tant dans la phase de déclaration des ACM que sur place pendant le fonctionnement de l'accueil, donnent lieu à un nombre de procédures de rectification ou d'opposition extrêmement faible au regard des quelques 69 000 ACM déclarés et des 9000 contrôles réalisés : 800 injonctions, 9 oppositions à ouverture, 4 fermetures, une centaine de mesures visant les personnes de direction et d'animation, suspensions, interdictions temporaires ou définitives. Il convient d'ajouter à ces chiffres les 188 affaires en cours, dont certaines, dans une proportion difficile à évaluer, pourraient faire l'objet d'une saisine du Procureur de la République.

Le sérieux de la majorité des organisateurs et la qualité de l'accompagnement proposé par les services des DDI sont la première conclusion qui s'impose comme une évidence, tant à la lecture des chiffres présentés qu'à l'analyse des multiples auditions des acteurs effectuées au cours de la mission.

Ces mesures permettent aussi de démontrer ou rappeler la vigilance et l'exigence des services départementaux. Ce premier niveau d'intervention formelle permet à l'organisateur de se savoir encadré et suivi par un service qui est le garant du respect des exigences réglementaires.
L'injonction est un incontestable garde-fou qui évite que le dispositif ne s'étiole à court ou moyen terme et perde en exigence et donc en qualité de service rendu.

Seulement 9 oppositions à ouverture ont été enregistrées en 2010. Ceci témoigne des bonnes relations et des échanges constructifs qui existent entre l'ensemble des acteurs et qui ont été souvent soulignés par nos interlocuteurs tout au long de la mission.

Tout est fait par les services pour que les projets non aboutis puissent être finalisés, avec le soutien des agents des DDI, pour la sécurité des enfants et dans le respect de l'intérêt général et de la réglementation.
Aussi, dans la majorité des cas, au lieu de prononcer une opposition à ouverture, le service concerné est tenté d'aider l'organisateur à trouver les solutions au problème posé. Il est donc fait recours à l'opposition à ouverture très marginalement, lorsque la situation est insoluble.

Les fermetures temporaires ou définitives sont extrêmement rares (4 en 2010) pour les mêmes raisons que celles évoquées précédemment. Les services sont attentifs à leur travail d'accompagnement et ne prononcent de telles mesures que dans les cas extrêmes où les organisateurs ne répondent pas aux attentes.
Les cas les plus fréquents de fermeture sont liés à l'absence ou au non renouvellement du PV de commission de sécurité, aux problèmes liés à l'hygiène, ou à une relative inadaptation temporaire des locaux à la catégorie de population accueillie.

S'agissant des interdictions temporaires ou définitives d'exercer prononcées par le Préfet de département sur proposition du DDI, les mesures concernant les personnes sont sans doute aucun celles qui sont les plus délicates à prendre par le service. Les sanctions personnalisées sont bien naturellement plus délicates à prononcer, tant par les motifs qui les justifient que par les conséquences personnelles qu'elles engendrent.

Trois types de situations sont cependant à distinguer :

- **Les interdictions d'exercer prononcées avant le début du fonctionnement de l'accueil.** A la réception de la fiche complémentaire, le service constate que l'extrait B2 du casier judiciaire comporte une inscription justifiant de l'interdiction, ou bien que l'intéressé relève déjà d'une interdiction et est recensé comme tel dans le fichier de l'Administration centrale. Dans ce cas, aucune interprétation n'est possible, la décision n'est pas arbitraire, la règle s'applique.

- **L'extrait B2 du casier judiciaire comporte une inscription, inférieure au deux mois fermes considérés comme rédhibitoires** (article L 133-6 code de l'action sociale et de la famille) pour exercer en ACM ou présente une condamnation avec sursis et pour un motif qui apparaît difficilement compatible avec l'encadrement de mineurs. Les services sont alors démunis. La réglementation ne leur permet pas de « rejuger » ou d'appliquer une « double peine » à quelqu'un qui ne relève pas d'une interdiction réglementaire mais qui pourrait constituer un risque pour la sécurité ou l'intégrité des mineurs. Les décisions des services sont alors très variables dans des proportions apparemment assez fréquentes. Soit, la condamnation est simplement ignorée ; soit, l'organisateur est informé « officieusement » par téléphone, soit le chef de service décide de prendre une mesure administrative d'interdiction, en assumant le risque d'un éventuel recours de l'intéressé.

Préconisation n° 24. Après saisine du Ministre de la justice, donner des consignes aux DDI pour mieux encadrer les conditions de prononcé d'une interdiction d'exercer des personnels d'encadrement dont la condamnation ne relève pas de l'article L 133-6 du code de l'action sociale et de la famille. (Inférieure à 2 mois fermes).

- **L'animateur ou le directeur commet une faute dans l'exercice des fonctions qui lui ont été confiées au sein de l'ACM.** Le chef de service de la DDI décide d'une mesure immédiate d'interdiction et/ou propose de présenter l'affaire devant la formation spécialisée de la CDJSVA (commission départementale de la jeunesse et des sports et de la vie associative) qui, à l'analyse des conclusions de l'enquête réalisée par le service, pourra proposer au préfet du département de prendre à l'encontre de l'intéressé une mesure d'interdiction.

Il est opportun de mentionner ici les désagréments considérables occasionnés cette année dans les services des DDI par la multitude de retour infructueux des services des casiers judiciaires : l'extrait B2 du casier, demandé automatiquement lors de la saisie des identités des personnels recrutés pour la direction et l'animation des ACM, ne peut être délivré que si les informations saisies correspondent en tout point à l'état civil de l'individu.
Or, la majorité des services départementaux n'a pas eu le temps matériel de traiter ces retours, du fait de leur volume et des délais extrêmement courts entre l'édition de la fiche complémentaire et le début de séjour.

Consciente de ce problème, la DJEPVA serait sur le point de le résoudre en 2011 : les organisateurs seront désormais informés directement par le service du casier judiciaire des identités incorrectement saisies et devront corriger eux-mêmes les informations, afin de permettre la validation de la fiche complémentaire. Ces erreurs d'identification étant jusqu'à présent rectifiées par les directions départementales, ce simple aménagement de l'application informatique se traduira pas un allègement significatif du travail administratif.

Préconisation n° 25. Alléger la charge de travail des DDI en optimisant le traitement des recherches sur le casier judiciaire par une plus grande implication des organisateurs.

Plus généralement, la mission d'inspection générale suggère que l'application de télé procédure, désormais bien assimilée par la plupart des organisateurs, soit expertisée sous l'angle d'une plus grande responsabilisation de ceux-ci, par le biais de messages d'erreurs, à la source, et d'items bloquants.

▶ Cf. annexe 13, page 166, inventaire des suggestions des personnels pour l'amélioration du logicien de télé-procédure GAM-TAM

- ***Le rôle de police administrative, l'assermentation des agents,***

Le rôle de police administrative est assuré et assumé par l'ensemble des agents des DDI rencontrés. Tous se disent mobilisés dans ce cadre, mais très peu d'entre eux demandent à être assermentés. La plupart doutent de l'intérêt d'une telle démarche : les agents des services préfèrent privilégier l'acte pédagogique par rapport au rôle de police administrative et judiciaire ; d'expérience, ils considèrent, lorsque les faits constatés sont graves et justifient l'intervention des forces de police et/ou de gendarmerie, que leur intervention ne se justifie plus.

Cela étant, la mission d'inspection générale considère que les deux procédures, administrative et judiciaire, ne s'opposent pas et répondent à des finalités distinctes : la mesure administrative prise par un préfet n'a pas pour objet, ni-même pour effet, de se prononcer sur une recherche de responsabilité lors d'un incident en cours de séjour, ni de sanctionner a priori. La mesure administrative vise à assurer la protection des mineurs face à une situation problématique et des risques sérieux justifiant, dans l'instant, de mesures de protection.

En pratique, le renforcement réel des relations de proximité entre le Procureur de la République, les Préfets et les Chefs de service, doit permettre une appréciation coordonnée sur les situations les plus problématiques.

- *Les outils élaborés et utilisés par les services,*

Tous les services consultés ont saisi l'opportunité des déplacements sur site pour présenter à la mission d'inspection générale les outils que chacun a développés pour pallier l'absence d'outils de portée nationale : synthèse de la réglementation, présentation synoptique des différentes catégories d'ACM, guide de l'organisateur, fiche d'aide à la rédaction des projets éducatifs et pédagogiques, fiche de rapport de visite ou de contrôle type, courrier type, statistiques spécifiques au service,...

► *Cf. annexe 4, 5 & 12 page 112, 116 & 161:* exemples de présentations de la réglementation conçues à l'initiative des services

Si la méthode qui consiste à laisser l'initiative et la liberté de produire des outils et documents est une façon incontestable de responsabiliser les services, il n'en demeure pas moins vrai que cette pratique comporte des risques d'erreurs ou d'approximations non négligeables.

Comment être certain que les documents alors fournis sont bien conformes aux textes et ne prêtent aucune place à l'interprétation ? La synthèse d'un texte, d'une règle, d'une information engage toujours son rédacteur et l'interprétation qu'il propose repose sur sa sensibilité, voire son analyse, incluant une part de subjectivité.

Même si la majorité de ce qui a été présenté était de qualité, rien n'exclut l'erreur d'interprétation d'un texte, la reformulation erronée, l'absence d'une information capitale.

A l'heure de la mutualisation et des économies d'échelle, il serait raisonnable que la DJEPVA mette à disposition de tous les services ces outils communs, désormais attendus par tous les interlocuteurs rencontrés. Les retombées d'une telle rationalisation des méthodes, seraient également très positives pour conforter et améliorer le pilotage des ACM et la connaissance du dispositif.

A tout le moins, il apparaît indispensable que l'ensemble des outils utilisés sur le territoire national, tant à destination des organisateurs que des familles, mais également des agents, soient a minima systématiquement et préalablement validés par l'administration centrale.

Préconisation n° 26. Proposer aux services (ainsi qu'aux organisateurs et aux familles) des présentations synthétiques et synoptiques de la règlementation des ACM.

IV-4 FAUT-IL METTRE LE PREFET DU DEPARTEMENT D'ACCUEIL AU CŒUR DE LA MISSION DE PROTECTION DES ACM ?

IV-4.1 UN CHANGEMENT MAJEUR

La procédure de déclaration des accueils auprès du préfet revêt une importance considérable et la délivrance du récépissé de déclaration atteste de la conformité d'éléments objectivables que le législateur a considéré comme des conditions indispensables pour garantir le bon déroulement des accueils et la sécurité physique et morale des mineurs.

Au-delà de l'ensemble des préconisations contenues dans le présent rapport visant à sécuriser l'action de premier niveau des services de l'Etat et à assurer un niveau de protection optimale des mineurs placés sous la responsabilité des préfets de département, **le transfert de la déclaration directement auprès du préfet du département d'accueil et l'exercice par ce dernier de la totalité du pouvoir d'injonction** semblent de nature à rationnaliser la procédure.
Ce changement ne priverait en rien le préfet du département d' « origine » -où se situe le siège social de l'organisateur- de la totalité des informations, dont il bénéficie dans le cadre de la procédure actuelle, la télé-procédure permettant l'information en simultanée des deux préfets.

Il est probable que la perspective d'une telle réforme fasse débat, peut-être davantage au niveau central que territorial : son caractère emblématique peut expliquer l'attachement de certains à la procédure en vigueur, la distinction « département d'origine / département d'accueil » étant à la base de la procédure de déclaration des « colonies » mise en place par le décret-loi de 1938…

Il serait donc de bonne administration de s'en assurer. C'est pourquoi la mission d'inspection générale, favorable à cette évolution, propose qu'une réflexion de fond, qui pourrait donner lieu à une expérimentation dans quelques départements, soit engagée à l'initiative de la DJEPVA. Le tour de table de la concertation associerait, notamment, des organisateurs, les fédérations et unions nationales du secteur des vacances des jeunes, des préfets et les services concernés, la CNAF…

IV-4.2 UNE NOUVELLE HIERARCHIE DES ROLES ENTRE ORGANISATEUR ET DIRECTEUR DES SEJOURS

Cette proposition de modification du cadre de la procédure entend prendre acte aussi d'un changement significatif dans la distribution des rôles au niveau des organisateurs eux-mêmes.

De fait, encore récemment, le rôle du directeur dans l'organisation du séjour était majeur, la structure n'assurant que le support administratif ; la culture des « œuvres » organisatrices, l'attachement des directeurs à leur organisateur sur une longue période

et la reconduction du séjour plusieurs années durant sur le même site d'accueil a assurément créé les conditions de cette prédominance du directeur par rapport aux élus et responsables représentant l'organisateur.
Revenant chaque été diriger « sa » colonie », le directeur et son « staff » rapproché, étaient très vite reconnus des services de l'Etat, avec lesquels les problèmes se réglaient en direct.

Désormais, ce lien direct, tissé dans la durée entre le directeur du séjour et la direction départementale d'accueil, est largement rompu pour des raisons multiples ayant contribué à renforcer significativement le rôle de l'organisateur : moindre fidélisation des équipes de direction ; diversification plus grande des lieux de séjours (ayant conduit par exemple beaucoup de comités d'entreprises à ne plus gérer en régie directe leurs centres de vacances) ; profil différent des directeurs, du fait de la professionnalisation de leur recrutement, mais aussi probablement d'une évolution juridique et sociétale renforçant la responsabilité de l'organisateur ; professionnalisation accrue des modes de gestion, allant souvent jusqu'à la négociation « en amont » de prestations éducatives externalisées.

Or, il est essentiel que le département d'accueil, tout au long de la chaîne du séjour, ait une liaison directe avec les opérateurs responsables des séjours.

Les responsables des services territoriaux de l'Etat ont, à juste titre, signalé, cette évolution à la mission d'inspection générale : ils considèrent, au vu de leur expérience, que **les conditions de qualité d'un séjour sont réunies plusieurs mois à l'avance et sont très dépendantes des choix de l'organisateur en matière, par exemple, de politique de recrutement et de choix des publics.** Au point que ces services disent avoir souvent l'intuition des séjours qui ne manqueront pas de leur poser problème !

Ce changement de contexte et cette montée en première ligne de l'organisateur au dépens du directeur du séjour justifient que le préfet du département d'accueil soit en situation de dialoguer directement et tout au long de la chaîne d'organisation et du déroulement du séjour avec lui.
Nier cette situation mettra immanquablement, à un moment ou à un autre, les autorités d'accueil en situation de devoir intervenir « en aveugle », répondant à l'incident ou au dysfonctionnement, plutôt qu'à être en situation de l'anticiper et de le prévenir, du fait d'une liaison directe avec l'organisateur, quel que soit l'adresse postale de son siège.

IV-4.3 LE PREFET DU DEPARTEMENT D'ACCUEIL AU CŒUR DU DISPOSITIF DE PROTECTION : LES ARGUMENTS « POUR » ET LES ARGUMENTS « CONTRE »

• Arguments justifiant du maintien de la procédure actuel auprès du département « d'origine » de l'organisateur

- le service du département d' « origine » a souvent une meilleure connaissance de l'organisateur qui y a son siège et une capacité renforcée à organiser avec lui une relation et des échanges de plus grande proximité ;

- l'organisateur ne programme pas en général un seul séjour dans un seul département : en s'adressant toujours au département d'origine, il n'a qu'un seul interlocuteur pour le suivi de toutes ses déclarations ; la DDI apprend ainsi à connaître et à travailler avec cet organisateur ;
- le département d'accueil ne connaît pas l'organisateur, et n'est pas en posture de lui apporter aide et conseils ;
- le séjour commence au moment du regroupement des enfants avant leur départ, donc près du lieu où il est déclaré, il se termine sur le quai de la gare ou devant le bus où les enfants sont rendus aux familles ; une intervention jusqu'à ces ultimes moments est possible par la DDI d'origine.

• Arguments en faveur du renforcement du rôle du préfet du département « d'accueil « où se déroule le séjour

- meilleure connaissance du territoire sur lequel se déroule le séjour, des risques à organiser telle ou telle autre activité sur tel site ou à telle époque de l'année ; capacité accrue de ce fait pour renforcer, la vigilance, les exigences vis-à-vis de l'organisateur, les mises en garde ;
- meilleure connaissance des locaux où seront accueillis et hébergés les mineurs, de leurs exploitants, ainsi que des prestataires qui organiseront les activités proposées ;
- facilité à visiter les sites avant le début de l'accueil ;
- contacts de proximité avec les animateurs, les directeurs et les personnels d'accueil et logistiques souvent recrutés sur place ;
- renforcement de la capacité à déterminer en vue de l'élaboration du plan départemental de contrôle, le choix des séjours à visiter en fonction de la relation initiale avec l'organisateur, de la cohérence du projet connu dès la conception, du ressenti et de l'expérience des agents chargés des contrôles ;
- développement de la sous-traitance d'une partie, parfois centrale, des activités proposées durant le séjour aux mineurs accueillis, à des prestataires locaux souvent éloignés de l'organisateur.

Préconisation n °27. Mettre à l'étude et expérimenter le transfert de la déclaration des séjours de vacances de mineurs avec hébergement directement auprès du préfet du département où se déroule l'accueil et reconsidérer, en conséquence, les effectifs-cibles requis, notamment au profit des départements d'accueil les plus importants.

IV-4.5 L'ENJEU MAJEUR DE MANAGEMENT DES NOUVEAUX SERVICES

L'étude des organigrammes des nouvelles directions départementales interministérielles montre que **les personnels chargés du secteur des accueils collectifs de mineurs sont quasi-exclusivement issus de la filière « jeunesse et sports ».**
Indépendamment des mesures de maîtrise de la masse salariale et de la règle de non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite, ce parti-pris organisationnel a conduit en 2010, de facto, à un rétrécissement certain, et parfois extrême, des effectifs mobilisables pour cette mission régalienne de protection des ACM. Car, il n'est pas rare que des inspecteurs, des CEPJ ou des professeurs de sport se soient vus confier des responsabilités plus transversales, les éloignant d'autant de toute intervention de contrôle des ACM qu'ils assuraient antérieurement à la réforme des services du 1ier janvier 2010.

Cette situation apparaît particulièrement exacerbée dans les départements chefs-lieux de région, du fait de la partition des directions régionales et départementales de la jeunesse et des sports.

Or, dans le même temps, à quelques exceptions individuelles près, **le nouveau format des directions départementales n'a pas encore permis de mettre au service de cette mission régalienne des compétences issues des autres services recomposés.**

La mission d'inspection générale considère que cette situation, compréhensible la première année de mise en œuvre de la réforme territoriale de l'Etat, n'évoluera probablement pas significativement, ou à tout le moins pas suffisamment rapidement, du seul fait du management interne.

Des mesures d'accompagnement volontaristes doivent être mises en œuvre sans tarder, notamment en matière de formation des agents à la culture et au cadre d'intervention de l'Etat dans le champ de l'accueil collectif des mineurs et plus largement des politiques éducatives de jeunesse.
Les programmes de formation professionnelle des personnels, qu'ils relèvent des plans nationaux de formation ou des plans régionaux en application de la circulaire du 1er février 2011 de la DGAFP (ministère du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat), devraient être mobilisés, sans plus tarder, au service de cet enjeu.

Cet objectif ne fera cependant pas l'économie d'une impulsion nationale forte, notamment dans la redéfinition des cadres d'emplois et des missions.
Le périmètre des DDCSPP offre un cadre de réflexion et d'action particulièrement propice, du fait du regroupement en leur sein de personnels et de services ayant une vraie culture de contrôle et des corps statutaires de contrôleurs.

Il importe de s'attacher rapidement à la résolution de cet enjeu, qui passe par une réflexion volontariste autour de la problématique contrôle/inspection, tant au plan statutaire qu'au travers de l'émergence d'une coopération profondément renouvelée dans ses formes et ses finalités, entre le niveau régional et départemental.

Préconisation n° 28. Associer aux missions de contrôle des ACM actuellement dévolues aux personnels de la filière « jeunesse et sports », les autres services de contrôle intégrés dans les nouvelles directions départementales interministérielles, par des mesures de management interne, des actions d'accompagnement en formation, des mesures d'évolution des compétences -métiers respectives.

CINQUIEME PARTIE

DES CLARIFICATIONS NECESSAIRES POUR CONFORTER ET GARANTIR LA MISSION DE PROTECTION DE L'ETAT, MAIS AUSSI « SECURISER » DAVANTAGE L'ACTION DES PREFETS ET DES SERVICES

V-1 LA VISION DES DIRECTIONS REGIONALES DE LA JEUNESSE, DES SPORTS ET DE LA COHESION SOCIALE — PAGE 70

V-2 UNE DIFFICULTE A STABILISER LA REGLEMENTATION QUI A PU COMPLIQUER LES MISSIONS DE CONTROLE DE 1ER NIVEAU DES PREFETS — PAGE 72

V-2.1 Un processus en marche de clarification de l'administration centrale à la hauteur de l'ambition de la réforme territoriale de l'Etat
V-2.2 Quelques points d'incertitudes à lever

V-3 LES DEUX CHANTIERS JUSTIFIANT DES ADAPTATIONS REGLEMENTAIRES — PAGE 73

V-3.1 La question des accueils de loisirs
V-3.2 La difficulté de contrôle des séjours linguistiques

V-4. POUR UNE NOUVELLE COMPLEMENTARITE DES ROLES ENTRE LE NIVEAU REGIONAL ET LE NIVEAU DEPARTEMENTAL — PAGE 77

V-4.1 Un processus bien engagé de clarification des périmètres d'intervention des services
V-4.2 Créer les conditions favorisant les dynamiques territoriales de coopération
V-4.3 De la nécessaire distinction entre l'exercice du pouvoir régalien de contrôle et les missions d'inspection
V-4.4 Le fonctionnement de la CDJSVA (commission départementale de la jeunesse, des sports et de la vie associative) : pour un transfert au niveau régional

V-1 LA VISION DES DIRECTIONS REGIONALES DE LA JEUNESSE, DES SPORTS ET DE LA COHESION SOCIALE

Les directeurs régionaux de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale ont fait part, pour la quasi unanimité d'entre eux, de leur extrême inquiétude quant à la faiblesse des services départementaux pour continuer à offrir un service de qualité dans le domaine de l'accompagnement, du contrôle et de l'évaluation des ACM.
De l'avis général, les préfets de département s'interrogent également de ce contexte.

Au niveau départemental, la baisse des effectifs des personnels techniques et pédagogiques, à laquelle s'ajoutent la diminution, voire la disparition totale dans plusieurs départements, des inspecteurs de la jeunesse et des sports, constitue une préoccupation majeure pour l'ensemble des interlocuteurs rencontrés.

Selon les décomptes effectués par les rapporteurs, à la rentrée 2011, une trentaine de directions départementales aurait pu se trouver sans aucun inspecteur de la jeunesse et des sports titulaires, sans les mesures correctives prises à l'occasion de l'affectation des sortants au concours ouvert en 2011. Une telle perspective, qui peut se reproduire dans les années à venir, mettrait les préfets de département concernés dans une situation très délicate pour assurer leur mission régalienne de protection. Les services centraux et régionaux à qui incombe la répartition des ressources doivent donc impérativement veiller à la nécessaire adéquation entre objectifs assignés et moyens affectés.

Le logiciel GAM-TAM constitue pour les DR une véritable avancée, un gain de temps considérable, mais, de fait, les équipes administratives sont conduites à jouer un rôle déterminant dans la chaîne de traitement de la mission de protection dévolue aux préfets, et cela dans un contexte de plus en plus tendu en matière de ressources humaines. **Le management local se doit de prendre en compte cette responsabilité importante qui repose désormais sur quelque(s) agent(s) administratif(s) et intégrer, dans une approche de contrôle interne, cette situation dans la gestion du risque.**

Dans cette perspective, quelques DRJSCS ont émis le souhait, justifié pour la mission d'inspection générale, d'avoir accès au logiciel GAM-TAM pour suivre les évolutions statistiques des résultats de tous les départements de la région et avoir ainsi une vision régulière de l'activité dans son ensemble.

Les différentes procédures d'inspection, selon les corps d'origine et la philosophie de l'approche, rendent l'harmonisation des actions parfois compliquée. Les inspecteurs issus de jeunesse et sports se situent davantage dans le conseil et l'accompagnement. A l'opposé, les méthodes des inspecteurs des affaires sanitaires et sociales, voire des services vétérinaires, apparaissent plus formalisées, plus cadrées et plus orientées vers un contrôle strict. La formation et les pratiques concertées devront prioritairement aplanir cette difficulté de départ.

Pour certains DRJSCS comme pour certains DDI, le rôle de coordination régionale, tel que défini par la circulaire DJEPVA du 4 juin 2010 *(cf. annexe 9, page 128)* n'a pas été

toujours très bien apprécié : d'abord dans son mode d'édiction, relevant plus d'une injonction doctrinale que d'une réelle réflexion associant les divers acteurs en jeu et, tout autant dans son contenu et ses modalités, qui mériteraient à l'avenir, selon les intéressés, d'être précisés et facilités en créant les conditions favorables à l'expression des dynamiques territoriales.

La dimension prescriptive de cette instruction est, en effet, importante :
« Sous réserve des compétences du préfet de département et sous l'autorité du préfet de région, la direction régionale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRJSCS) assure le pilotage et la coordination de l'ensemble des politiques de jeunesse et plus particulièrement celles portant sur la qualité éducative des loisirs collectifs des enfants et des jeunes et la sécurité des usagers accueillis dans les ACM (cf. article 2 du décret n°2009-1540 du 10 décembre 2009 cité en référence).
A cet effet, la mise en place d'une coordination régionale, en lien avec le niveau départemental, doit permettre un échange et une harmonisation des pratiques, notamment en matière de contrôle et d'évaluation, la mise en place d'actions de formation et d'accompagnement des organisateurs et des équipes pédagogiques des ACM tout au long de l'année ainsi que la programmation d'actions de formation des personnels des services dans le cadre du plan régional de formation.
A partir de l'analyse partagée du contexte et des territoires et en fonction des priorités départementales, *le DRJSCS fixe des priorités régionales de façon à assurer une action des services de l'Etat sur des secteurs identifiés (zones littorales ou de montagne, zones à forte implantation d'ACM, par exemple).».*

Si les DRJSCS assument, plus ou moins selon les cas, le rôle de coordination qui est attendu d'eux dans le domaine des ACM, la notion de pilotage semble moins évidente à percevoir, et aucun directeur régional ne se sent, à ce stade, particulièrement concerné par les actions de formation et d'accompagnement des organisateurs et des équipes pédagogiques des ACM évoquées dans ce texte.

De même, la détermination *de « priorités régionales »* par les DRJSCS *« sur des secteurs identifiés »* leur semble difficile à concevoir dans le respect des prérogatives du préfet de département. Cette vision occulte la très grande disparité entre les départements d'une même région, particulièrement dans les régions littorales, entre les départements du bord de côte accueillant l'essentiel des séjours et les départements de l'intérieur, peu concernés.

Enfin, quelques DRJSCS affirment participer, en tant que de besoin, au plan de contrôles des ACM, notamment en période estivale, afin de soutenir l'action des DDI, notamment lorsque celles-ci ne disposent pas d'inspecteur de la jeunesse et des sports au sein de leurs équipes, mais cela reste marginal.

Les relations avec la DJEPVA sont globalement bien appréciées par l'ensemble des services DRJSCS et DDI, même si la majorité de ces derniers souhaiterait pouvoir être réunie au niveau national pour partager et échanger notamment sur ce dossier des ACM.

Préconisation n°29. Préciser le rôle de coordination attendu de la DRJSCS.

V-2 UNE DIFFICULTE A STABILISER LA REGLEMENTATION QUI A PU COMPLIQUER LES MISSIONS DE CONTROLE DE 1ER NIVEAU DES PREFETS

V-2.1 UN PROCESSUS EN MARCHE DE CLARIFICATION DE L'ADMINISTRATION CENTRALE A LA HAUTEUR DE L'AMBITION DE LA REFORME TERRITORIALE DE L'ETAT

Dans ce contexte de vigilance nécessaire et de persistance des tensions évoquées en matière de ressources humaines au sein des nouveaux services territoriaux de l'Etat, au moins le temps de la stabilisation de la réforme et de l'émergence des synergies attendues, la mission d'inspection générale estime indispensable d'interagir dès maintenant et simultanément sur un ensemble de leviers, dont certains ne feront pas l'économie d'une remise en cause et en ordre des modes de gestion et des codes existants, notamment dans les matières suivantes :

- affectation des ressources humaines (toute responsabilité incombant de par la loi à l'Etat doit pouvoir être exercée, sauf à ce que l'Etat y renonce de par la loi) ;

- ajustement du champ de la responsabilité de l'Etat pour certaines formes d'activités sur les lieux de vie des enfants, ou lorsque le contrôle par l'Etat apparaît irréalisable (cas des séjours linguistiques à l'étranger dont le suivi impose probablement d'autres modalités à définir) ;

- redéfinition des modalités et des métiers du contrôle dans le contexte de pluri-compétence caractérisant les nouveaux services de l'Etat, de clarification stratégique et méthodologique des missions régaliennes (distinction entre contrôle et inspection, le premier relevant généralement de corps de catégorie B, le second de cadre A) ;

- impact, dans l'exercice du contrôle régalien de l'Etat, de décisions structurelles prises à un autre niveau et dans une autre perspective (cf. la position de l'organisation syndicale majoritaire des professeurs de sport, mettant en cause l'opportunité et la légitimité de l'intervention des professeurs de sports dans des champs d'intervention, les accueils collectifs de mineurs, relevant d'un autre ministère et dans des domaines ne relevant pas de leurs compétences statutaires).

V- 2.2 QUELQUES POINTS D'INCERTITUDES A LEVER

Depuis les premiers textes instituant une réglementation spécifique aux accueils de mineurs pendant les vacances, les congés professionnels et les loisirs en dehors du domicile familial et confiant aux préfets une responsabilité majeure de protection, le principe de continuité prime largement. Il n'en demeure pas moins que les derniers chantiers réglementaires ont généré quelques difficultés à stabiliser la réglementation, du fait de la difficulté de concilier la volonté de simplifier et de rendre plus lisible la procédure et de prendre en compte la spécificité de certains types de séjours.

Deux points semblent constituer, pour les rapporteurs, un cadre d'incertitude de la réglementation, ne permettant pas aux préfets et à leurs services (directions départementales de la cohésion sociale et directions départementales de la cohésion sociale et de la protection des populations) d'intervenir en toute sûreté d'appréciation :

1. **le traitement des accueils de loisirs,** caractérisés par une diversité de situations, complexifiant, tant pour les organisateurs que pour les services de l'Etat, les procédures de déclaration
2. **la difficulté de contrôle des séjours linguistiques.**

La question des conditions d'encadrement des activités sportives proposées lors des séjours relevant des accueils collectifs de mineurs, à laquelle il est fait référence à plusieurs reprises dans le cadre du présent rapport, n'est pas retenue ici comme un point à traiter, dans la mesure où un projet de décret clarifiant les zones d'incertitude est en instance de publication.

►cf. préconisation n°8 page 44

De plus, la mission d'inspection générale suggère deux adaptations réglementaires qui lui semblent aller, dans le contexte de la réforme territoriale des services de l'Etat du 1er janvier 2010, dans le sens d'une plus grande efficacité de l'action des services :

- **par une meilleure articulation entre le niveau régional et départemental ;**
- **par un transfert au niveau régional des compétences actuellement assurées par les commissions départementales de la jeunesse, des sports et de la vie associative (CDJSVA),** dans la mise en œuvre de la procédure d'interdiction d'exercer en ACM.

V-3 LES DEUX CHANTIERS JUSTIFIANT DES ADAPTATIONS REGLEMENTAIRES

V-3.1 LA QUESTION DES ACCUEILS DE LOISIRS

Historiquement, les activités de loisirs collectifs de mineurs se sont développées en parallèle des colonies de vacances, dont elles ont constitué un prolongement, puis une alternative pour certaines familles. Les patronages, qu'ils soient laïques ou confessionnels, permettaient de compléter l'action de l'Ecole ou d'offrir aux jeunes une éducation citoyenne, morale ou religieuse.

L'extraordinaire « boom » des centres de loisirs sans hébergement (CLSH) à la fin des années 1960, a conduit à réglementer **en 1970**, par arrêté ministériel, cette forme d'activité en s'inspirant des principes fondant la réglementation des centres de vacances : obligation de déclaration et imposition de normes d'encadrement et de qualification, notamment.

L'arrêté du 20 mars 1984 du Ministère de la Jeunesse et des Sports conforte le CLSH, comme une entité éducative à part entière, correspondant à une diversité de situations et modes d'accueil collectifs de proximité à l'occasion des loisirs, sur leurs lieux mêmes de vie des enfants et des préadolescents, à l'exclusion des cours et apprentissages particuliers.

Ces structures d'accueil pouvaient solliciter une habilitation de l'Etat, délivrée par le préfet sur proposition du directeur départemental de la jeunesse et des sports, qui s'assurait de l'existence d'un projet éducatif, d'une équipe d'encadrement conforme en nombre et qualification à la réglementation et de structures d'accueil et d'activités permettant de prendre en charge les enfants dans des conditions de sécurité et éducatives satisfaisantes.

La loi du 17 juillet 2001 a introduit les CLSH, sous le vocable générique des « accueils de loisirs » et des « accueils de jeunes », dans le champ d'application de la protection des mineurs jusque là réservée aux seuls accueils avec hébergement, durant les vacances et les loisirs, en dehors du domicile familial.

L'observation des pratiques des services par la mission d'inspection générale l'amène à estimer que les différences de nature entre les deux formes génériques d'accueil, avec ou sans hébergement, peut justifier - sans revenir sur le principe général de protection instauré par l'article L.227-1 et L.227-4 du Code de l'action sociale et des familles - des modalités de gestion différenciées.

Le cadre des « accueils de loisirs » renvoie à des situations d'une grande hétérogénéité, au point que l'administration est amenée à mettre en œuvre une capacité d'interprétation permanente, complexifiant les missions de contrôle de premier niveau.

De fait, de nombreuses formes d'accueils des mineurs durant les loisirs de proximité sont exclues, par instruction ministérielle, de ce cadre législatif et règlementaire (activités sportives multisports ; loisirs périscolaires d'accompagnement de la scolarité ; clubs de plage ou de vacances ; compétitions sportives ; activités d'animation proposées par des bibliothèques, ludothèques, médiathèques ; garderies occasionnelles ; stages...).

De plus, ces accueils de proximité, dans lesquels les communes ou les intercommunalités en milieu rural sont très impliquées, sont bien connus des services de l'Etat, de façon diffuse au travers de leurs interventions, ou lors de la mise en œuvre des politiques publiques.

Enfin, l'obligation des organisateurs d'ajuster en permanence leurs personnels d'encadrement aux effectifs constatés dans l'instant, rend le plus souvent incertain le dispositif de déclaration complémentaire de l'encadrement, au plus tard 8 jours avant le début de chaque période d'accueil.

Préconisation n° 30. A l'initiative de la direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative, étudier avec les principaux acteurs concernés l'impact d'une mesure de rationalisation et de simplification des procédures de déclaration des accueils de loisirs, visant :
- a minima, à supprimer l'obligation des déclarations complémentaires à chaque période d'accueil, au profit d'une seule déclaration annuelle, assortie d'un décompte des effectifs réellement accueillis, période par période, l'année écoulée ;
- à étudier l'opportunité de déclarations pluriannuelles (cf. préconisation n°12 page 50) ;
- ou à substituer à la logique actuelle de déclaration des périodes d'accueil, une procédure de recensement des organisateurs de loisirs de mineurs, selon des modalités, probablement pluriannuelles, qui pourraient s'inspirer des procédures d'agrément des opérateurs de tourisme.

V-3.2 LA DIFFICULTE DE CONTROLE DES SEJOURS LINGUISTIQUES

Les séjours linguistiques de jeunes mineurs durant les temps de vacances sont soumis aux règles du décret n°2002-883 du 3 mai 2002, relatif à la protection des mineurs, pris en charge hors de leur domicile familial, à l'occasion des vacances scolaires, des congés professionnels et des loisirs.

Les dispositions codifiées dans la partie législative (Art. L. 227-1 à Art. L.227-12) et réglementaire (R.227-4 à R.227-29) du Code de l'action sociale et des familles s'appliquent donc totalement.
Deux cas se présentent :

- les séjours se déroulent dans des familles d'accueil, sélectionnées par l'organisateur, selon ses propres critères. La communication au préfet des coordonnées de la dite-famille constitue l'essentiel de la connaissance qu'aura le représentant de l'Etat des conditions de déroulement de ce placement à l'étranger du mineur français en familles d'accueil ;

- les jeunes mineurs sont accueillis en structures collectives (établissements scolaires, installations de vacances et de loisirs etc..) et sont soumis à l'obligation de déclaration, si le nombre de mineurs est au moins égal à sept pour une durée supérieure à 3 nuits.

Si ce principe ne pose pas de problème pour les séjours linguistiques se déroulant en France, ce qui n'est pas leur vocation première, son application apparaît en revanche plus incertaine dès lors que les séjours se déroulent à l'étranger.
D'une part, ces activités s'inscrivent dans le droit propre aux pays concernés ; or, le dispositif de qualification tel qu'il existe en France n'a pas souvent d'équivalent hors de nos frontières…
D'autre part, les possibilités de contrôle sur site des autorités françaises sont limitées pour ne pas dire inexistantes, au-delà des mesures d'assistance assurées par les ambassades et les autorités consulaires à chaque ressortissant français à l'étranger, dans des difficultés extrêmes ou des situations de crises.

Les séjours linguistiques, un des « marchés » de l'accompagnement éducatif en forte croissance, partagés entre opérateurs associatifs et commerciaux

Selon le Comité national du Tourisme, 730 000 jeunes français partent chaque année à l'étranger, dont 600 000 en voyages scolaires éducatifs et 130 000 en séjours linguistiques. La durée moyenne d'un séjour est de 15 jours et le coût moyen de 1500 euros. Selon l'un des deux organismes nationaux regroupant les organisateurs (Office national de garantie des séjours et stages linguistiques / ONGSSL, dit l'Office), 36% des destinations concerneraient la Grande – Bretagne, 20% les USA.

Deux organismes nationaux affilient les organisateurs qui le souhaitent, pour des conseils, informations et services divers : l'ONGSSL, et l'Union nationale des organisations de séjours éducatifs, linguistiques et des écoles de Langues (UNOSEL).

Désormais interlocuteurs naturels de la direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative, au sein du Ministère de l'éducation nationale, de la jeunesse et de la vie associative, ces deux organismes nationaux ont pour mission à la fois de représenter auprès des pouvoirs publics des organisateurs de séjours de statuts, de stature et d'origine variés, et de veiller à la qualité des séjours, condition majeure de la confiance des « parents-consommateurs ».

Des démarches qualité initiées par les structures nationales représentant les organisateurs

L'union nationale des organisations de séjours éducatifs, linguistiques et des écoles de langue a été largement à l'initiative d'une démarche qualité ayant abouti à l'élaboration de la norme européenne des séjours et stages linguistiques (NF EN 14 804).

L'Office national de garantie des séjours et stages linguistiques, de son côté, conditionne l'adhésion des organisateurs de séjours à leur engagement de respecter une charte de qualité et déontologique rigoureuse, qui va au-delà de la norme NF.

Au-delà de la signature de la Charte, des contrôles sont opérés par l'Office, qui missionne des contrôleurs indépendants chargés de s'assurer en cours de séjours de la bonne application de la charte.

L'Office a développé également un service « médiation » qui s'efforce de régler les contentieux entre organisateurs et utilisateurs.

Ces deux groupements, au travers de leur norme et de leur charte qualité compensent la difficulté pour l'Etat de mettre en œuvre les responsabilités régaliennes qui lui incombent, dont l'exercice se heurte à la nature particulière de cette forme d'accueil collectif de mineurs.

S'il est indéniable que la vigilance des pouvoirs publics a contribué à inciter les organisateurs à mieux contrôler l'organisation de ces séjours, il n'en reste pas moins que la mission de protection de l'Etat est loin d'avoir la « plénitude » prévue par le code de l'action sociale et des familles.

Préconisation n° 31. Concernant les séjours linguistiques, donner un fondement réglementaire à la référence à la norme européenne, en reconnaissant, par agrément national, le rôle des organisations nationales assurant des missions de régulation et de médiation auprès des organisateurs qu'ils affilient et adapter le dispositif de déclaration à l'issue d'une phase d'expérimentation.

V-4 POUR UNE NOUVELLE COMPLEMENTARITE DES ROLES ENTRE LE NIVEAU REGIONAL ET LE NIVEAU DEPARTEMENTAL

V-4.1 UN PROCESSUS BIEN ENGAGE DE CLARIFICATION DES PERIMETRES D'INTERVENTION DES SERVICES

La mise en œuvre de la protection des mineurs bénéficiant d'un accueil éducatif, à caractère collectif, hors du domicile parental, durant les vacances scolaires, les congés professionnels et les loisirs, s'inscrit dans la mission régalienne des préfets de département.

Avant même la réforme territoriale de l'Etat entrée en vigueur au 1ier janvier 2010, la plupart des ex-directions régionales et départementales de la jeunesse et des sports jouait un rôle de coordination et de mutualisation entre les différentes directions départementales, notamment pour harmoniser les procédures sur les sites internet des services, produire en commun les instructions applicables et déclinées sur l'ensemble des départements de la région, ou pour harmoniser les outils utilisés, rapport de visite et d'inspection par exemple.

Le décret n° 2009-1484 du 3 décembre 2009 (article 4) confirme la compétence des préfets de département (DDCS et DDCSPP) pour la mise en œuvre des politiques visant à développer et à contrôler la qualité éducative des accueils de mineurs et la sécurité physique et morale des mineurs accueillis.

A ce titre, le préfet de Département (DDCS /DDCSPP) mobilise les agents placés sous son autorité pour assurer :

- l'instruction des déclarations des accueils et des locaux d'hébergement ;
- les missions de contrôle/évaluation prévues dans le plan départemental de protection des mineurs en accueil collectif, prenant en compte les priorités nationales définies par l'administration centrale (DJEPVA), le directeur régional (DRJSCS) et le directeur départemental interministériel (DDCS et DDCSPP).

Ce mouvement est conforme à l'esprit ayant prévalu à la définition des nouveaux formats de service et lui donnera du sens.
Cette diversification des équipes potentiellement mobilisables de contrôle des ACM est d'autant plus indispensable que les personnels d'inspection de la jeunesse et des sports et certains personnels des corps techniques et pédagogiques affectés dans les nouveaux services se sont vus confier d'autres responsabilités, « distrayant » l'ETPT correspondant de sa mission initiale dans le domaine des ACM ou du sport ;

Cette ouverture s'appuie sur le fait que la notion d'inspection, dans le champ des ACM, est désormais uniquement associée aux formations conduisant à la délivrance du Brevet d'aptitude aux fonctions d'animateur et de directeur (BAFA et BAFD) , en application de l'article 6 du décret du 28 août 1987, aux termes duquel « les sessions et stages font l'objet d'inspections effectuées par le corps d'inspection de la jeunesse et des sports ».

Dans le même registre, le décret n°2005-1759 du 29 décembre 2005 (article 9) relatif à l'agrément « vacances adaptées » pour l'accueil des personnes handicapées adultes donne compétence pour effectuer ces contrôles aux seuls inspecteurs des affaires sanitaires et sociales et aux médecins de santé publique, dont les effectifs limités rendent difficile l'exercice de cette compétence spécialisée dans le périmètre des nouveaux services, DDCS et DDCSPP.

Il serait à coup sûr pertinent, en amont des réflexions en cours sur la fusion du corps de l'inspection de la jeunesse et des sports et du corps des affaires sanitaires et sociales, que des dispositions transitoires soient prises pour étendre cette compétence de contrôle des séjours « vacances adaptées organisées » aux corps d'inspection et aux corps techniques et pédagogiques des ministères chargés de la jeunesse et des sports.

La mission de protection des préfets étant globale, rien ne justifie désormais les approches segmentées, service par service, qui prévalaient trop souvent avant la réforme territoriale de l'Etat au 1er janvier 2010. On peut supposer désormais voir disparaître le genre d'incongruité relevée dans un récent rapport d'audit du dispositif de performance du programme « jeunesse et vie associative », invitant le ministère de tutelle des ACM « à limiter le champ des contrôles des séjours de mineurs au domaine strict de compétence du ministère »...

► *Cf. annexe 11, page 158 : extrait de l'audit du dispositif de performance du programme « jeunesse et vie associative ».*

Enfin, l'objectif de cette démarche est bien, non seulement de maintenir le niveau des contrôles sur place et sur pièces à ce qu'il était avant la réforme (la baisse enregistrée en 2010 ne pouvant être que conjoncturelle, du fait de l'entrée en vigueur de la réforme des services territoriaux de l'Etat au cours de cette même année), mais encore de l'accroître, une cible de 15 à 20% de séjours contrôlés constituerait un taux de réalisation en rapport avec les enjeux de protection des ACM.

Un tel objectif impose de mobiliser plus largement toutes les compétences disponibles dans les DDI. Les chefs de service semblent favorables à cet élargissement visant à mutualiser les compétences d'intervention en matière de contrôle des accueils collectifs de mineurs, désormais disponibles au sein des nouveaux services départementaux interministériels (DDCS et DDCSPP).

Il semble essentiel de lier cet élargissement des personnels à même de contrôler les ACM à des exigences de formations préalables. De plus, la modification du cadre législatif devra intervenir rapidement, afin de faciliter et de sécuriser une telle évolution des périmètres du contrôle et d'inspection des ACM.

Préconisation n° 32. Mettre en place, selon un pilotage national et en prenant appui sur la plateforme GRH des préfectures de région, des plans de formation des agents dans le domaine des ACM, visant à densifier le nombre des agents mobilisables au-delà des seules compétences techniques et pédagogiques des personnels « sports » et « CEPJ ».
En parallèle, clarifier (DJEPVA ; DS ; DRH) le versant statutaire de ce dossier, en cohérence avec les nouveaux schémas d'emploi définis ou à l'étude et les réflexions en cours sur la mission inspection –contrôle-évaluation.

V-4.2//CREER LES CONDITIONS FAVORISANT DES DYNAMIQUES TERRITORIALES DE COOPERATION

Les actions susceptibles de faire l'objet d'une mutualisation et d'un échange de pratiques, l'élaboration d'outils ou de méthodologies définis en commun et partagés, la formation ont vocation à nourrir la « coopération » entre les directions départementales interministérielles et avec la direction régionale.

L'identification, au sein des services de l'Etat, sur l'ensemble du territoire régional, de personnes-ressources sur des compétences « fines », susceptibles d'intervenir ponctuellement à la demande des préfets de département, pourrait s'inscrire utilement dans ces démarches de mutualisation et de coopération et faire l'objet d'une réflexion au niveau régional. Même si spontanément on imagine bien l'intérêt d'une telle démarche dans le champ du sport, elle peut recouvrir bien d'autres spécialités, y compris dans des domaines de fonctionnement des ACM autres que leur dimension strictement éducative et pédagogique.

En revanche, la mission d'inspection générale serait plutôt portée à faire siennes les réserves et craintes des responsables des services départementaux, sur une généralisation du principe d'équipes techniques régionalisées de contrôles.
Outre qu'un tel appoint n'est jamais assuré compte-tenu des plans de charge des DRJSCS et des propres priorités des préfets de région, ce format régionalisé de gestion des ressources humaines porterait en germe le risque d'éloignement de la mission de contrôle des ACM ; or, celle-ci, dans sa définition législative actuelle, ne peut, du point de vue de l'exigence de protection des mineurs dévolue aux préfets de département, n'être exercée que dans la proximité du territoire départemental.

V-4.3 DE LA NECESSAIRE DISTINCTION ENTRE L'EXERCICE DU POUVOIR REGALIEN DE CONTROLE ET LES MISSIONS D'INSPECTION

Dans le domaine des accueils collectifs de mineurs, la primauté donnée à juste titre à la dimension éducative et aux conditions d'épanouissement des mineurs accueillis en séjours collectifs, a conduit les personnels « jeunesse et sports » chargés de la mise en œuvre de la mission de protection du préfet à appréhender contrôle et inspection de façon unitaire au cours de la « visite » des séjours. Les personnels techniques et pédagogiques contribuant à ces missions se retrouvaient parfaitement dans une culture professionnelle associant en permanence « contrôle et conseil », « inspection et accompagnement ».

Comme il a été relevé dans une note établie sous le timbre d'un des services auditionnés, *« le travail des agents de la DDCS ne consiste pas exclusivement à contrôler les insuffisances, mais à les éviter en amont par un suivi à l'année via un travail de prévention et de formation…Les visites participent à un objectif de conseil, de soutien et d'amélioration de la qualité s'appuyant sur notre expérience technique et pédagogique avec rappel à la règlementation en cas de besoin. En ce sens, le seul critère du nombre d'injonctions n'est pas pertinent… ».*

Cette approche n'est pas contestable, tant il est vrai qu'il ne serait pas soutenable qu'une observation sur site ne fasse pas l'objet d'une recommandation dans l'instant de nature à supprimer un dysfonctionnement mettant en péril la sécurité des mineurs ou plus souvent la qualité de l'accueil et des activités proposées.

Si tel est l'enjeu, on ne peut que rester circonspect face au faible nombre de séjours pouvant bénéficier de cette possibilité de conseil (13% des séjours contrôlés en 2010)…Il en va de même de la capacité à conduire de réelles inspections, dans des plans de charge de plus en plus en plus contraints et dans un contexte où le nombre des agents à même de les conduire est en forte diminution et parfois même inexistant

Au-delà des conseils prodigués par les agents chargés des contrôles aux équipes d'encadrement et aux organisateurs, la mission d'inspection générale fait le constat que ces inspections ont, dans le passé, peu fait l'objet de rapports de synthèse, susceptibles d'être partagés entre tous les échelons de l'administration locale, régionale et nationale et contribuant à l'enrichissement collectif de l'institution en matière de connaissances et d'analyses des ACM….

C'est pourquoi, il est proposé, tout en renforçant significativement les contrôles relevant de la fonction régalienne de protection incombant aux préfets de départements (cf. supra), de confier au niveau régional la responsabilité de définir et de mettre en œuvre, en lien direct avec les directions départementales interministérielles, des programmes d'inspection sur des thématiques et selon des méthodologies adaptées.

Lors de ses échanges avec les services, la mission d'inspection générale a régulièrement été sensibilisée à des préoccupations récurrentes des personnels, par exemple : l'accueil des personnes handicapées adultes dans les séjours de mineurs ; les problèmes posés par les séjours composés majoritairement de jeunes issus des zones sensibles et confiés quelques semaines d'été à des équipes d'encadrement peu préparées et aguerries à ce type de public ; l'organisation technique et pédagogique de certaines activités, notamment sportives ou culturelles, confiées à des prestataires externes et modifiant sensiblement le rapport entre l'équipe permanente du séjour et les jeunes accueillis ; le profil des équipes d'encadrement et l'adaptation de leur formation aux missions confiées…

Or, s'agissant de telles thématiques auxquelles seraient de plus en plus confrontés les services, un programme spécifique d'inspection pourrait être engagé, à un niveau suffisant (régional, interdépartemental, voire interrégional), selon une méthodologie adéquate et rigoureuse : partage des constats, identification de la problématique, énoncé d'hypothèses, détermination d'un échantillonnage des séjours à privilégier pour le recueil des données ou la conduite des entretiens, analyses et préconisations... Les DDI seraient totalement parties prenantes de cette démarche, à toutes les phases de son déroulement. Les personnes chargées des investigations seraient choisies en fonction des compétences et des disponibilités dans chacun des services, sans écarter la possibilité de faire appel à des intervenants extérieurs pour certaines parties des travaux.

Le rapport systématiquement produit, à forte visée opérationnelle, permettrait de mieux appréhender la réalité étudiée et de dégager des propositions concrètes et des modes opératoires améliorant le traitement de ces questions par les services.

L'administration centrale du ministère chargé de la jeunesse (DJEPVA) trouverait un indéniable intérêt à ces remontées d'analyses, qui nourriraient ses propres échanges avec ses partenaires ministériels et institutionnels au plan national. Elle pourrait, aussi, être commanditaire de certaines enquêtes, préalablement ou en appui de sa fonction de conception et d'aménagement de la réglementation.

Pour la mission d'inspection générale, il est essentiel de ne pas substituer un mode d'intervention à un autre, mais bien de les spécifier et de les différencier : il convient assurément de densifier les contrôles sur pièces et sur place, sous la responsabilité exclusive des préfets de départements ; il est tout autant indispensable que l'administration de tutelle, à tous les niveaux d'exercice, départemental, régional et national, se donne les moyens de connaissance et d'évaluation des accueils collectifs de mineurs, en tant que politique publique.

L'échelon régional apparaît le niveau pertinent pour conduire ces stratégies d'évaluation :

- à la croisée de la nouvelle logique de subsidiarité et de mutualisation entre les différents niveaux d'administration territoriale de l'Etat, ce choix évite le travers d'une simplification qui confinerait le niveau départemental à une fonction régalienne de contrôles, l'échelon régional étant investi des missions plus nobles d'inspection et d'évaluation ;

- ce choix s'inscrit en cohérence avec les missions d'ingénierie et d'observation revenant, dans la nouvelle architecture des services territoriaux de l'Etat, aux DRJSCS ;

- ce choix, enfin, est de nature à enrichir les relations entre le niveau territorial et l'administration centrale, jusque là très désincarnées dans la culture du compte-rendu, comme le reflète encore la pauvreté des rapports de synthèse établis par les DRJSCS sur les actions de contrôles des ACM en 2010.

Préconisation n° 33. Clarifier, dans le cadre des réflexions en cours sur la mission inspection / contrôle / évaluation, la question du contrôle régalien du niveau départemental et celle de la stratégie d'inspection, d'évaluation et d'observation du niveau régional, appliquée aux accueils collectifs de mineurs.

V-4.4 FONCTIONNEMENT DE LA CDJSVA (COMMISSION DEPARTEMENTALE DE LA JEUNESSE, DES SPORTS ET DE LA VIE ASSOCIATIVE) : POUR UN TRANSFERT SUR LE NIVEAU REGIONAL

Le Préfet de département peut être amené à prononcer une interdiction temporaire ou définitive d'exercer d'un directeur ou animateur d'ACM. La formation spécialisée de la CDJSVA est convoquée à cet effet par le DDI.
Elle donne un avis sur les cas de manquements portés à sa connaissance et pour lesquels une interdiction d'exercer pourrait être proposée par le Préfet, après étude des résultats de l'enquête conduite par la DDI et l'audition des parties en présence.

Dans la majorité des cas observés, ce dispositif ne semble pas adapté aux enjeux. **La formation spécialisée de la CDJSVA n'est que très peu réunie,** sa composition, ses effectifs très lourds, rendent sa convocation compliquée, les participants ne se sentent pas compétents pour se prononcer sur les cas étudiés au regard du faible volume d'affaires traitées.

De plus, les enquêtes sont instruites par les agents du service en charge des ACM au sein de la DDI. Ces derniers passent alors du rôle pédagogique de l'accompagnement, à celui de juge d'instruction, voire du procureur pendant la séance. Tous les autres participants se connaissent bien et parfois connaissent aussi les animateurs ou directeurs traduits devant cette instance.
Les membres de la commission ont alors bien du mal à prendre la distance nécessaire et se trouvent démunis devant de lourdes responsabilités auxquelles ils ne sont pas préparés.

Aussi, les rapporteurs suggèrent que le traitement de ces affaires soit transféré au niveau régional, au sein de la Commission régionale de la jeunesse, des sports et de la vie associative (CRJSVA).

Ce transfert comporterait de nombreux avantages :

- un dépaysement du traitement des affaires impliquerait une plus grande distance entre les acteurs et les personnes mises en cause. Ceci éviterait que les services qui accompagnent tout au long de l'année les organisateurs d'ACM et leurs équipes, qui en côtoient les acteurs, soient influencés par les aspects affectifs ou les préjugés au moment d'instruire une affaire ;

- ce dépaysement permettrait également que les services départementaux restent dans le registre du conseil, de l'accompagnement et que le rôle de sanction relève du niveau régional pour ne pas mélanger les genres. Les DDI conserveraient cependant la responsabilité de conduire les enquêtes administratives des affaires relevant de son territoire d'intervention ;

- une harmonisation des sanctions proposées en fonction de la gravité des faits reprochés, au moins au niveau régional. Les rapporteurs ont constaté au cours de la mission qu'un fait de même nature pouvait avoir des traitements variables et des conséquences très différentes d'un département à l'autre ;

- une plus grande prise en compte du rôle de coordination de la DRJSCS au regard de cette mission supplémentaire qui ne manquerait pas de susciter une plus grande vigilance en amont de la part des services régionaux ;

- la garantie d'une formation spécialisée plus au fait des attentes, car plus souvent réunie, sollicitée et, par voie de conséquence, plus habituée et compétente pour traiter de ces affaires.

Préconisation n 34. Transférer à la CRJSVA les actuelles missions de la CDJSVA en matière d'audition et de proposition de sanctions des animateurs, directeurs ou exploitants de locaux coupables ou suspectés de manquements dans le domaine des ACM.

CONCLUSION

Au terme de son rapport, la mission d'inspection générale a pu réunir suffisamment d'éléments pour considérer que l'exercice de la mission générale de protection des mineurs bénéficiant, en dehors du domicile familial, d'un accueil collectif à caractère éducatif à l'occasion des vacances scolaires, des congés professionnels et des loisirs, est assurée par les préfets de département dans des conditions satisfaisantes mais qui sont apparues fragiles, voire fortement dégradées en 2010 dans plusieurs départements..

La mise en place, au 1ier janvier 2010, des nouveaux services à vocation interministérielle n'a pas donné lieu à une diminution des contrôles aussi forte que le laissait craindre les premiers sondages. Les moyennes nationales des taux de contrôles masquent cependant des situations plus critiques, notamment dans les départements d'accueil les plus importants ou des départements ayant vu, à l'issue des réorganisations territoriales, leurs effectifs d'inspecteurs ou de cadres techniques et pédagogiques particulièrement amputés.
Les dispositions ponctuelles prises par quelques directeurs régionaux en vue de renforcer les personnels de ces départements « sinistrés », par prélèvement sur leurs propres effectifs, sont à souligner, mais demeurent aléatoires et ne sauraient constituer des solutions pérennes.

Il convient donc d'être particulièrement vigilant pour que cette tendance à la baisse du volume des contrôles sur pièces et sur place, qui constituent une des composantes indispensables et complémentaires à la phase administrative d'instruction des déclarations, soit non seulement freinée, mais inversée en 2011.

Cet objectif requerra toute l'énergie des chefs de services, DDCS et DDCSPP, pour mobiliser leurs équipes.

La pleine réalisation de cet objectif dépendra tout autant de l'engagement et d'un pilotage renforcés de l'administration centrale, qui détient des leviers essentiels à la stabilisation des nouveaux formats de service.

Les travaux en cours sur les effectifs « socles et cibles » que mènent, sous l'autorité de la Secrétaire générale des ministères chargés des affaires sociales, la direction des ressources humaines et la direction des affaires financières informatiques, immobilières et des services, seront à cet égard déterminants.

Tout au long de ses investigations, la mission d'inspection générale a pointé l'équilibre fragile du dispositif de contrôle, qui repose sur des ressources humaines compétentes, motivées, mais en nombre souvent réduit au strict minimum, faisant craindre des failles qui se produiront immanquablement à l'occasion d'une période de surcharge, ici ou là. Si ces dysfonctionnements éventuels coïncident avec la survenue d'un problème grave au cours d'un séjour, il est à craindre que le défaut de vigilance du préfet et du service soit relevé.

C'est la raison pour laquelle la mission d'inspection générale, reprenant à son compte les suggestions souvent concordantes des agents rencontrés sur le terrain, invite la direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative (DJEPVA) à mettre en œuvre diverses mesures techniques relatives à l'application informatique. Ces améliorations visent à davantage « sécuriser » le travail des services départementaux, notamment dans le processus d'instruction des déclarations, tout en rationalisant les processus, afin d'alléger les charges de travail.

D'une façon générale, et nonobstant la responsabilité déterminante revenant aux préfets en matière de protection, la fonction de pilotage de la DJEPVA reste la clef de voûte de la cohérence et de l'efficacité globale du dispositif.

La sécurisation des missions de l'Etat en matière de protection des mineurs en accueil collectifs hors du domicile familial, ne fera pas l'économie de mesures structurelles, à court et moyen terme, dans trois domaines :

- la recherche d'une plus grande transversalité dans la conduite des contrôles au sein des personnels affectés dans les DDCS et DDCSP. C'est l'enjeu même de la réforme engagée.
Au-delà des initiatives à prendre au niveau local en matière de management interne et de formation, il conviendra de s'interroger sur la nature exacte de la mission de contrôle et le niveau statutaire le plus adéquat pour l'exercer. A défaut, le volume des contrôles, s'il devait continuer à être assuré par des personnels exclusivement d'inspection et des personnels techniques et pédagogiques restera limité, alors même qu'une cible de 20% de contrôle par an constituerait un objectif ambitieux et souhaitable.

- La différenciation entre contrôle et inspection doit faire l'objet désormais d'une approche renouvelée, hors de tout contexte idéologique et s'inscrivant dans la nouvelle architecture des services territoriaux de l'Etat, au niveau régional et départemental, et s'agissant du niveau départemental, dans leur nouvelle dimension interministérielle.

Donner à cette distinction une vraie dimension opérationnelle et une traduction effective dans les missions et les organisations des services a d'abord pour objet de mettre l'Etat au niveau départemental en situation de ne pas être pris en défaut dans l'exercice de ses responsabilités régaliennes, très précisément fixées par le législateur.

Cette conception plaide pour un renforcement des interventions des directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale, non seulement en matière de mutualisation des pratiques, mais aussi dans la définition et la conduite d'inspections et d'évaluations en matière d'ACM.

- L'évitement de situations consistant pour l'Etat à se voir attribuer des prérogatives et des responsabilités générales qu'il n'est pas en situation d'exercer concrètement dans des domaines bien identifiés.

A ce titre, la mission d'inspection générale fait plusieurs préconisations pour que, à tout le moins, soit mise à l'étude, la question du fondement et des modalités de la

mission de protection des mineurs pour les accueils de loisirs, se déroulant sans hébergement et sur les lieux mêmes de vie des mineurs.
S'agissant également des séjours linguistiques, du fait de l'impossibilité pour l'Etat de diligenter des contrôles dans les pays étrangers dans lesquels s'appliquent leur propre réglementation nationale, la mission d'inspection générale invite à privilégier les logiques d'agrément des organisateurs, sur la base de charte qualité ou de normes opposables, de préférence à la logique de déclaration séjour par séjour.
Les dispositifs en usage dans d'autres administrations (celle du Tourisme notamment) devraient être exploités.

L'importance que revêtent les accueils collectifs de mineurs, qui s'inscrivent pleinement dans les processus de socialisation et d'éducation des enfants et des jeunes, leur fonction, qu'il convient de préserver, l'émergence de nouvelles pratiques pédagogiques, leur place singulière dans les stratégies éducatives territoriales ou leur impact dans l'économie touristique, justifieraient que le ministère de l'éducation nationale, de la jeunesse et de la vie associative réintègre pleinement cette composante dans ses stratégies éducatives, au travers de campagnes de communication plus régulières par exemple, ou en maintenant, un espace de concertation permanent avec les acteurs du champ.

Serge MAUVILAIN,
Inspecteur général de la jeunesse et des sports

Patrick RANVIER,
Inspecteur général de la jeunesse et des sports

RECAPITULATIF
DES 34 PRECONISATIONS PAR THEMES

I - 5 PRECONISATIONS EN MATIERE DE SUIVI STATISTIQUE ET D'OBSERVATOIRE.....PAGE 89

II - 8 PRECONISATIONS EN MATIERE DE PILOTAGE NATIONAL DU DISPOSITIF.....PAGE 91

III - 5 PRECONISATIONS RELATIVES A LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES.....PAGE 92

IV - 7 PRECONISATIONS RELATIVES AUX OUTILS NATIONAUX DE GESTION DES PROCEDURES.....PAGE 93

V - 9 PRECONISATIONS PORTANT SUR LE CADRE JURIDIQUE ET REGLEMENTAIRE DES ACM.....PAGE 94

I - PRECONISATIONS EN MATIERE DE SUIVI STATISTIQUE ET D'OBSERVATOIRE (5)

N°	PRECONISATIONS	PAGE	PILOTE	NATURE DE LA PRECONISATION		
				LEGISLATIVE OU REGLEMENTAIRE	INSTRUCTION ET PILOTAGE NATIONAL	MANAGEMENT TERRITORIAL
1	En accompagnement des responsabilités confiées aux services de l'Etat, et pour davantage fonder l'action de l'Etat sur une culture d'évaluation, réactiver l'observation des pratiques de loisirs des mineurs, dans le cadre de l'observatoire de l'INJEP et en réseau avec les initiatives existantes notamment au sein des collectifs associatifs.	17	Cabinet MENJVA I		INJEP	
3	Rationaliser le recueil des données statistiques relatives aux ACM, en retenant le nombre de journées-enfants comme unité de compte et en les consolidant les statistiques des caisses d'allocations familiales, s'agissant notamment des accueils de loisirs relevant d'un régime de prestations de services.	32	DJEPVA		x	
4	Affiner le cadre de l'analyse statistique pour mettre en regard, pour chaque type d'accueil, sur toute l'année et par département, le nombre d'ACM, le nombre d'enfants accueillis, les contrôles réalisés, les agents chargés de ces contrôles, le nombre d'injonctions et de mesures administratives, mais aussi les événements, incidents accidents, nombre de victimes et nature du préjudice.	33	DJEPVA		x	
6	Prendre en compte le recensement, pour chaque secteur d'activité identifié, des évènements, incidents ou accidents sur l'ensemble d'une année (civile et scolaire), et, en pérenniser le cadre de présentation sur plusieurs années pour permettre les études comparatives.	39	DJEPVA		x	
7	Améliorer la connaissance de l'accidentologie en matière d'activités physiques et sportives en ACM et la mettre systématiquement en perspective avec celle des autres formes de pratiques, en s'appuyant davantage sur les données et les études des assureurs sur la gestion du risque.	43	DJEPVA		x	

II - PRECONISATIONS EN MATIERE DE PILOTAGE NATIONAL DU DISPOSITIF (8)

N°	PRECONISATIONS	PAGE	PILOTE	NATURE DE LA PRECONISATION		
				LEGISLATIVE OU REGLEMENTAIRE	INSTRUCTION ET PILOTAGE NATIONAL	MANAGEMENT TERRITORIAL
2	Formaliser un cadre permanent de concertation entre la DJEPVA et les principaux acteurs concernés par l'accueil collectif des mineurs, notamment pour anticiper les évolutions, adapter le cadre d'intervention et en apprécier l'impact, mais aussi pour produire et valider des recommandations et des outils à vocation technique et pédagogique.	25	DJEPVA	x	x	
8	Renforcer la responsabilité globale de la DJEPVA en matière d'ACM dans le dialogue avec la direction des sports, s'agissant des compétences requises pour l'encadrement des animations sportives en ACM.	44	Cabinet MENJVA		x	
10	Evaluer les modalités de mise en œuvre des dispositions créant des espaces de plus grande liberté pédagogique pour les séjours accueillant des adolescents de plus de 14 ans, tant pour les accueils de loisirs que pour les séjours de vacances.	45	DJEPVA		x	x
15	A partir des pratiques et des difficultés rencontrées par les services, repréciser les points de procédure dans certaines situations donnant lieu à des pratiques différentes selon les départements (accueil en hôtels ; interprétation de l'onglet d'hébergement «hors locaux », utilisé parfois pour déclarer des séjours dans des installations d'accueil non répertoriées ; etc.).	52	DJEPVA		x	
21	Préciser aux préfets la portée de l'injonction et son usage.	58	DJEPVA		x	
23	Faire annuellement une synthèse (DJEPVA) des remontées des DRJSCS sur la mise en œuvre des plans de contrôle départementaux, déterminant les priorités selon les types d'accueils, les objectifs en matière de pourcentage de contrôles à réaliser, les agents à mobiliser.	60	DJEPVA		x	
24	Après saisine du Ministre de la justice, donner des consignes aux DDI pour mieux encadrer les conditions de prononcé d'une interdiction d'exercer des personnels d'encadrement dont la condamnation ne relève pas de l'article L 133-6 du code de l'action sociale et de la famille. (Inférieure à 2 mois fermes).	62	DJEPVA		x	x
29	Préciser le rôle de coordination attendu de la DRJSCS.	72	DJEPVA GRH		x	

III - Préconisations relatives à la gestion des ressources humaines (5)

N°	PRECONISATIONS	PAGE	PILOTE	NATURE DE LA PRECONISATION		
				LEGISLATIVE OU REGLEMENTAIRE	INSTRUCTION ET PILOTAGE NATIONAL	MANAGEMENT TERRITORIAL
5	Traiter, en urgence, la situation des départements d'ores et déjà en sous-effectifs et donner des consignes claires sur les missions d'intervention dévolues aux différentes catégories de personnel.	37	Cabinet MENJVA		Secrétariat général	
11	Redéfinir les effectifs « socles et cibles » d'agents dans les services, en prenant en compte les fortes variations du volume des ACM selon les départements.	49	Secrétariat général		DRH	
28	Associer aux missions de contrôle des ACM actuellement dévolues aux personnels de la filière « jeunesse et sports », les autres services de contrôle intégrés dans les nouvelles directions départementales interministérielles, par des mesures de management interne, des actions d'accompagnement en formation et des mesures d'évolution des compétences -métiers respectives.	69	Secrétariat général SGG Préfets		x	x
32	Mettre en place, selon un pilotage national et en prenant appui sur la plateforme GRH des préfectures de région, des plans de formation des agents dans le domaine des ACM, visant à pédagogiques des personnels « sports » et « CEPJ ». En parallèle, clarifier (DJEPVA ; DS ; DRH) le versant statutaire de ce dossier, en cohérence avec les densifier le nombre des agents mobilisables au-delà des seules compétences techniques et nouveaux schémas d'emploi définis ou à l'étude et les réflexions en cours sur la mission inspection –contrôle-évaluation.	80	Préfets de région GRH		x	x
33	Clarifier, dans le cadre des réflexions en cours sur la mission inspection / contrôle / évaluation, la question du contrôle régalien du niveau départemental et celle de la stratégie d'inspection, d'évaluation et d'observation du niveau régional, appliquée aux accueils collectifs de mineurs.	84	Secrétariat général DJEPVA		x	x

4- PRECONISATIONS RELATIFS AUX OUTILS NATIONAUX DE GESTION DES PROCEDURES (7)

N°	PRECONISATIONS	PAGE	PILOTE	NATURE DE LA PRECONISATION		
				LEGISLATIVE OU REGLEMENTAIRE	INSTRUCTION ET PILOTAGE NATIONAL	MANAGEMENT TERRITORIAL
14	Rendre obligatoire les déclarations relatives aux ACM par télé-procédure.	52	DJEPVA		x	
17	Adapter et sécuriser le logiciel GAM-TAM en profitant du retour d'expérience des utilisateurs, DDI et organisateurs (En particulier : historiques des organisateurs, des exploitants de structures d'accueil (locaux) ; lien avec le projet éducatif ou intégration à la fiche de déclaration ; traçabilité des contrôles ; blocage des champs non conformes sur les fiches de saisies ; affichage systématique de messages d'alerte, si la saisie ne respecte pas le cadre légal et règlementaire...).	54	DJEPVA DAFILS		x	
18	Modifier, dans les délais les plus rapides, l'application de télé-procédure, permettant l'insertion du projet éducatif en pièce jointe numérisée à l'appui de la déclaration par l'organisateur et attestation du déclarant d'avoir informé les parents de l'existence et des modalités de communication du projet éducatif.	54	DJEPVA DAFILS		x	
20	Redéfinir en termes simples et concrets ce que doit comporter a minima le projet éducatif.	56	DJEPVA			
22	Mettre en service un formulaire national de contrôle des accueils collectifs de mineurs (établi et signé par l'agent l'ayant assuré).	59	DJEPVA		x	
25	Alléger la charge de travail des DDI en optimisant le traitement des recherches sur le casier judiciaire par une plus grande implication des organisateurs.	62	DJEPVA		x	
26	Proposer aux services (ainsi qu'aux organisateurs et aux parents des mineurs) des documents de présentation synthétique et synoptique de la règlementation des ACM.	64	DJEPVA		x	

IV - PRECONISATIONS SUR LA NATURE, LA PORTEE ET LES MODALITES DE LA MISSION DE PROTECTION DES ACM (9)

N°	PRECONISATIONS	PAGE	PILOTE	NATURE DE LA PRECONISATION		
				LEGISLATIVE OU REGLEMENTAIRE	INSTRUCTION ET PILOTAGE NATIONAL	MANAGEMENT TERRITORIAL
9	Systématiser les études d'impact préalablement aux modifications des règles en matière d'encadrement ou les prescriptions techniques opposables édictées par les fédérations sportives au titre des compétences qui leur sont reconnues au travers de l'agrément et de la délégation du ministre des sports.	44	DS DJEPVA	x	x	
12	Mettre en place une déclaration pluriannuelle des accueils de loisirs sans hébergement, avec une simple réactualisation annuelle des fiches complémentaires permettant d'enregistrer les modifications des équipes d'encadrement.	50	DJEPVA	x		
13	Bien préciser à l'organisateur et aux familles la nature exacte et la portée de la responsabilité de l'Etat au travers de la délivrance du récépissé de déclaration et afficher dans le logiciel de télé-procédure une fenêtre d'explication sur la portée du récépissé et le rappeler sur le récépissé délivré.	51	DJEPVA		x	
16	Mettre à l'étude l'opportunité de déclarer au préfet du département d'accueil les activités physiques et sportives relevant de l'environnement spécifique ou assurées par un établissement d'APS.	54	DJEPVA		x	
19	Mettre en œuvre les dispositions de l'article R. 227-26 du Code de l'action sociale et des familles (décret n° 2006-923 du 26 juillet 2006) qui précisait que « le projet éducatif et le document mentionné à l'article R .227-25 sont communiqués aux représentants légaux des mineurs avant l'accueil de ces derniers, ainsi qu'aux agents mentionnés à l'article L.227-9, dans des conditions fixées par arrêté du ministre chargé de la jeunesse» (non pris à ce jour).	56	DJEPVA	x		
27	Mettre à l'étude et expérimenter le transfert de la déclaration des séjours de vacances de mineurs avec hébergement directement auprès du préfet du département où se déroule l'accueil et reconsidérer, en conséquence, les effectifs-cibles requis, notamment au profit des départements d'accueil les plus importants.	67	DJEPVA	x		

SUITE PRECONISATIONS SUR LA NATURE, LA PORTEE ET LES MODALITES DE LA MISSION DE PROTECTION DES ACM (9)

N°	PRECONISATIONS	PAGE	PILOTE	NATURE DE LA PRECONISATION		
				LEGISLATIVE OU REGLEMENTAIRE	INSTRUCTION ET PILOTAGE NATIONAL	MANAGEMENT TERRITORIAL
30	A l'initiative de la direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative, étudier avec les principaux acteurs concernés l'impact d'une mesure de rationalisation et de simplification des procédures de déclaration des accueils de loisirs, visant : - a minima, à supprimer l'obligation des déclarations complémentaires à chaque période d'accueil, au profit d'une seule déclaration annuelle, assortie d'un décompte des effectifs réellement accueillis, période par période, l'année écoulée ; - à étudier l'opportunité de déclarations pluriannuelles (cf. préconisation n° 12 page 50) - ou à substituer à la logique actuelle de déclaration des périodes d'accueil, une procédure de recensement des organisateurs de loisirs de mineurs, selon des modalités, probablement pluriannuelles, qui pourraient s'inspirer des procédures d'agrément des opérateurs de tourisme.	76	DJEPVA	x		
31	Concernant les séjours linguistiques, donner un fondement règlementaire à la référence à la norme européenne, en reconnaissant, par agrément national, le rôle des organisations nationales assurant des missions de régulation et de médiation auprès des organisateurs qu'ils affilient et adapter le dispositif de déclaration à l'issue d'une phase d'expérimentation.	78	DJEPVA	x		
34	Transférer à la CRJSVA les actuelles missions de la CDJSVA en matière d'audition et de proposition de sanctions des animateurs, directeurs ou exploitants de locaux coupables ou suspectés de manquements dans le domaine des ACM.	85	DJEPVA	x		

LISTE DES ANNEXES

1	Lettre de mission	page 100
2	Liste des personnes rencontrées	Page 103
3	Guide d'entretien à l'appui des échanges de la mission d'inspection générale sur site	page 108
4	Présentation synoptique de la règlementation des accueils collectifs de mineurs *(Source : DDCS / Vaucluse & DDCS Puy-de-Dôme)*	Page 112
5	Exemple de présentation du dispositif législatif et règlementaire des accueils collectifs de mineurs sur un site internet d'une direction départementale *(Source : 2009 / DRDJS Nord-pas de Calais)*	page 116
6	Evolution historique de la démographie des colonies de vacances : 1881-1990 ; 1995-2002 ; 2000-2010	page 121
7	L'exercice de la mission de protection des ACM par les préfets de départements : Séries statistiques concernant : - l'état des accueils par département - le bilan des contrôles en 2010/ France entière - tableau récapitulatif des évènements signalés au cours de l'été 2010	page 123
8	Cartographie de classement des régions selon le volume des déclarations et le nombre des séjours à l'accueil	page 139
9	Circulaire DVEPVA n° A3/2010/189 du 4 juin 2010 aux préfets, relative à la protection des mineurs bénéficiant d'un mode d'accueil collectif à caractère éducatif à l'occasion des vacances scolaires, des congés professionnels et des loisirs	page 141
10	Circulaire DGAFP du 1ier février 2011 d'orientation de l'utilisation des crédits de formation interministérielle pour l'année 2011 (ministère du budget, des comptes sociaux, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat)	page 153
11	Extrait audit de performance du programme jeunesse-vie associative	page 158
12	Modèles d'imprimés de visites de contrôle conçus par les services territoriaux	page 161
13	Inventaire des suggestions des personnels pour améliorer l'application informatique de télé-déclaration des ACM	page 166
14	Exemple de contractualisation des accueils de Jeunes par la DDCS de Loire Atlantique	page 169
15	« Sur le métier d'inspecteur… » . Plaquette DJASE / 1974	page 176
16	Bibliographie	page 181
17	Glossaire : sigles et abréviations d'usage	page 183

ANNEXES

LISTE DES ANNEXES

1	Lettre de mission	page 97
2	Liste des personnes rencontrées	page99
3	Guide d'entretien à l'appui des échanges de la mission d'inspection générale sur site	page 103
4	Présentation synoptique de la règlementation des accueils collectifs de mineurs *(Source : DDCS / Vaucluse & DDCS Puy-de-Dôme)*	page106
5	Exemple de présentation du dispositif législatif et règlementaire des accueils collectifs de mineurs sur un site internet d'une direction départementale *(Source : 2009 / DRDJS Nord-pas de Calais)*	page 109
6	Evolution historique de la démographie des colonies de vacances : 1881-1990 ; 1995-2002 ; 2000-2010	page 113
7	L'exercice de la mission de protection des ACM par les préfets de départements : Séries statistiques concernant : - l'état des accueils par département - le bilan des contrôles en 2010/ France entière - tableau récapitulatif des évènements signalés au cours de l'été 2010	page 116
8	Cartographie de classement des régions selon le volume des déclarations et le nombre des séjours à l'accueil	page 129
9	Circulaire DVEPVA n° A3/2010/189 du 4 juin 2010 aux préfets, relative à la protection des mineurs bénéficiant d'un mode d'accueil collectif à caractère éducatif à l'occasion des vacances scolaires, des congés professionnels et des loisirs	page 130
10	Circulaire DGAFP du 1ier février 2011 d'orientation de l'utilisation des crédits de formation interministérielle pour l'année 2011 (ministère du budget, des comptes sociaux, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat)	page 141
11	Extrait audit de performance du programme jeunesse-vie associative	page 145
12	Modèles d'imprimés de visites de contrôle conçus par les services territoriaux	page 147
13	Inventaire des suggestions des personnels pour améliorer l'application informatique de télé-déclaration des ACM	page 151
14	Exemple de contractualisation des accueils de Jeunes par la DDCS de Loire Atlantique	page 153
15	« Sur le métier d'inspecteur… » . Plaquette DJASE / 1974	page 159
16	Bibliographie	page 163
17	Glossaire : sigles et abréviations d'usage	page 164

ANNEXE 1

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SPORTS
SECRÉTARIAT D'ÉTAT AUX SPORTS

MINISTERE DE LA JEUNESSE ET DES SOLIDARITES ACTIVES

LE DIRECTEUR DE CABINET

Paris, le 27 OCT 2010

NOTE A L'ATTENTION DE

Monsieur Hervé CANNEVA,
Chef du service de l'inspection générale de la jeunesse et des sports

OBJET : Mission d'inspection générale relative à l'exercice de la fonction de contrôle et d'évaluation des accueils collectifs de mineurs par les services territoriaux de l'Etat

La protection des mineurs est une mission fondamentale de l'Etat. La surveillance des accueils collectifs de mineurs, hors du domicile des parents, en loisirs ou en séjour de vacances relève des attributions du ministre chargé de la jeunesse. La réforme de l'Etat a profondément modifié l'organisation des services territoriaux chargés de cette surveillance. J'ai, pour ces raisons, décidé de diligenter une mission d'inspection générale relative à l'exercice par ces services de cette fonction de contrôle et d'évaluation.

Aux termes de l'article L-227-4 du code de l'action sociale et des familles, la protection des mineurs dès leur inscription dans un établissement scolaire, qui bénéficient, hors du domicile parental, à l'occasion des vacances scolaires, des congés professionnels ou des loisirs, d'un mode d'accueil collectif à caractère éducatif entrant dans une des catégories fixées par décret en Conseil d'Etat, est confiée au représentant de l'Etat dans le département.

Les personnes qui organisent ces accueils de mineurs doivent préalablement les déclarer auprès de l'autorité administrative, respecter des normes d'hygiène et de sécurité, satisfaire à des exigences de qualification de l'encadrement et présenter un projet éducatif adapté au type d'accueil proposé. Le représentant de l'Etat dans le département a le pouvoir de s'opposer à l'ouverture d'un accueil de mineurs, d'en ordonner la fermeture temporaire ou définitive, de prononcer des interdictions d'exercer à l'encontre des personnes assurant des fonctions d'encadrement, d'adresser des injonctions aux organisateurs des accueils. La surveillance de ces accueils est exercée par les agents placés sous l'autorité du ministre chargé de la jeunesse. En outre, ceux-ci peuvent être habilités et assermentés pour rechercher les éventuelles infractions pénales constituées par le non respect de certaines des dispositions relatives à ces accueils.

20, avenue de Ségur, 75007 Paris – Tél. : 01.40.56.60.00

La mission d'inspection générale que je vous demande de diligenter rentre dans la catégorie des « contrôles » de deuxième niveau ; elle aura notamment pour objet :

- De dresser un état statistique des actes accomplis par les services territoriaux dans l'exécution de cette mission : traitement administratif des déclarations, des récépissés des déclarations, injonctions et oppositions à ouverture issues du traitement des déclarations des locaux, des accueils, nombre de visites de contrôles/évaluations « in situ », nombre et typologie de manquements à la réglementation relevés au cours de ces missions, suites données à ces constatations, fonctionnement des commissions départementales ayant compétences pour prononcer des mesures temporaires ou définitive d'exercer à l'encontre des personnes encadrant ou organisant des accueils de mineurs, statistique de ces prononcés, statistique des saisies du procureur de la République et des condamnations pénales. Une cartographie des risques sera établie par la comparaison des départements dans l'exploitation de ces données statistiques, mettant éventuellement en évidence des distorsions d'activités ou de moyens au regard des inégalités de répartition géographique de ces accueils de mineurs, et par l'identification de la prégnance, selon les milieux géographiques, d'activités ou de types de séjours plus exposés.

- De procéder à une analyse qualitative des moyens mobilisés par les services pour assurer cette mission de réception des déclarations, d'évaluation et de contrôle, de prononcé de mesures administratives, et d'ouverture de procédures pénales. Seront notamment examinés les statuts, les prérogatives et le degré de spécialisation des personnes affectés à la gestion des dossiers et des contrôles/évaluations, au regard notamment de la fonction d'examen du projet éducatif, ainsi que l'organisation générale des services en charge de cette mission.

Vous veillerez à prendre l'attache du secrétariat général du gouvernement avant d'engager une mission qui aura à connaître des activités des DDCS et DDCSPP, responsables à titre principal, sous l'autorité des préfets de département, de la surveillance des accueils collectifs de mineurs.

Yves-Laurent SAPOVAL

ANNEXE 2

LISTE DES PERSONNES RENCONTREES AU COURS DE LA MISSION

NIVEAU NATIONAL

Direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative
M. Yann Dyevre, directeur
M. Charles Giusti, sous-directeur des politiques de jeunesse
M. Jérôme Fournier, Chef du bureau de la protection des mineurs en accueils collectifs et des formations jeunesse et éducation populaire
M. Francis Labreuche, adjoint au chef de bureau
Mme Sandrine Ottavj, juriste au bureau A3
Mme Catherine Rochet-Gailhard, chargée de la gestion des déclarations d'ACM.

La Ligue
M. Jacques Chauvin

Les Francas
M. Didier Jacquemain

Office national de garantie des séjours et stages linguistiques
M. Gérard Deshayes, président

PREFETS
M. Patrick Stefanini, préfet de la région Auvergne, préfet du Puy de Dôme
M. Denis Conus, préfet de la Haute-Loire

■ Région AUVERGNE

DRJSCS
M. Yannick Barillet, directeur régional
M. Jean- Pierre Noir, responsable-adjoint du pôle cohésion sociale

DDCS du Puy-de-Dôme
Mme Nathalie Albuisson, chef du service vie associative, éducation populaire, sport
M. Bernard Demars, directeur régional adjoint
Mme Martine Duron, secrétaire
M. Bertrand Le Roy, directeur départemental

DDCSPP de HAUTE-LOIRE
Mme Hélène Hostain, secrétaire
M. Hervé Josseron, directeur départemental
M. Pierre Mabrut, Chef de service Vie sociale, jeunesse, sport et citoyenneté
Mme Danièle Raffard de Brienne, secrétaire générale

■ Région AQUITAINE

DRJSCS
M. Jacques Cartiaux, directeur régional
M. Yann Le Formal, adjoint au directeur chargé de la cohésion sociale

DDCSPP de DORDOGNE
M. Didier Couteaud, directeur départemental

DDCSPP du LOT ET GARONNE
M. Dominique Chabanet, directeur départemental adjoint

DDCS de GIRONDE
Mme Corine Coffineau, secrétaire
M. Christian Combaret, chef de pôle
M. Philippe Grall, directeur départemental adjoint
Mme Paule Lagrasta, directrice départementale

DDCSPP des LANDES
M. Emmanuel Cazes, inspecteur de la jeunesse et des sports
M. Christophe Debove, directeur départemental
Mme Lydie Dulinge, secrétaire
Mme Soizig Laine, conseillère d'éducation populaire et de jeunesse
M. Arthur Tirado, directeur départemental adjoint

DDCS des PYRENNEES ATLANTIQUES
Mme Anne-Marie Barre-Guénée, coordonnatrice administrative des ACM;
M. Jean-Philippe Berlemont, directeur départemental
M. Philipe Etcheverria, Chef du pôle jeunesse, sports et vie associative
M. Nicolas Parmentier, directeur départemental adjoint

- **Région BRETAGNE**

DRJSCS
M. Christian CARADEC, directeur régional
M. Serge PRINCE, chargé de mission à la DRJSCS "protection des mineurs placés dans les accueils collectifs".

DDCS/PP de L'ILLE ET VILAINE
Mme Anne BOESINGER; responsable du pôle cohésion sociale
M. Jean-Charles MIGNARD, directeur départemental adjoint

DDCS du MORBIHAN
M. Gilles BION, conseiller technique et pédagogique – jeunesse (CEPJ)
Mme Roselyne BOSCHEREL, secrétaire en charge des accueils collectifs des mineurs
M. Frédéric LE GOFF, inspecteur de la jeunesse et des sports
Mme Annick PORTES, directrice départementale
M. Patrick ROCHER, conseiller technique et pédagogique – sport

- **Région ILE DE FRANCE**

DRJSCS
Mme Fabienne BOURDAIS, directrice régionale adjointe
M. Gilles GRENIER, directeur régional

DDCS du VAL DE MARNE
M. Wilfried BARRY, chef du service jeunesse et éducation populaire
M. Yves HOCDE directeur départemental adjoint
M. Raphael LEVESQUE, coordonnateur administratif du service jeunesse et éducation populaire.
M. Michel NUNG, chargé du suivi des accueils collectifs de mineurs
M. Robert SIMON, directeur départemental

DDCS de SEINE ET MARNE
M. Joseph DE TARRAGON, inspecteur en charge du dossier des ACM.
M. Philippe SIBEUD, directeur départemental,
M. Paul VITANI, directeur départemental adjoint

DDCS des YVELINES
Mme Ethel CARASSO ROITMAN, directrice départementale,
M. Damien CARBONNEL, CEPJ en charge de la réglementation jeunesse,
Mme Stéphanie LE NOURS, conseillère jeunesse en charge de la réglementation jeunesse,

- **Région NORD - PAS DE CALAIS**

DRJSCS
M. Didier BORDES PAGES, directeur régional adjoint
M. André BOUVET, directeur régional,
Mme Françoise CEBULSKI

DDCS du NORD
Mme Evelyne BIZOT, adjointe au responsable de la mission,
M. Nicolas DELDYCKE, chef de Mission Accompagnement des activités physiques et sportives
M. Jean-Marie THEPOT, directeur départemental,

DDCS du PAS DE CALAIS
Mme Isabelle ADENIS chef de Mission Expertise Contrôle et Evaluation
M. Michel LETIENNE,
M. Serge SZARZYNSKI, directeur départemental

- **Région PAYS DE LA LOIRE**

DRJSCS
M. François Laco, directeur régional adjoint
M. Michel Thomas, directeur régional
M. Jean-Pierre Vial, conseil juridique

DDCS de LOIRE-ATLANTIQUE
M. Bruno De Guibert, responsable du *Service Protection des usagers et vie associative*
M.Yves Francillon, conseiller d'éducation populaire et de jeunesse
Mme Marie Céline Lemestre, professeur de sport
Mme Marie Christine Paquelet, conseillère d'éducation populaire et de jeunesse
Mme Martine Robin, secrétaire
Mme Rose Anne Toussaint, secrétaire

- **Région RHONE-ALPES**

DRJSCS
M. Jean-Pascal FABRIS, Inspecteur en charge du Pôle sport.
M. Alain PARODI, directeur régional
M. Max RULLIER, directeur régional adjoint
Mme Marie-Christine WELCOMME, chargée de mission inspection, contrôle, évaluation,

DDCS du RHONE
M. Frédéric FOURNET, Chef du pôle vie associative, Sports et Protection des Mineurs.
Mme Brigitte REYMOND, Chef du service protection des mineurs.

DDCSPP de SAVOIE
M. Armand BOUCLIER, Chef du pôle jeunesse, éducation populaire et vie associative
M. Pierre LARRE, Chef du service jeunesse, sport et vie associative,
M. Didier MAMIS, directeur départemental
Mme Carole PELISSOU, directrice départementale adjointe,

DDCS de HAUTE SAVOIE
M. André BIRRAUX chef du service sport et formations
M. Laurent GIRARD chef du service des politiques solidaires et de jeunesse,
M. Jean-Paul ULTSCH, directeur départemental

ORGANISATIONS SYNDICALES

(en réunion ou en entretiens téléphoniques)

Syndicat national des activités physiques et sportives (SNAPS)
M. Jean-Paul Krumbholz, secrétaire général

Syndicat de l'éducation populaire (SEP)
M. Denis Adam, secrétaire général

Syndicat FSU (SNEP & EPA)
M.

Syndicat SGEN-CFDT
Mme Bénédicte Bonnet, secrétaire fédérale

Syndicat de l'encadrement jeunesse et sports (SEJS)
Mme Isabelle Becu-Salaun
M. Philippe Chaussier, secrétaire général
Mme Florence Giraud

ANNEXE 3

GRILLE DE RECUEIL D'INFORMATIONS

Mission d'inspection générale
L'exercice de la fonction de contrôle et d'évaluation
Des accueils collectifs de mineurs par
Les services territoriaux de l'Etat

I NATURE DES INFORMATIONS A RECUEILLIR

1 L'organisation du service pour assurer la fonction de contrôle.

1. 1 Réception et traitement des dossiers de déclaration

a) Nature des vérifications :

- Sur les déclarations d'ouverture des locaux : ex PV des commissions de sécurité, respect des règles d'hygiène, autre,
- Sur les déclarations et les fiches d'accueils et de séjours : encadrement : consultation du casier judiciaire ; taux, qualifications selon la nature des activités proposées, projet éducatif.

b) Personnels en charge de la réception, de la vérification et de l'envoi des récépissés de déclaration :

- Qui (statuts) → combien (nombre) → quand (périodes de l'année et taux d'occupation) → quoi (tâches dévolues) ?
- Liaisons fonctionnelles au sein du service en charge du contrôle

1. 2 Les contrôles « in situ ».

a) Les locaux : vérification sur place des éléments du dossier de déclaration.

b) Les accueils et les séjours :

- Critères de choix des organismes contrôlés :
  - pour les séjours,
  - pour les accueils sans hébergement,
- Existence de fiches standardisées de contrôle :
  - pertinence de ces fiches au regard de la réglementation applicable.

c) Personnels en charge de ces contrôles :

- Qui (statuts) → combien (nombre) → quand (périodes de l'année et taux d'occupation) → quoi (objets du contrôle) ?
- Liaisons fonctionnelles au sein du service en charge du contrôle :
  - articulation des responsabilités entre différentes catégories de personnels affectés aux contrôles,
  - responsabilité de la signature des fiches de contrôle : l'agent ayant effectué le contrôle ou les seuls inspecteurs de la jeunesse et des sports ou le seul chef du service ?

2 Les effets de l'instruction des dossiers et des contrôles « in situ ».

2.1 Effets de l'instruction des dossiers.

a) Déclaration d'ouverture des locaux :

- Injonctions : proportion et nature des motifs les plus fréquemment formulés
- Oppositions à ouverture de locaux : proportion et motifs

b) Déclarations d'accueil et de séjours

- Demandes d'informations complémentaires : proportion et nature des demandes les plus fréquemment formulées ;
- Les injonctions : proportion et nature des demandes les plus fréquemment formulées ;
- Les oppositions à ouverture : proportion et nature des demandes les plus fréquemment formulées ;
- Les interdictions individuelles : difficultés éventuelles suscitées par l'application des directives données sur les modalités de prise en compte des différentes catégories d'inscription au casier judiciaire.

2.2 A la suite de visites et d'inspections :

a) Les locaux :

- Visites spécifiques de vérification de conformité (autres que celles de la commission de sécurité et autres que les contrôles effectuées à l'occasion de visites d'accueils et de séjours)
- Injonction : proportion, motifs, autorité signataire,
- Opposition à ouverture : proportion, motifs, autorité signataire

b) Les accueils et séjours :

- Injonctions : nombre, motifs, autorité signataire
- Décisions de fermetures de séjours ou d'accueil : nombre motifs : autorité signataire.

2.3 La question spécifique de l'examen du projet éducatif et du projet pédagogique.

Que vérifie le service, au stade de l'examen du dossier ou au stade du contrôle « in situ » ?

- l'adéquation du projet éducatif à la nature du séjour (responsabilité de l'organisateur), en évitant d'empiéter sur la liberté philosophique et religieuse de l'organisateur et sur ses options éducatives ?
- la transparence de ces options pour les parents qui inscrivent leurs enfants en connaissance de cause ?
- l'adéquation du projet pédagogique élaboré par le directeur du séjour ou de l'accueil à ce projet éducatif ?

3. Le traitement des plaintes (de parents, de membres des équipes d'encadrement, d'autres...).

- Volumes/ proportions des séjours et accueils déclarés,
- Entraînant une réponse sans enquête : proportion des plaintes reçues, nature
- Provoquant l'ouverture d'une enquête : proportion des plaintes reçues, nature
- Restant sans réponse.

4 Mise en cause de la responsabilité des personnes

4.1 Les mesures administratives d'interdiction : la formation spécialisée du conseil départemental de la jeunesse, des sports et de la vie associative.

- Les situations de constat des faits ou agissements ayant provoqué le déferrement devant le CDJSVA : contrôles « in situ », plaintes suivies d'enquêtes, accidents, ...

- La doctrine du CDJSVA en matière de sanctions administratives : motifs d'interdictions temporaires, motifs d'interdictions définitives, prises en compte de circonstances. L'objet de la question est de vérifier le degré d'homogénéité des approches départementales.

- La composition de la formation spécialisée du CDJSVA : quel poids est accordé aux représentants des salariés ? Quelle incidence une forte présence de ces représentants peut-elle avoir sur le degré de sévérité de la formation spécialisée ?

4.2 Mise en cause de la responsabilité pénale de l'organisateur ou des membres de l'équipe d'encadrement.

- Saisie du procureur de la République par un officier de police judiciaire ?
  - Par des agents assermentés de la jeunesse et des sports,
  - Par d'autres officiers de police judiciaire : gendarmerie, autre ;

- Cas existants d'engagement de la responsabilité pénale de :
  - l'organisateur : motifs
  - du directeur ou d'animateurs : motifs.

II Modalités de recueil de ces informations.

Entretiens approfondis avec les chefs de services réglementation ACM d'un échantillon de directions départementales représentatives de la diversité des situations territoriales : rural/urbain/littoral/montagne ; gros volume d'accueil de séjours avec hébergement/ faible volume d'accueil.

ANNEXE 4

Source : direction départementale de la cohésion sociale du VAUCLUSE

PARTIE LEGLISLATIVE ET REGLEMENTAIRE DU CODE DE L'ACTION SOCIALE ET DES FAMILLES A COMPTER DU 1er SEPTEMBRE 2006 (L 227 et R 227)

Accueils de Loisirs sans hébergement

Intitulé	*Définition*	*Effectif, durée et âge*	*Qualification Directeurs*	*Qualification Animateurs*	*Encadrement*	*Déclaration et conditions*
ACCUEIL DE LOISIRS	Fréquentation régulière des mineurs inscrits auxquels il offre une diversité d'activités organisées sur le temps extrascolaire	Dès leur inscription dans un établissement scolaire De 7 à 300 mineurs > 14 jours par an	- BAFD ou de l'un des diplômes de l'article 1 de l'arrêté du 9 février 2007. *+ a. du 26 mars 2007.* - Agent de la fonction publique dans le cadre de leur mission relevant du corps ou de cadres d'emploi de l'arrêté du 20 mars 2007 - Stagiaire Les accueils permanents *(effectif et durée > seuil à paraître)* sont dirigés par un titulaire d'une qualification professionnelle *Art.1 a . du 9 février 2007. + a. du 26 mars 2007.*	-50 % de titulaires minimum. - BAFA ou de l'un des diplômes de l'Article 2 de l'arrêté du 9 février 2007. - Agents de la fonction publique dans le cadre de leur mission relevant de corps de l'arrêté du 20 mars 2007 **-50% de stagiaires . ou non qualifiés dans la limite de 20% du total** ou 1si le nombre total d'animateurs est de 3 ou 4). *(Les proportions d'animateurs qualifiés sont à calculer en fonction de l'effectif requis d'encadrants).*	1/8 enfants de moins de 6 ans 1/12 mineurs de 6 ans et plus Directeur inclus dans effectif d'encadrement si l'effectif est inférieur à 80 mineurs.	Déclaration au titre de l'année scolaire 2 mois avant la date prévue de la première période. La période couverte expire la veille du premier jour de l'année scolaire suivante.
	ou périscolaire	> 2 heures par jour			1/10 enfants de moins de 6 ans 1/14 mineurs de 6 ans et plus	Fiche complémentaire C2 est adressée 8 jours avant le début de chaque période d'accueil.
ACCUEIL DE JEUNES	Accueil répondant à un besoin social particulier explicité dans le projet éducatif.	12 ans ou plus De 7 à 40 mineurs > 14 jours par an	Animateur qualifié référent par site, directeur qualifié peut coordonner plusieurs sites.	Voir cahier des charges des Clubs Jeunes	Voir cahier des charges des Clubs Jeunes	Convention entre l'organisme et la DDCS obligatoire pour les clubs jeunes

Scoutisme avec ou sans hébergement

Intitulé	*Définition*	*Effectif, durée et âge*	*Qualification Directeurs*	*Qualification Animateurs*	*Encadrement*	*Déclaration et conditions*
ACCUEIL DE SCOUTISME	Organisé par une association dont l'objet est le scoutisme et bénéficiant d'un agrément national.	Dès leur inscription dans un établissement scolaire Au moins 7 mineurs	- BAFD ou de l'un des diplômes de l'arrêté du 9 février 2007 + *a. du 26 mars 2007* - Stagiaire	-50 % de titulaires min. - BAFA ou de l'un des diplômes de l'arrêté du 9 février 2007 ***(Les proportions d'animateurs qualifiés sont à calculer en fonction de l'effectif requis d'encadrants).*** **-50% de stagiaires (ou non qualifiés dans la limite de 20% du total)**	Modifiable par arrêté *à paraître.* 1/8 enfants de moins de 6 ans 1/12 mineurs de 6 ans et plus Si hébergement : Directeur non inclus dans effectif d'encadrement si plus de 20 jours et/ou moins de 14 ans Au moins 2 encadrants.	Annexe III au titre de l'année scolaire 2 mois avant la date prévue du premier accueil. La fiche complémentaire CIII est adressée : - 8 jours avant le début du premier accueil de l'année scolaire chaque séjour - 1 mois avant le début de chaque accueil avec hébergement d'une durée > 3 nuits organisé pendant les vacances scolaires. - Tous les 3 mois et au plus tard 2 jours ouvrables avant le début de chaque trimestre pour les autres accueils.

Séjours avec hébergement

Intitulé	*Définition*	*Effectif, durée et âge*	*Qualification Directeurs*	*Qualification Animateurs*	*Encadrement*	*Déclaration et conditions*
REGLES COMMUNES SEJOURS AVEC HEBERGEMENT ➡				Les proportions d'animateurs qualifiés sont à calculer en fonction de l'effectif requis d'encadrants.	Au moins 2 encadrants	**Déclaration « Annexe I »** **2 mois avant** la date prévue du début du séjour.(sauf pour les séjours courts issus d'accueils de loisirs)
SEJOUR DE VACANCES	Tout séjour non défini ci-dessous et répondant au quota ci-contre.	**Durée > 3 nuits** Dès leur inscription dans un établissement scolaire.	- BAFD ou de l'un des diplômes de l'article 1 de l'arrêté du 9 février 2007 + *a. du 26 mars 2007.* - Agent de la fonction publique dans le cadre de leur mission relevant de corps ou de cadres d'emploi de l'arrêté du 20 mars 2007 - Stagiaire	**-50 % de titulaires minimum** - BAFA ou de l'un des diplômes de l'article 2 de l'arrêté du 9 février 2007 - Agents de la fonction publique dans le cadre de leur mission relevant de corps de l'arrêté du 20 mars 2007 **-50% de stagiaires (ou non qualifiés dans la limite de 20% du total,** ou 1 **si équipe de 3 ou 4 animateurs /Art. 227-12)**	1/8 enfants de moins de 6 ans 1/12 mineurs de 6 ans et plus **Directeur non inclus** (sauf si ≤ 20 ados d'au moins 14 ans) 1 adjoint par tranche de 50 au-dessus de 100 mineurs.	**Fiche complémentaire CI-1** est adressée **8 jours avant** le début de chaque séjour.
SEJOUR COURT	Tout séjour non défini ci-dessous et répondant au quota ci-contre. Elément accessoire d'un accueil de loisirs.	**Durée de 1 à 3 nuits** Dès leur inscription dans un établissement scolaire.	Une personne majeure responsable des conditions d'hygiène et de sécurité de l'hébergement.	Pas d' exigences. Mêmes conditions d'encadrement que l'accueil de loisirs dont il est élément accessoire (taux et qualification)..Le séjour reste sous la responsabilité du directeur de l'accueil de loisirs.		**Fiche complémentaire CI-2 : 8 jours avant** le début du séjour. **Fiche complémentaire CI-2 : 2 jours** ouvrables avant le début de séjour.
SEJOUR SPECIFIQUE (Arrêté du 1er août 2006) - **Séjours sportifs** organisés, pour leurs licenciés mineurs par les fédérations sportives agréées. Comités Départementaux et clubs affiliés si le séjour entre dans le cadre de leur activité(sauf pour les rassemblements pour compétitions et jours d'entrainement préalables). - **Séjours linguistiques**, quelque soit le mode d'hébergement, proposés par les organisateurs de séjours ou stages linguistiques au sens de la norme européenne NF EN 14804 et ayant attesté, dans leur déclaration de leur engagement à respecter cette norme. - **Séjours artistiques et culturels** organisés par une école de musique, de danse ou de théâtre relevant de l'Etat, d'une collectivité territoriale ou d'une association, réalisés dans la continuité de l'activité assurée tout au long de l'année et intégrés, à ce titre, dans le projet annuel. - **Rencontres européennes de jeunes** organisées dans le cadre des programmes européens en faveur de la jeunesse par des personnes morales ayant attesté, dans leur déclaration, de leur engagement à respecter les dispositions prévues par la Commission européenne et telles que précisées par l'agence française chargée de la mise en œuvre de ce programme.		**6 ANS OU PLUS**	Une personne majeure responsable qualification selon norme ou réglementation relatives à l'activité principale du séjour	Encadrement selon la norme ou réglementation relatives à l'activité principale du séjour	**Déclaration** au titre de l'année scolaire *La période couverte expire la veille du premier jour de l'année scolaire suivante* **La fiche complémentaire CI-3 (séjours spécifiques) ou CI-4 (séjours dans une famille)** est adressée **1 mois avant** le début de chaque accueil avec hébergement d'une durée > 3 nuits organisé pendant les vacances scolaires. **Tous les 3 mois et au plus tard 2 jours** ouvrables avant le début de chaque trimestre pour les autres accueils.
SEJOUR DE VACANCES DANS UNE FAMILLE		**DE 2 à 6 MINEURS** **Durée > 3 nuits**	Quand le séjour est organisé par une personne morale les conditions d'effectifs minimales ne sont pas prises en compte.			

Annexe 4bis
DDCS Puy-de-Dôme

Code de l'Action Sociale et des Familles (CASF)

n des mineurs à l'occasion des vacances scolaires,des congés professionnels et des loisirs
(www.legifrance.gouv.fr)

- Dispositions générales : articles R227-1 à R227-4
- Dispositions relatives à l'hygiène et à la sécurité : articles R227-5 à R227-11
- Dispositions relatives à la qualification des personnes encadrant les mineurs : articles R227-12 à R227-22
- Projet éducatif : articles R227-23 à R227-26
- Obligation d'assurance de responsabilité civile relative aux accueils de mineurs : articles R227-27 à R227-30

Classification des accueils et séjours à déclarer

	Accueil sans hébergement		Accueil avec hébergement				Accueil sur place ou à proximité du lieu de résidence habituelle
	Accueil de loisirs	Accueil périscolaire	Séjour de vacances	Séjour court (sans nuitée)	Séjour spécifique	Séjour en vacances dans une famille	
Durée	Au moins 14 jours / an (extra ou périscolaire) sur une durée minimale de 2h / jour	Au moins 14 jours dans l'année scolaire	A partir de 4 nuits consécutives	1 à 3 nuits	Dès la 1ère nuit	A partir de 4 nuits consécutives	
Nombre de mineurs	7 à 300	7 à 40	A partir de 7			2 à 6	A partir de 7
Age	Dès leur inscription dans un établissement scolaire	14 à 17 ans	Dès leur inscription dans un établissement scolaire		6 ans et plus		Dès leur inscription dans un établissement scolaire
Projet éducatif	oui	oui	oui	oui	oui	oui	oui

Séjours spécifiques à déclarer

- Les séjours linguistiques, quel que soit le mode d'hébergement, proposés par les organisateurs de séjours ou des stages linguistiques au sens de la norme européenne NF EN 14804 et ayant attesté, dans leur déclaration du leur engagement à respecter cette norme.
- Les séjours sportifs organisés pour leurs licenciés mineurs, par les fédérations sportives agréées, leurs organes déconcentrés ou les clubs qui leur sont affiliés, dès lors que ces séjours entrent dans le cadre de leur objet.
- Les séjours artistiques et culturels, organisés par une école de musique, de théâtre, de danse, suivant ce type, d'une collectivité territoriale ou d'une association, s'adressant dans le continuité de l'action éducative assurée tout au long de l'année.
- Les rencontres européennes de jeunes organisées dans le cadre des programmes européens jeunesse.
- Les chantiers de bénévoles organisés pour des mineurs âgés de 14 ans ou plus par des associations ayant souscrit de leur engagement à respecter les dispositions prévues par la charte nationale.

Les séjours sportifs, artistiques et culturels peuvent être déclarés au titre de l'année scolaire dans le cadre d'un programme pluriannuel.

Principes

Le projet éducatif est obligatoire pour tout accueil de mineurs, avec ou sans hébergement, organisé par une personne physique ou morale, à titre onéreux ou gratuit, à l'exception des accueils familiaux.

Il précise les modalités de mise en œuvre des activités et de la vie quotidienne, les relations entre les différents acteurs, l'organisation générale du séjour, les modalités de participation des mineurs, les modalités de mise en œuvre des activités physiques et sportives, les modalités de prévention et de surveillance, les mesures prises en matière de santé, de sécurité physique et affective des mineurs, les modalités de retour des mineurs accueillis.

Le projet éducatif est tenu à la disposition des personnes mentionnées à l'article L. 227-7 du code de l'action sociale et des familles, des agents de contrôle mentionnés à l'article L. 227-5 du même code et des personnes qui participent à l'accueil.

Pour les séjours avec hébergement, il doit être adressé au moins 2 mois avant le début du séjour à la direction départementale de la cohésion sociale.

Le projet éducatif est élaboré par le directeur de l'accueil de loisirs ou de séjour, sous l'autorité de l'organisateur, en concertation avec l'équipe d'animation.

Le projet éducatif est transmis à chaque membre de l'équipe d'animation avant le début de l'accueil de loisirs ou de séjour.

Recommandations

Projet éducatif pour les accueils de loisirs sans hébergement : il est recommandé de transmettre le projet éducatif à la direction départementale de la cohésion sociale, au moins 2 mois avant le début de l'accueil de loisirs.

Les organisateurs d'accueils de loisirs sans hébergement sont invités à déclarer leurs accueils de loisirs auprès de la direction départementale de la cohésion sociale.

Normes d'encadrement : direction

Type d'accueil	Taux d'encadrement	Qualifications requises	Dérogation
Accueil de loisirs	- Pour les accueils de + 80 mineurs et de + de 80 jours, les fonctions de direction sont réservées aux personnes répondant aux exigences de qualification professionnelle - Pour les accueils de - de 50 mineurs, le directeur peut être inclus dans l'effectif exerçant des fonctions d'animation	- titre, diplôme ou stagiaire figurant arrêté 9/02/2007 (article 1 et 4) modifié - BAFD (Directeur 24 mois avant 19/02/2004)	Pas de dérogation possible au dessus de 80 mineurs.
Séjour de vacances	- Pour un accueil de + 100 mineurs, un directeur adjoint doit être présent par tranche de 50 mineurs au-delà de 100 - Pour les accueils de mineurs d'au + de 20 mineurs de + de 14 ans, le directeur peut être inclus dans l'effectif d'encadrement)	- BAFD, titre ou diplôme figurant sur la liste arrêtée par le MJSVA - Stagiaire (BAFD, titre ou diplôme figurant sur cette liste) - Cadres d'emplois et corps de la Fonction Publique Territoriale (cf. arrêté du 20/03/2007)	Par dérogation d'une durée de 12 mois maximum, le représentant de l'Etat dans le département du domicile de l'organisateur peut accorder une dérogation en cas de difficulté manifeste de recrutement
Séjour court	Si hébergement, le directeur n'est pas inclus dans l'effectif d'encadrement		
Séjour en famille	- Une convention entre la D(R)DJS du lieu d'accueil et l'organisateur fixe les conditions d'encadrement - L'organisateur désigne un animateur qualifié		
Séjour court sur place	- Une personne majeure s'assure des conditions d'hygiène et de sécurité dans lesquelles l'hébergement se déroule		
Séjour spécifique	Une personne majeure est désignée par l'organisateur comme responsable du séjour		

Normes d'encadrement : animation

Type d'accueil	Taux d'encadrement		Qualifications requises	Taux de qualification
Accueil de loisirs	1 animateur pour 8 mineurs (- de 6 ans) 1 animateur pour 12 mineurs (6 ans et +)	Pour l'accueil périscolaire : - 1 animateur pour 10 mineurs - 1 animateur pour 14 mineurs	- BAFA, titre ou diplôme figurant sur la liste arrêtée par le MJSVA - Cadres d'emplois et corps de la Fonction Publique Territoriale (cf. arrêté du 20/03/2007) - Stagiaire (BAFA, titre ou diplôme figurant dans liste précitée) - Non qualifié	Les personnes qualifiées représentent au maximum 50% de l'effectif requis Les personnes non formées représentent au maximum 20% de l'effectif requis
Séjour de vacances		L'effectif de l'encadrement ne peut être inférieur à 2		
Séjour court				
Accueil spécifique	Les conditions d'encadrement sont définies par convention entre l'organisateur et la D(R)DJS pour répondre à des besoins identifiés			
Séjour court sur place	L'effectif de l'encadrement ne peut être inférieur à 2			
	Si le séjour court constitue un élément accessoire d'un accueil de loisirs, les normes d'encadrement sont celles de l'accueil de loisirs			
Séjour spécifique	L'effectif de l'encadrement ne peut être inférieur à 2. Le taux d'encadrement est celui prévu par la réglementation relative à l'activité principale du séjour.		Le taux de qualification et les diplômes requis sont ceux prévus selon la réglementation relative à l'activité principale du séjour	

Séjour dans une famille :
pas de disposition particulière concernant les normes d'encadrement.
Activités accessoires à un accueil de loisirs (séjour de 1 à 4 nuits) :
Les normes d'encadrement sont celles de l'accueil de loisirs. Fiche complémentaire à remplir 8 J. avant le séjour.

ANNEXE 5

ACCUEILS COLLECTIFS DE MINEURS

Documents téléchargeables

(Source DDCS du Nord/ 2009)
PRINCIPAUX TEXTES LEGISLATIFS ET REGLEMENTAIRES :

Dispositif de protection des mineurs : généralités
- Code de l'action sociale et des familles modifié - article L.227-1 à L.227-12 : mineurs accueillis hors du domicile parental
- Code de l'action sociale et des familles partie réglementaire : articles R.227-1 à R227-4 : Protection des mineurs accueillis hors du domicile parental à l'occasion des vacances scolaires, des congés professionnels et des loisirs : dispositions générales
- Instruction n° 06-192 JS 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

Accueil des enfants de moins de 6 ans :
- Code de la santé publique : Nouvelle partie législative relative aux établissements d'accueil des enfants de moins de 6 ans - article L.2324-1 à L.2324-4
- Code de la santé publique : Nouvelle partie réglementaire relative aux établissements d'accueil des enfants de moins de 6 ans

Hygiène et sécurité :
- Code de l'action sociale et des familles partie réglementaire : articles R.227-5 à R227-11
- Arrêté du 20 février 2003 relatif au suivi sanitaire des mineurs
- Arrêté du 29 septembre 1997 fixant les conditions d'hygiène applicables dans les établissements de restauration collective à caractère social (JO du 23 octobre 1997)
- Instruction n° 02-124 JS du 9 juillet 2002 relative à l'hygiène alimentaire dans les séjours de vacances sous tente organisés à l'occasion des vacances scolaires, des congés professionnels et des loisirs

Projets éducatif et pédagogiques :
- Code de l'action sociale et des familles partie réglementaire : articles R.227-23 à R227-26 : Projet éducatif
- **arrêté du 10 décembre 2002** relatif au projet éducatif

Encadrement :
- Code de l'action sociale et des familles partie réglementaire : articles R.227-12 à R227-22 : Protection des mineurs accueillis hors du domicile parental à l'occasion des vacances scolaires, des congés professionnels et des loisirs
- Code de l'action sociale et des familles modifié - article L.133-6 : incapacités d'exercer
- Arrêté du 09 février 2007 modifié fixant 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
- Arrêté du 13 février 2007 modifié relatif aux seuils mentionnés aux articles R227-14 et R227- 17 du CASF
- Arrêté du 20 mars 2007 pris pour l'application des dispositions des articles R227-12 et R227-14 du code de l'action sociale et des familles *(cadres d'emploi et corps de la fonction publique territoriale)*

- Décret no 2007-481 du 28 mars 2007 modifiant le décret no 87-716 du 28 août 1987 relatif aux brevets d'aptitude aux fonctions d'animateur et de directeur de centres de vacances et de loisirs
- Décret no 2007-884 du 14 mai 2007 modifiant le décret no 87-716 du 28 août 1987 relatif aux brevets d'aptitude aux fonctions d'animateur et de directeur de centres de vacances et de loisirs
- Arrêté du 22 juin 2007 fixant les modalités d'organisation des brevets d'aptitude aux fonctions d'animateur et de directeur en accueils collectifs de mineurs

Assurance :

- Code de l'action sociale et des familles partie réglementaire : articles R.227-27 à R227-30 : Obligation d'assurance de responsabilité civile relative aux accueils de mineurs

Accueils de scoutisme :

- **Arrêté du 21 mai 2007 modifié par arrêté du 02 novembre 2009 relatif aux conditions d'encadrement des accueils de scoutisme**

Séjours spécifiques sportifs :

- Arrêté du 1er août 2006 modifié relatif aux séjours spécifiques
- Instruction n° 07-067 JS du 20 avril 2007 vade-mecum relative à la réglementation des séjours spécifiques sportifs - Modification du code de l'action sociale et des familles concernant les accueils de mineurs en dehors du domicile parental

Activités Physiques et Sportives

Arrêté du 20 juin 2003 modifié par les arrêtés du 03/06/04, du 09/05/05, du 26/06/08 (dernière actualisation le 02/02/09)

fixant les modalités d'encadrement et les conditions d'organisation et de pratique de certaines activités physiques dans les CVL (test préalable à la pratique d'activités aquatiques et nautiques, alpinisme, baignade, canoë et kayak et disciplines associées, canyonisme, équitation, escalade, plongée subaquatique, randonnée, raquettes à neige, ski, ski nautique et disciplines associées, spéléologie, sports aériens, sports de combat, activités de loisirs motorisées, tir à l'arc, tir avec armes à air comprimée, voile, vol libre, vélo tout terrain, parcours acrobatique en hauteur)

Instruction n° 03-115 JS du 08 juillet 2003

conseils pour l'organisation de la pratique de certaines activités physiques en centres de vacances et de loisirs

⇨ DOCUMENTATION ACM

Fiches thématiques

Fiches thématiques et recommandations applicables en CVL

Accueil d'enfants atteints de troubles de la santé ou de handicaps (2001)
Accueil périscolaire (16/11/09)
Catégories d'accueils collectifs de mineurs (03/09/09)
Compétences attendues d'un directeur d'ACM (juin 2008)
Conditions d'hygiène applicables à la préparation de repas en séjour sous tente (2002)
Déclaration des Rencontres Européennes de jeunes en séjours spécifiques (02/07/2007)

Déclaration des séjours à dominante sportive (07/12/2007)
Déclaration des séjours à dominante artistique et culturelle (20/06/2007)
Dispositif de surveillance des maladies à déclaration obligatoire (18/05/09)
Liste indicative des accessoires de soins utiles en ACM (13/03/08)
Locaux (en cours d'actualisation)
Normes d'encadrement (30/12/08)
Normes liées au matériel (2003)
Pièces à présenter lors d'une évaluation (25/05/09)
Récapitulatif des fonctions de direction en séjour de vacances ou en accueil de loisirs (14/01/09)
Recommandations particulières : sécurité scolaire - lignes électriques (2003)
Séjours courts
Séjours courts accessoires aux accueils sans hébergement (05/08/09)
Suivi sanitaire des mineurs et des personnels en ACM (31/03/08)
Transport dans les CVL (2002)
Activités "cirque" en ACM (11-01-10)
Activités physiques et sportives en ACM (11-01-10)

Accueils de jeunes

Cahier des Charges Accueil de Jeunes

Listes diverses

Liste organisateurs ACM (12/05/09) *dans le département du Nord*

Liste des locaux du Nord avec hébergement du 09/03/2009

⇨ ***GUIDES ET PLAQUETTES***

Accueil de mineurs en situation de handicap dans les accueils collectifs de mineurs

guide à l'usage des équipes d'encadrement pour l'accueil de mineurs handicapés (2001)
guide pour la sensibilisation des BAFA -BAFD à l'accueil des mineurs handicapés (2002)
charte de déontologie pour l'accueil des handicapés en structures non spécialisées (1997, 1999)

Accueils de scoutisme

Plaquette élaborée par le mouvement du scoutisme français et le MSJSVA précisant les points règlementaires qui s'appliquent à l'organisation des accueils de scoutisme (2008)

ACM - autres guides

Recenser, prévenir et limiter les risques sanitaires environnementaux dans les bâtiments accueillant des enfants (2007)
Guide accueil moins de 6 ans en centre de loisirs 2006

Mise à jour réglementaire guide d'accueil moins de 6 ans 16-12-08
Projets éducatif et pédagogique en CVL (2003)
Guide pour l'organisation des séjours courts (2007)
Prévention des allergies alimentaires en Séjours de vacances et Accueils de Loisirs (2007)
Guide des Loisirs Nautiques en Mer (2007)
Guide des Loisirs Nautiques en Eau Douce (2007)
Outil pédagogique pour prévenir les discriminations en Accueil de loisirs - Partie 1 (2007)
Outil pédagogique pour prévenir les discriminations en Accueil de loisirs - Partie 2 (2007)
Outil pédagogique pour prévenir les discriminations en Accueil de loisirs - Partie 3 (2007)
Outil pédagogique pour prévenir les discriminations en Accueil de loisirs - Partie 4 (2007)
Outil pédagogique pour prévenir les discriminations en Accueil de loisirs - Partie 5 (2007)

CARNET DE BORD : pour un projet autour du livre à destination des jeunes du NORD/PAS-de-CALAIS

---

document à télécharger : Carnet de bord

Contrat d'engagement éducatif

informations relatives au contrat d'engagement éducatif

ANNEXE 6

EVOLUTION HISTORIQUE DES CENTRES DE VACANCES ET DE LOISIRS

ÉVOLUTION HISTORIQUE DES EFFECTIFS-SÉJOURS-JOURNÉES DES C.V. 6-12 ANS (ÉTÉ)

Année	Effectifs	Séjours	Journées
1881	3	1	
1900	8 216 +		
1903	14 000 +		
1904	22 316 +	150 ouvres	(dont 62 à Paris)
1907	53 411 +	530 ouvres	(dont 198 à Paris)
1910	73 866 +	705 ouvres	(dont 264 à Paris)
1921	100 000 +		
1924	130 000 +		
1927	186 000 +		
1929	200 000 +		
1931	300 000 +		
1936	420 000 +		
1948	880 000 +		
1964	978 802 +	11 466	
1965	934 876 -	10 478 -	
1966	951 325 +	10 278 -	27 547 000 -
1967	956 290 +	10 535 +	25 334 083 -
1968	901 989 -	9 907 -	24 726 647 -
1969	902 849 +	9 584 -	23 163 000 -
1970	859 586 -	9 328 -	22 983 620 -
1971	831 550 -	8 951 -	23 260 315 +
1972	838 791 +	9 047 +	22 729 904 -
1973	826 965 -	8 821 -	22 404 964 -
1974	811 282 -	9 031 +	21 390 394 -
1975	774 900 -	8 720 -	20 370 656 -
1976	754 540 -	8 708 -	19 459 234 -
1977	727 165 -	8 793 +	18 099 210 -
1978	683 667 -	8 757 -	17 656 310 -
1979	657 900 -	8 456 -	17 109 492 -
1980	674 283 +	8 983 +	15 575 720 -
1981	655 239 -	8 933 -	15 590 964 +
1982	623 859 -	8 881 -	15 986 030 +
1983	564 700 -	8 528 -	12 802 011 -
1984	531 533 -	8 582 +	11 984 308 -
1985	503 182 -	8 570 -	11 450 682 -
1986	512 825 +	8 555 +	10 702 334 -
1987	476 822 -	9 118 +	10 503 247 -
1988	462 657 -	8 255 -	10 922 688 +
1989	505 821 +	9 188 +	

+ hausse,
- baisse

CENTRES AERES ET CENTRES DE LOISIRS SANS HEBERGEMENT DE 1961 A 1990

COLONIES ET SEJOURS DE VACANCES AVEC HEBERGEMENT DE 1881 A 1990

ÉVOLUTION HISTORIQUE DES C.L.S.H. (TOUTES PÉRIODES)

Année	Effectifs	Centres	Journées
1961	317 563	719	5 277 072
1962	177 055 -	923 +	5 306 525 +
1963	293 892 +	1 051 +	7 753 166 +
1964	228 855 -	1 071 +	7 812 158 +
1965	255 322 +	1 242 +	8 451 789 +
1966	253 961 -	1 422 +	8 412 210 -
1967	288 385 +	1 488 +	9 152 001 +
1968	314 652 +	1 725 +	10 388 671 +
1969	333 273 +	1 904 +	10 216 691 -
1970	383 666 +	2 292 +	11 493 253 -
1971	493 841 +	3 952 +	14 416 383 +
1972	599 541 +	4 759 +	17 419 223 +
1973	650 806 +	5 227 +	19 135 255 +
1974	717 234 +	5 500 +	20 242 036 +
1975	785 248 +	6 141 +	21 737 702 +
1976	798 906 +	6 497 +	19 853 075 -
1977	1 034 754 +	7 893 +	25 640 610 +
1978	1 726 221 +	10 672 +	30 363 045 +
1979	1 598 567 -	13 139 +	/
1980	1 443 640 -	13 237 +	28 263 853 -
1981	1 594 687 +	12 804 -	35 084 979 +
1982	1 536 750 -	14 821 +	33 084 979 -
1983	1 921 271 +	16 276 +	37 591 036 +
1984	2 127 414 +	13 517 -	/
1985	2 217 185 +	14 448 +	/
1986	2 227 707 +	/	/
1987	2 487 286 +	/	/
1988	2 826 849 +	/	/
1989	2 932 989 +	/	/

+ hausse, - baisse

ANNEXE 7

TYPE DE SEJOUR

Evolution

Type des séjours (en nombre de séjours)

	1995	1996	2000	2001	2002	évolution 2001/2002	évolution cumulée
Camp Fixe	11 986	12 012	9 502	8 993	8 325	-7,4	-30,5
Camp Itinérant	4 944	4 849	4 461	4 218	3 934	-6,7	-20,4
Centre Vacances	22 896	22 483	20 977	21 098	20 339	-3,6	-11,2
Placement Vacances	2 226	2 014	2 245	2 168	2 098	-3,2	-5,8
Séjour Linguistique	2 566	2 540	2 674	2 724	2 445	-10,2	-4,7
TOTAL	44 618	43 898	39 859	39 201	37 141	-5,3	-16,8

Type des séjours (en % de séjours)

	1995	1996	2000	2001	2002	« moyenne »
Camp Fixe	26,9	27,4	23,8	22,9	22,4	25,3
Camp Itinérant	11,1	11,1	11,2	10,8	10,6	11,0
Centre Vacances	51,3	51,2	52,6	53,8	54,8	52,4
Placement Vacances	5,0	4,6	5,6	5,5	5,6	5,1
Séjour Linguistique	5,8	5,8	6,7	7,0	6,6	6,3
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Type des séjours (en nombre de mineurs)

	1995	1996	2000	2001	2002	évolution 2001/2002	évolution 1995/2002
Camp Fixe	288 927	283 164	213 970	202 042	185 449	-8,2	-35,8
Camp Itinérant	105 689	98 453	103 311	92 156	83 534	-9,4	-21,0
Centre Vacances	1 051 552	1 008 481	878 702	882 495	850 046	-3,7	-19,2
Placement Vacances	49 015	44 213	37 591	36 347	35 699	-1,8	-27,2
Séjour Linguistique	159 715	155 871	124 761	128 079	117 684	-8,1	-26,3
TOTAL	1 654 898	1 590 182	1 358 335	1 341 119	1 272 412	-5,1	-23,1

Type des séjours (en % de mineurs)

	1995	1996	2000	2001	2002	moyenne
Camp Fixe	17,5	17,8	15,8	15,1	14,6	16,7
Camp Itinérant	6,4	6,2	7,6	6,9	6,6	6,7
Centre Vacances	63,5	63,4	64,7	65,8	66,8	64,5
Placement Vacances	3,0	2,8	2,8	2,7	2,8	2,8
Séjour Linguistique	9,7	9,8	9,2	9,6	9,3	9,3
TOTAL	100,0	100	100	100	100	100,0

Commentaires :

On observe, de 1995 à 2002, une baisse de la part en nombre des Camps Fixes et des camps itinérants au profit des Centres de Vacances et des Séjours Linguistiques.

Cependant, la répartition des types de séjours est différente selon qu'elle est exprimée en nombre de mineurs ou en nombre de séjours. Ainsi, en nombre de mineurs concernés, la part des camps itinérants ne baisse pas, contrairement à celle des séjours linguistiques et des camps fixes.

Une des explications à ce phénomène serait à chercher dans l'évolution des « camps fixes » (sans local en dur enregistré) et des « camps itinérants », et notamment une augmentation nombre de mineur par séjour itinérant (voyages en bus ?)

Type des séjours (en nombre de nuitées)

	1995	1996	2000	2001	20022001/2002 évolution	1995/2002 évolution
Camp Fixe	4 211 571	4 054 429	2 965 496	2 724 152	2 505 902	-8,0	-40,5
Camp Itinérant	1 864 396	1 709 980	1 743 674	1 535 847	1 379 211	-10,2	-26,0
Centre Vacances	17 336 962	16 360 595	13 264 846	13 061 141	12 440 035	-4,8	-28,2
Placement Vacances	1 369 366	1 293 115	1 023 844	952 496	919 688	-3,4	-32,8
Séjour Linguistique	3 192 963	3 080 131	2 212 303	2 268 700	2 054 334	-9,4	-35,7
TOTAL	27 975 258	26 498 250	21 200 163	20 542 336	19 299 170	-6,1	-31,0

Type des séjours (en % de nuitées)

	1995	1996	2000	2001	2002	« Moyenne »
Camp Fixe	15,1	15,3	14	13,3	13	14,6
Camp Itinérant	6,7	6,5	8,2	7,5	7,2	7,1
Centre Vacances	62,0	61,7	62,5	63,6	64,5	62,6
Placement Vacances	4,9	4,9	4,8	4,6	4,8	4,9
Séjour Linguistique	11,4	11,6	10,4	11	10,6	10,9
TOTAL	100	100	100	100	100	100,0

Rappel : nombre de nuitées = nombre de mineurs * nombre de jours

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTÈRE DE LA JEUNESSE ET DES SOLIDARITÉS ACTIVES

Chiffres clefs de la fréquentation
Séjours de vacances de 2000/2001 à 2009/2010

Recueil et source de données

Le recueil de données a été élaboré à partir des déclarations (obligatoires) des séjours de mineurs auprès de la direction départementale de la cohésion sociale/direction départementale de la cohésion sociale et de la protection des populations du lieu du siège social de la structure organisatrice.
Depuis 2007, cette déclaration peut être effectuée par les organisateurs directement par télé procédure.
Les données ainsi recueillies sont triées, consolidées, puis analysées. Elles sont présentées ici par année scolaire.

Méthodologie de calcul des données

Par rapport aux publications précédentes (jusqu'en 2004), le mode de traitement des données a évolué afin de prendre en compte les incidences de l'évolution de la législation des séjours de vacances, amorcée en 2003, et poursuivie en 2006.

Le mode de traitement des données

Jusqu'au 30 avril 2003
Etaient définis comme séjours de vacances les séjours comprenant au moins 12 mineurs pour une durée de plus de 5 nuits. Les séjours correspondant à cette définition avaient obligation d'être déclarés et les séjours en dehors de ces seuils pouvaient être déclarés de façon facultative. Cette méthodologie prenait néanmoins en compte les séjours «hors déclaration obligatoire» dès 5 nuits.

De mai 2003 à septembre 2006
Le seuil restait le même (au moins 12 mineurs et plus de 5 nuits) mais les séjours en dehors de ces seuils ne pouvaient plus être déclarés. Le traitement de la base de données a donc éliminé les séjours ne répondant pas à ces critères (durée égale ou inférieure à 5 nuits ou comportant moins de douze mineurs). En plus de la prise en compte de ces paramètres, il a été constaté que de nombreux séjours n'étaient pas correctement enregistrés. Le mode de traitement retenu a consisté en outre à mettre en relation le nombre de jours avec la période de vacances durant laquelle le séjour avait été effectué et à fixer une limite de 300 mineurs maximum par séjour.

Depuis octobre 2006
A l'exception des séjours de vacances dans une famille, le seuil a été abaissé pour tous les autres accueils collectifs à 7 mineurs. En outre, tous les séjours avec hébergement doivent désormais être déclarés dès la première nuit.

Les séjours inférieurs à 6 nuits ont cependant été exclus, afin de rendre homogène la série statistique.

N.B. : l'évolution apparente du nombre de séjours et de la fréquentation des mineurs n'est pas significative.

En effet, depuis le 1er mai 2003, les chiffres sont communiqués par les organisateurs avant le début du séjour et ne concernent que des effectifs prévisionnels. Antérieurement (1998-2003), ces chiffres étaient transmis après le début du séjour et correspondaient aux effectifs réels de mineurs accueillis et aux nombres de séjours ayant eu lieu.

I Données générales

	2000/2001	2001/2002	2002/2003	2003/2004	2004/2005	2005/2006	2006/2007	2007/2008	2008/2009	2009/2010
Séjours	30 824	30 808	29 130	29 400	30 700	29 500	29 300	29 570	29 190	29 400
Effectif	1 127 536	1 106 630	1 056 280	1 062 615	1 100 400	1 154 700	1 125 900	997 240	993 970	1 000 200

II Nombre de séjours déclarés

II - 1 Par destination

	2000/2001	2001/2002	2002/2003	2003/2004	2004/2005	2005/2006	2006/2007	2007/2008	2008/2009	2009/2010
France	25 324	25 108	24 119	24 132	25 230	23 400	23 330	22 610	22 340	22 390
Étranger	5 500	5 700	5 011	5 268	5 470	6 100	5 970	6 960	6 850	7 010
Total :	30 824	30 808	29 130	29 400	30 700	29 500	29 300	29 570	29 190	29 400

II - 2 Par période

	2000/2001	2001/2002	2002/2003	2003/2004	2004/2005	2005/2006	2006/2007	2007/2008	2008/2009	2009/2010
Toussaint	544	526	474	648	710	510	310	790	770	840
Noël	410	361	358	380	340	170	100	380	360	370
Hiver	4 150	4 257	4 005	4 102	4 260	4 480	4 420	4 420	4 210	4 220
Printemps	2 667	2 548	2 504	2 221	2 410	2 660	2 640	2 670	2 570	2 640
Été	23 053	23 396	22 194	22 049	22 980	21 780	21 830	21 310	21 280	21 330
Total :	30 824	30 808	29 130	29 400	30 700	29 500	29 300	29 570	29 190	29 400

III Nombre de mineurs accueillis

III - 1 Par destination

	2000/2001	2001/2002	2002/2003	2003/2004	2004/2005	2005/2006	2006/2007	2007/2008	2008/2009	2009/2010
France	946 266	891 956	856 017	859 613	927 500	940 100	920 700	804 990	806 000	806 700
Étranger	181 270	214 674	200 263	202 802	172 900	214 600	205 300	192 250	187 970	193 500
Total :	1 127 536	1 106 630	1 056 280	1 062 615	1 100 400	1 154 700	1 126 000	997 240	993 970	1 000 200

III - 2 Par période

	2000/2001	2001/2002	2002/2003	2003/2004	2004/2005	2005/2006	2006/2007	2007/2008	2008/2009	2009/2010
Toussaint	16 070	16 410	17 985	19 474	21 900	20 810	18 000	24 700	24 340	26 580
Noël	11 140	11 890	12 300	13 366	11 860	8 890	5 950	13 340	12 820	12 040
Hiver	177 860	169 215	161 294	163 966	169 980	187 170	179 850	159 920	153 960	164 250
Printemps	76 510	80 [illegible]	[illegible]	[illegible]	79 190	90 270	89 960	80 390	79 370	80 800
Été	845 796	828 092	787 199	795 530	817 470	847 560	832 240	718 950	723 980	726 630
Total :	1 127 536	1 106 630	1 056 280	1 062 615	1 100 400	1 154 700	1 126 000	997 240	993 970	1 000 200

III - 3 Par tranche d'âge et période

	2000/2001	2001/2002	2002/2003	2003/2004	2004/2005	2005/2006	2006/2007	2007/2008	2008/2009	2009/2010
4/6 ans										
Toussaint	848	833	784	909	980	900	610	800	710	810
Noël	1 059	287	210	109	90	420	180	260	280	100
Hiver	1 715	1 851	1 875	1 589	1 430	1 960	2 050	1 740	1 730	1 700
Printemps	2 389	2 008	1 779	1 668	1 740	2 230	2 300	1 860	1 840	1 970
Été	19 089	17 778	16 666	13 115	14 360	13 390	13 660	12 610	11 880	11 960
Total :	24 899	22 757	20 274	17 678	18 600	18 900	18 800	17 270	16 440	16 640
7/12 ans										
Toussaint	9 888	8 582	9 879	9 584	10 200	9 230	9 150	11 610	10 980	12 170
Noël	6 885	5 718	5 372	6 089	5 300	3 590	3 560	5 720	5 540	5 070
Hiver	91 295	88 090	81 881	85 179	73 950	79 680	79 020	70 000	68 590	67 640
Printemps	37 905	37 144	34 154	32 144	31 950	33 930	33 640	31 630	31 210	32 990
Été	422 287	416 968	395 898	336 760	335 000	328 370	325 630	279 160	284 480	276 210
Total :	568 260	556 429	527 773	466 746	456 400	454 800	451 000	398 120	400 800	394 080
13/17 ans										
Toussaint	5 847	6 001	6 790	9 278	10 720	10 680	8 240	12 290	12 640	13 610
Noël	6 895	5 685	6 813	7 646	6 470	4 880	2 210	7 370	6 510	6 870
Hiver	84 856	79 840	77 620	77 202	94 600	105 530	98 780	88 170	83 640	84 910
Printemps	38 925	36 999	36 186	38 009	45 500	54 110	54 020	46 840	46 320	45 830
Été	400 550	401 119	381 937	446 059	468 110	505 800	492 950	427 180	427 620	438 360
Total :	534 874	529 644	508 239	578 194	625 400	681 000	656 200	581 850	576 730	589 580

III - 4 Par tranche d'âge et destination

	2000/2001	2001/2002	2002/2003	2003/2004	2004/2005	2005/2006	2006/2007	2007/2008	2008/2009	2009/2010
4/6 ans										
France	24 069	22 498	20 128	17 678	18 380	18 090	18 130	16 350	15 560	16 600
Étranger	330	259	146	99	220	810	670	920	880	40
Total :	24 899	22 757	20 274	17 678	18 600	18 900	18 800	17 270	16 440	16 640
7/12 ans										
France	544 122	533 663	503 397	441 746	438 144	437 290	432 920	382 820	385 750	381 020
Étranger	24 138	23 066	24 376	15 000	18 256	17 510	18 080	15 300	15 050	13 060
Total :	568 260	556 429	527 773	466 746	456 400	454 800	451 000	398 120	400 800	394 080
13/17 ans										
France	372 069	375 238	370 492	423 991	469 950	484 740	469 580	405 810	404 690	409 190
Étranger	162 805	154 406	137 747	154 203	155 450	196 260	186.620	176 040	172 040	180 390
Total :	534 874	529 644	508 239	578 194	625 400	681 000	656 200	581 850	576 730	589 580

Bilans des sessions collectives de sélection pour l'année 2009

Passes exécutées

| Région | Département | Accueils: sélection | Accueils: contrôle | Injections | Parcours | Accidents | Incidents | Abandons selon intentions effectives | | |

Bilans des accueils collectifs de mineurs pour l'année 2009

Région	Département	Accueils				Séjours		Personnel			Activités				Diplômes/brevets/certificats		Baignades aménagées/piscines/plages				Noyades			Pêches		
		déclarés	ALSH	ALAE	autres	ALJ	SV	fonctionnaires	PTP sportifs	PTP jeunesse	danse	sports	voyages	autres	Diplômes/brevets/certificats	formations de stages	surveillées	non surveillées	intensifs jeunes	autres	accidents mortels	blessés graves	Décès	Blessés graves	autres
CHAMPAGNE-ARDENNE	Ardennes	113	102	42	19	4	2	2	1	4					1								1		
	Aube	169	213	65	44			2	6	2															
	Marne	275	174	34	10	1		3	1	5															
	Haute-Marne	89	94	35	8	2			2	2															
	Totaux de la région	703	583	176	81	7	2	5	10	13					1								1		1
CORSE	Corse du Sud	28	330	3	107			4	2	1													2		
	Haute-Corse	47	288	5	17																				
	Totaux de la région	75	618	8	124			4	2	1	2												2		
FRANCHE-COMTÉ	Doubs	318	401	64	40	3		2	6	6	6														
	Jura	141	538	25	55	4		1	3	2			1												
	Haute-Saône	199	82	31	19	1		1		3			3	5											
	Belfort	101	37	41	7					2															
	Totaux de la région	725	1 060	161	121	4	4	4	12	13	6		1	3	6										
ILE-de-France	Paris	648	718	111	1		1	1	2	1	1				1								1	2	
	Seine et Marne	542	496	47	4	2		1	3	1	3	6				1							1	3	2
	Yvelines	386	836	144	21			4	8	5	6	4			2	1	6	2	1	5			2	28	6
	Essonne	625	263	64	21	78	17	1	3	2	2	5	4	6	2	1	5	1	1	3			12	2	5
	Hauts de Seine	657	384	127	1			5	5	2	1	7	10	38				1	1	2			2	14	
	Seine Saint Denis	798	61	162	5	3		2	13	6		3	7	17		2	1	2					4	4	3
	Val de Marne	648	270	38		1		1	1	7							3						3	2	
	Val d'Oise	619	241	70	16		1	2		4															
	Totaux de la région	4 927	2 909	813	68	84	18	15	35	34	17	2	22	27	73	3	1	12	5	4	6		1	17	9
LANGUEDOC-ROUSSILLON	Aude	214	407	105	183			1	5	4	1														
	Gard	208	424	25	57			3	1	4													1		
	Hérault	489	732	47	113			2	3	6			1												
	Lozère	94	418	8	146					2			1										1		
	Pyrénées Orientales	287	848	138	82			3	2	2			1												
	Totaux de la région	1 292	2 829	323	581			9	11	18	1		2										3		
LIMOUSIN	Corrèze	78	282	37	45			1	1	5															
	Creuse	44	96	34	22			1		1															
	Haute-Vienne	91	176	32	177			3	3	5	1														
	Totaux de la région	213	554	103	244			5	4	11	1														
LORRAINE	Meurthe et Moselle	440	113	124	6			3	12	12													7		
	Meuse	132	48	70	13								2						1						
	Moselle	520	153	87	38			2	4	4													2		
	Vosges	217	541	16	34			7	11	6	1			2											
	Totaux de la région	1 309	855	297	91			12	27	22	1		2	2					1				9		

Bilans des accueils collectifs de mineurs pour l'année 2009

Région	Département	Accueils déclarés AL	Accueils déclarés EV	Accueils contrôlés AL	Accueils contrôlés EV	Injonctions AL	Injonctions EV	Personnel Inspecteurs	Personnel PTP ajoutés	Personnel PTP supprimés	Accidents Graves	Accidents Mortels	Incidents Majeurs	Incidents Modérés	Incidents Autres	Opposition à ouverture	Fermeture de séjour	Mesures administratives effectives : Suspension d'agrément	Interdictions temporaires : Mineures	Interdictions temporaires : Modérées	Interdictions temporaires : Autres	Interdictions permanentes : Majeures	Interdictions permanentes : Modérées	Interdictions permanentes : Autres	Infractions : Majeures	Infractions : Modérées	Infractions : Autres	Plaintes : Encaissements	Plaintes : Contrôle	Plaintes : Mineures
MIDI-PYRÉNÉES	Ariège	139	264	28	56			1	2	2			1																3	
	Aveyron	149	386	6	42		1	3	1	5	1																	2		
	Haute-Garonne	921	722	48	71	1		3	6	5			3		1			1			1	1								
	Gers	135	174	41	38	1	1	2	4	5																				
	Lot	71	170	46	100			2	4	5															2	2		3	1	1
	Hautes-Pyrénées	184	784	23	135		11	2	4	5	2		2	2	5													1	3	
	Tarn	183	384	67	55	5	1	2	4	5	2				2															
	Tarn et Garonne	119	106	32	67			2	1	5																				
	Totaux de la région	1 878	2 962	292	565	7	17	16	25	36	5		6	2	8			1			1	1			2	3		6	7	1
NORD-PAS-de-CALAIS	Nord	1 864	513	172	22	23		2	5	5					1			5	1		1	1	1	1	1	1	1	2	1	
	Pas-de-Calais	1 080	421	64	30			3	4	6	26				1									3	1			1		
	Totaux de la région	2 944	933	236	52	23		5	9	11	26				2			5	1		1	1	1	3	2	1	1	3	1	
BASSE-NORMANDIE	Calvados	247	548	84	34		1	2	3	6			2	1	1												1	1		
	Manche	158	373	28	78			2	3	3																				
	Orne	128	178	15	10			1	1	1																	1	1		
	Totaux de la région	533	1 099	127	122		1	5	7	10			2	1	1												1			
HAUTE-NORMANDIE	Eure	376	342	108	68			2	7	5																		3		
	Seine-Maritime	650	591	133	108	1	1	3	9	7			3	1	3			7	2			2			1			1	3		
	Totaux de la région	1 026	933	241	195	1	1	5	16	12			3	1	3			7	2			2			1			1	3		
PAYS-DE-LA-LOIRE	Loire-Atlantique	620	685	64	61			5	7	4	1		3					1			1	4			3		1	2	2	3
	Maine et Loire	573	452	138	24		1	3	3	4	1																			
	Mayenne	283	215	18	3	5	1		3	1	2																			
	Sarthe	300	253	61	57			3	3	4																				
	Vendée	298	819	37	65	14	31	3	6	4	3		1																	
	Totaux de la région	2 054	2 604	316	166	19	33	14	26	17	7		4					1			1	6			3		1	2	2	3
PICARDIE	Aisne	224	158	48	10				1	3	5																			
	Oise	495	141	138		2		1	5	1	1		2						2											
	Somme	457	291	54	19	2		1	8	4																				
	Totaux de la région	1 176	590	241	29	4		2	15	7	6		2						2											
CHARENTE	Charente	189	149	50	15	1		2	1	1	1																	4	2	
	Charente-Maritime	309	701	21	67	1	1	3	7	5	2		2	1	13															
	Deux-Sèvres	243	250	45	67	1	2	1	3	5																				
	Vienne	329	465	20	80	1	1	2	5	5					1															
	Totaux de la région	1 060	1 565	136	229	4	4	8	16	16	3		2	1	14													4	2	

Bilans des sapeurs-pompiers de naissance pour l'année 2005

Région	Département	Accueil				Interventions		Personnel			Accidents		Incidents			Missions administratives effectuées				Instances			Retraités		
		AL	AV	AL	AV	AL	AV	Bataillons	PTP appui	PTP manœuvre	Chute	Malaise	Malaises	Violences	Autre	Opérations d'urgence	Formation de cadre	Encadrement d'épreuve	Manifestations	Violences	Autre	Locaux	Conseil admin.	Cheval	Matériel
PROVENCE-ALPES-CÔTE D'AZUR	Alpes de Haute Provence	107	332	23	13		1	2	4	2	1		3		1			1	1				1	1	2
	Hautes Alpes	77	1 417	8	78	6	2	3	3	2	1		3	3	1		2		4			4	2	2	1
	Alpes Maritimes	474	544	87	76	3	6	2	6				3		1			3	1		1		3	1	1
	Bouches du Rhône	574	465	190	21	1	6	3	11				3		2		1					1	3	3	1
	Var	508	862	105	63	13	16	4	11	6			2		1		1						3	2	1
	Vaucluse	342	295	99	111	28	36	2	5	3	6			2	7								5	7	2
	Totaux de la région	2 074	3 935	514	363	51	59	14	34	21	12	1	11	5	20	1	5	4	7	1	1	5	16	19	7
RHÔNE-ALPES	Ain	229	435	8	49			3	2	3			2					2	1			1		2	3
	Ardèche	138	328	23	107		3	2	4	3	1		3	2									2	3	1
	Drôme	231	466	12	48	2	2	2	4	4	4		2				1						2	6	1
	Isère	572	1 136	85	117	6	14	3	1	7	1		7	7	45							1	1	5	1
	Loire	494	294	88	38			2	5	5	13		3		1			2				3		5	
	Rhône	807	476	45	27			1	3	1	6							1	1				1	5	5
	Savoie	179	1 329	23	73			2	5	2	3	1			11										
	Haute-Savoie	394	2 055	6	157	9	12	2	10	5			3		33										
	Totaux de la région	2 857	6 601	302	614	11	31	17	34	30	28	1	13	12	112		3	3	4	1	1	5	1	4	25	6	1
GUADELOUPE		138	51	13	36	2		3		4	4		1	1	1										1	2	
MARTINIQUE		118	56	22	28	2		1	1	5															1		
GUYANE		77	19	27	7	3	1	1		2	1																
REUNION		458	58	114	26	5	6	3	10	6	9		2		3			3				1		2	4	

Bilans des contrôles des accueils collectifs de mineurs pour l'année 2010

Région	Département	Accueils déclarés				Accueils contrôlés				taux contrôle	Personnel					nombre de contrôles par agent
		AJ	AL	SV+Ac Scouts	total	AJ	AL	SV+Ac Scouts	total		Inspecteurs	PTP sports	PTP jeunesse	Autres	total	
France entière		470	33 725	34 672	68 867	150	4 954	3 994	9 098	13,37	140	397	337	22	896	10,15
ALSACE	Bas-Rhin		549	225	774		66	17	83	10,72	2	2	7		11	7,5
	Haut-Rhin		391	259	650		83	54	137	21,08	2	7	5		14	9,8
	Totaux de la région		940	484	1 424		149	71	220	15,45	4	9	12		25	8,8
AQUITAINE	Dordogne		195	264	459		40	77	117	25,49	2	1	4		7	16,7
	Gironde		1 058	827	1 885		104	125	229	12,16		2	1		3	76,3
	Landes		216	729	945		7	80	87	9,21	1	4	4		9	9,7
	Lote et Garonne	13	140	164	317	1	14	26	41	12,93	1	1	3		6	8,2
	Pyrénées Atlantiques	1	267	516	784		15	71	86	10,97	1	12	3		16	5,4
	Totaux de la région	14	1 876	2 500	4 390	1	180	379	560	12,76	5	20	15		40	14,0
AUVERGNE	Allier	3	231	218	452		5	21	26	5,75	1	3	2	1	7	3,7
	Cantal	1	70	234	306		9	43	52	17,05	1	1	2		5	10,4
	Haute-Loire	5	139	379	523	2	17	35	54	10,33	1	4	3		8	6,8
	Puy de Dôme	4	278	474	756		9	18	27	3,57	1	1	4	1	7	3,9
	Totaux de la région	13	718	1 305	2 036	2	40	117	159	7,81	4	9	11	3	27	6,9
BOURGOGNE	Côte d'Or	6	309	180	495	10	72	18	100	20,20	2	3	3	2	10	10,0
	Nièvre	14	102	165	281		16	29	45	16,01	1		3		4	11,3
	Saône et Loire	21	185	217	423	3	59	56	118	27,90	3	4	4		11	10,7
	Yonne	9	153	297	459	1	30	40	71	15,47	1	5	3	1	10	7,1
	Totaux de la région	50	749	859	1 658	14	177	143	334	20,14	7	12	13	3	35	9,5
BRETAGNE	Côtes d'Armor		591	442	1 033		44	28	72	6,97	2	1	3		6	12,0
	Finistère		317	755	1 072		59	87	146	13,62	4	4	3		11	13,3
	Ille et Vilaine		539	474	1 013		30	36	75	7,40	1	2	5		8	9,4
	Morbihan	12	351	619	982	10	42	73	125	12,73	2	2	5		9	13,9
	Totaux de la région	12	1 798	2 290	4 100	10	184	224	418	10,20	9	9	16		34	12,3
CENTRE	Cher	1	158	84	243	1	12	12	25	10,29	1				1	25,0
	Eure et Loir		198	96	294		100	7	107	36,39		94	14		108	1,0
	Indre	3	146	129	278	1	15	4	20	7,19	1	1	2		4	5,0
	Indre et Loire	3	280	167	450	5	34	7	46	10,22	1	3	3		7	6,6
	Loir et Cher		191	207	398	4	33	11	48	12,06	1	2	3		6	6,6
	Loiret	6	425	124	555	1	53	6	60	10,81	1	3	4		8	7,5
	Totaux de la région	13	1 398	807	2 218	12	247	47	306	13,80	5	103	26		134	2,3
CHAMPAGNE-ARDENNE	Ardennes		166	72	238		39	13	52	21,85	2		3		5	10,4
	Aube	2	175	185	362		64	16	80	22,10	2	5	2		9	8,9
	Marne	1	287	126	414	5	39	2	46	11,11	1	2	3		6	7,7
	Haute-Marne	4	90	63	157		35	2	37	23,57		1	3		4	9,3
	Totaux de la région	7	718	446	1 171	5	177	33	216	18,36	5	8	11		24	9,0
CORSE	Corse du Sud		33	319	352			64	64	23,86		1	1		2	42,0
	Haute-Corse		47	338	385		6	44	50	12,99	1	2	1		4	12,5
	Totaux de la région		80	657	737		6	128	134	18,18	1	3	2		6	22,3

Bilans des contrôles des accueils collectifs de mineurs pour l'année 2010

Région	Département	Accueils déclarés AJ	Accueils déclarés AL	Accueils déclarés SV+Ac Scouts	Accueils déclarés total	Accueils contrôlés AJ	Accueils contrôlés AL	Accueils contrôlés SV+Ac Scouts	Accueils contrôlés total	taux contrôle	Personnel inspecteurs	Personnel PTP sports	Personnel PTP jeunesse	Personnel Autres	Personnel total	moyenne de contrôles par agent
FRANCHE-COMTÉ	Doubs	3	329	346	678		102	37	139	20,50	2	10	6		18	7,7
	Jura	1	160	439	590		39	75	114	19,32	1	5	3	1	10	11,4
	Haute-Saône		171	34	205		51	13	64	31,22	2		2		4	16,0
	Belfort		105	46	151		31	9	40	26,49			2		2	20,0
	Totaux de la région	4	755	865	1 624		223	134	357	21,98	5	15	13	1	34	10,5
ILE-de-France	Paris		577	384	961		130	20	150	15,61	1		2		3	50,0
	Seine et Marne		541	377	918	3	25	19	47	5,12	1		3		4	11,8
	Yvelines		833	588	1 421		150	37	187	13,16	2	8	5		15	12,5
	Essonne	1	645	133	779	2	129	18	149	19,13	1	4	4		9	16,6
	Hauts de Seine		647	349	996		90		90	9,04	1		1		2	45,0
	Seine Saint Denis		786	65	851		163	3	166	19,51	2	10	10		22	7,5
	Val de Marne		670	145	815		98	1	99	12,16	1	4	7	1	13	7,6
	Val d'Oise		611	129	740		69	3	72	9,73	1		1		2	36,0
	Totaux de la région	1	5 310	2 170	7 481	5	854	101	960	12,83	10	26	33	1	70	13,7
LANGUEDOC-ROUSSILLON	Aude	26	196	376	600	3	107	84	194	32,33	1	6	4		11	17,6
	Gard		211	380	591		50	57	107	18,10	1	5	1		7	15,3
	Hérault		515	643	1 158		40	78	118	10,19	2	4	1		7	16,9
	Lozère		34	390	424	1	5	84	90	21,20		5	1	1	7	12,9
	Pyrénées Orientales		279	544	823		107	80	187	22,72	2	1	4		7	26,7
	Totaux de la région	26	1 235	2 333	3 596	4	309	383	696	19,36	6	21	11	1	39	17,8
LIMOUSIN	Corrèze		75	230	305		59	89	148	48,52	1	4	4		9	16,4
	Creuse		40	73	113		41	23	64	56,64	1		1		2	32,0
	Haute-Vienne		80	184	264		25	28	53	20,08	1	4	3		8	6,6
	Totaux de la région		196	487	682		125	140	265	38,86	3	8	8		19	13,9
LORRAINE	Meurthe et Moselle		445	162	607		81		81	13,34	2	5	1		8	10,1
	Meuse	1	136	48	185		79	18	97	52,43	1	3	2		6	16,2
	Moselle		610	122	732		57	10	67	9,15	2		2		4	16,8
	Vosges	2	293	403	698		36	36	72	9,14	2	6	3		11	6,5
	Totaux de la région	3	1 484	825	2 312		253	64	317	13,71	7	14	8		29	10,9
MIDI-PYRÉNÉES	Ariège	1	116	248	365	1	19	74	94	25,75	1	1	2		4	23,5
	Aveyron	13	148	346	507		3	25	28	5,52	1		3	1	5	5,6
	Haute-Garonne		953	624	1 577		31	30	61	3,87	2	2	4		8	7,6
	Gers	16	149	156	321	4	36	19	59	18,38	1	1	3		5	11,8
	Lot	3	80	169	252		30	91	121	48,02	1	4	3		8	15,1
	Hautes-Pyrénées		167	780	947		34	86	120	12,67	1	4	4		9	13,3
	Tarn	1	176	306	483		50	40	90	18,63	3		2		5	18,0
	Tarn et Garonne	7	122	91	220		6	25	31	14,09	1	3	2	3	9	3,4
	Totaux de la région	41	1 911	2 720	4 672	5	209	390	604	12,93	11	15	23	4	53	11,4
NORD-PAS-de-CALAIS	Nord	18	1 844	347	2 209		58	2	60	2,72	1	4	6		11	5,5
	Pas-de-Calais		1 020	270	1 290		100	27	127	9,84	3	5	4	2	14	9,1
	Totaux de la région	18	2 864	617	3 499		158	29	187	5,34	4	9	10	2	25	7,5
BASSE-NORMANDIE	Calvados	1	259	480	740	1	52	33	86	11,62	1	3	5		9	9,6
	Manche	15	168	318	501		16	65	81	16,17	3	3	3		9	9,0
	Orne		144	141	285		9	18	27	9,47	1	1	4	1	7	3,9
	Totaux de la région	16	571	939	1 526	1	77	116	194	12,71	5	7	12	1	25	7,8

Bilans des contrôles des accueils collectifs de mineurs pour l'année 2010

Région	Département	Accueils déclarés AJ	Accueils déclarés AL	Accueils déclarés SVA-Ac Scouts	Accueils déclarés total	Accueils contrôlés AJ	Accueils contrôlés AL	Accueils contrôlés SVA-Ac Scouts	Accueils contrôlés total	taux contrôle	Personnel Inspecteurs	Personnel PTP sports	Personnel PTP jeunesse	Personnel Autres	Personnel total	nombre de contrôles par agent
HAUTE-NORMANDIE	Eure	1	401	271	673		69	92	161	23,92	1	4	2		7	23,0
	Seine-Maritime	17	651	446	1 114	4	45	49	98	8,80	2	3	2		7	14,0
	Totaux de la région	18	1 052	717	1 787	4	114	141	259	14,49	3	7	4		14	18,5
PAYS-DE-LA-LOIRE	Loire-Atlantique	11	602	734	1 347	4	76	61	141	10,47	1	3	3		7	20,1
	Maine et Loire	29	598	378	1 005	2	29	46	77	7,66	1	3	4		8	9,6
	Mayenne	5	259	126	390	1	6	4	11	2,82		2	3		5	2,2
	Sarthe	2	308	228	538		36	31	67	12,46	2	4	3		9	7,4
	Vendée	19	309	784	1 112		21	69	90	8,09	3	6	4		13	6,9
	Totaux de la région	66	2 076	2 250	4 392	7	168	211	386	8,79	7	18	17		42	9,2
PICARDIE	Aisne	7	222	125	354		44	1	45	12,71			1	1	2	22,5
	Oise		522	139	661		62	5	67	10,14		4	1		5	13,4
	Somme	1	475	171	647		92	44	136	21,02	1	2	3	2	8	17,0
	Totaux de la région	8	1 219	436	1 662		198	50	248	14,92	1	6	6	3	15	16,5
CHARENTE	Charente	8	170	138	316		28	27	55	17,41	1		1		2	27,5
	Charente-Maritime	2	330	623	955		46	61	107	11,20	1	7	4		12	8,9
	Deux-Sèvres	4	252	183	439	3	33	51	87	19,82	1		3		4	21,8
	Vienne		313	342	655		24	28	52	7,94	2	7	4		13	4,0
	Totaux de la région	14	1 066	1 286	2 366	3	131	167	301	12,73	5	14	12		31	9,7
PROVENCE-ALPES-CÔTE-D'AZUR	Alpes de Haute Provence	3	101	467	571		4	32	36	6,30	2		2		4	9,0
	Hautes Alpes		70	1 330	1 400		3	66	69	4,93	1	1	3		5	13,8
	Alpes Maritimes	6	496	491	993	2	74	69	145	14,60	4	5	5	1	15	9,7
	Bouches du Rhône	6	570	350	926	4	94		98	10,58		3	4	1	3	12,3
	Var	1	512	582	1 095	1	102	62	165	15,07	2	7	3		12	13,8
	Vaucluse	42	356	207	605	42	176	92	310	51,24	2	5	3		10	31,0
	Totaux de la région	58	2 105	3 427	5 590	49	453	321	823	14,72	11	21	20	2	54	15,2
RHÔNE-ALPES	Ain	1	217	331	549	1	40	87	128	23,32	3	5	4		13	9,8
	Ardèche	2	146	415	563	6	37	89	132	23,45	1	4	3	1	9	14,7
	Drôme	19	237	459	715		6	30	36	5,03	2	2	4		8	4,5
	Isère	18	589	1 053	1 660	3	90	109	202	12,17	3	3	7	1	14	14,4
	Loire	33	398	216	647	18	51	37	106	16,38	3	6	6		15	7,1
	Rhône	2	606	335	943		17	7	24	2,55	1		1		2	12,0
	Savoie	7	174	1 319	1 500		10	64	74	4,93	1	2	2		5	14,8
	Haute-Savoie	4	333	2 044	2 381		15	139	154	6,47	1	6	6		13	11,8
	Totaux de la région	86	2 702	6 170	8 958	28	266	562	856	9,56	15	29	33	1	78	11,0
GUADELOUPE			193	69	262		15	6	21	8,02			4		4	5,3
MARTINIQUE			132	56	188		50	15	65	34,57	1	2	5		8	8,1
GUYANE			44	18	62		28	3	31	50,00	1	2	3		6	5,2
REUNION			530	131	661		161	18	179	27,08	4	10	9		23	7,8
ST PIERRE ET MIQUELON			5	9	14		2	1	3	21,43	1		1		2	1,5

Tableau récapitulatif des évènements signalés au cours de l'été 2010

Date évènement	DDCS/ DDCSPP	Accueil	Résumé	Nb mineurs			Suites données
				Impliqués	Blessés	Dû côté :	
19-juil	006	AL	Début de noyade : mineure réanimée		1		
10-août	007	SV	Coup de club de golf sur la tête (par la mineure elle-même) PAS	1			Conduite aux urgences, pas de trauma - Retour centre jour même
09-août	007	SV	Fracture du radius		1		
10-août	007	SV	Crises de spasmophilie	1			
09-août	007	SV	Œdème généralisé		1		
juil/août	007	SV	Soucis de santé sans gravité pour différents enfants	6			
05-août	007	SV	Relation sexuelle entre un animateur et une mineure	1			Animateur renvoyé - Retour anticipé mineur
16-août	007	SV	Exclusion d'un mineur pour comportement violent	1			Main courante déposée
07-août	007	SV	Chute en jouant : double fracture de l'avant-bras		1		Hospitalisé du 7 au 10/08/10 - revenu au centre
15-août	007	SV	Incendie provoqué involontairement par des mineurs	4			
22-juil	014	AL	Suspicion d'abus sexuel sur mineure par mineur	2			main courante déposée à la police
09-août	016	SV	Tentative de viol sur mineure par mineur	1			Procureur de la République contacté
19-août	019	SV	Accident d'équitation : renversement d'une calèche		2		Hospitalisation le 19/08/10 - Retour domicile le 20/08/10
17-juil	021	SV	Tentative de défenestration	1			Mineur renvoyé chez ses parents le 20/07/10
20-juil	021	SV	Tentative de défenestration	1			Mineur renvoyé chez ses parents le 21/07/10
08-août	021	SV	Fugue - mineur retrouvé	1			
06-juil	022	AL	Chute sur souche de bambou : ouverture du périnée	1			
03-août	022	AL	Agression sexuelle entre mineurs	3			Dépôt plainte - Départs 3 enfants avec parents
11-août	024	SV	Démission de l'équipe d'encadrement : enfants très difficiles	28			20 mineurs renvoyés chez eux, 6 intégrée à d'autres CVL
14-juil	029	SV	Accident de la route : fracture du bassin (mineure éjectée)		4		Retour prévu 23/07/10 chez elle, après hospitalisation / doit rester alitée 1 mois
03-août	029	AL	Saut en aqua cordo : tassement disque intervertébral		1		Recommand°à l'ébt d'APS, rappel à l a loi du directeur de l'accueil de loisirs (pas d'attest°nat° demandées)
4-juil	033	SV	Gestes à caractère sexuel entre mineurs	2			
30-août	033	SV	Fracture du radius en activité skimboard		1		
30-août	033	SV	Surdité oreille gauche (parachutisme)	1			
20-août	033	AL	Chute poney	1			
11-juil	035	SV	Bagarre (Croatie) 7 mineurs en garde à vue,1 Croate hospitalisé	8			Rdos surveillée, loc maison par org pr min+ed, jugt de sam : admonestat°pr 5 + suivi PJJ pour 6ème + croate sorti CH
28-juil	036	AS	TIAC (toxi-infoxication alimentaire collective)	7			Prélèvements effectués

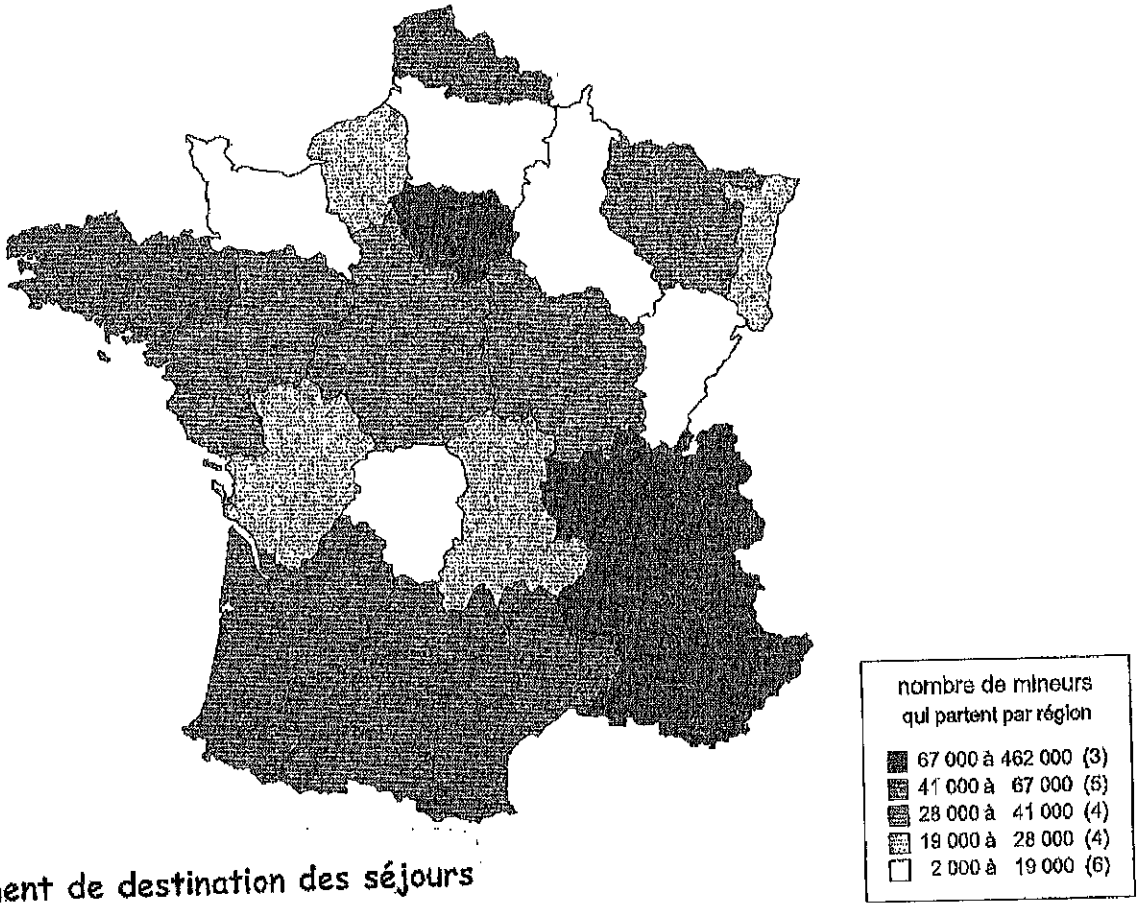
Date événement	DDCSV DDCSPP	Accueil	Résumé	Impliqués	Blessés	Décès :	Suites données
03-août	038	AL	Noyade			1	RE: arrêté d'arrêté portant suspension à l'encontre du BEJPS APT + aucune sanction adm pour anim. BAFA
12-août	066	ND	Attouchements sexuels sur mineure	1			
30-juil	038	SV	Chute d'un baloon		1		diverses fracture - Pneumothorax - Etat stable. Refus médecin donner info sur état de santé
24-août	039	SV	Comportement d'un animateur				Arrêté de suspension d'urgence (à confirmer)
20-août	040	AL	Accident d'équitation		1		
26-août	043	SV	Intoxication collective	13			
23-juil	044	SV	Intrusion dans un CV				
juillet	044	SV	Comportement équivoque d'un animateur				A fait l'objet d'une mesure de suspension d'urgence
03-août	044	SV	Relation sexuelle entre une mineure avec un majeur extérieur	1			
22-août	046	SV	Accident de mini bus		6		
26-juil	047	SV	Viol commis par un mineur sur un autre mineur	3			
25-août	049	AL	Fugue de deux mineurs : deux retrouvés	2			
23-août	050	AL	Percussion d'un groupe de mineurs par un autocar		2		
30-août	050	SV	Maltraitance sur mineur par animateur	1			
12-juil	055	AL	Chute sur un tapis en mousse : dble fracture du poignet		1		
22-juil	055	AL	Chute sur un parcours de santé : fracture (à confirmer) du bras		1		
31-juil	055	SV	Hospitalisation après vomissements et perte de connaissance	1			
03-août	055	AL	Blessure annulaire (intervention chirurgicale)		1		Pris en charge par pompier
29-juil	055	AL	Chute sur rebord de douche : coupure pied (8 pts de suture)	1			8 points de sutures - retour domicile
09-août	055	AL	Suspicion de TIAC	15			
7-juil	056	SV	Intoxication collective (?) : investigations en cours	49			DDPP saisie, repas témoins gardés + Santé Environnt pour verif des produits utilisés et cond tech
05-août	056	SV	Relation sexuelle entre deux mineurs consentants	2			Pas de plainte - Quittés le centre - Examens gynéco et déclaration gendarmerie
17-août	056	SV	Accident de la circulation (minibus)		2		Dépistage alcoolémie négatif
13-août	059	SV	Incidents en Hongrie	5			Rapatriement du groupe le 18/08/10
22-juil	060	AL	Chute en jouant : fracture de l'avant-bras		1		
30-juil	060	AL	Noyade après malaise (à confirmer)			1	
11-juil	065	SV	Chute lors d'un jeu collectif : fractures de la jambe		1		
21-juil	065	SV	Glissade sur un rocher : blessure au pied		1		7 points de sutures
26-juil	065	SV	Chute au cours d'un match de foot : fracture de l'avant-bras		1		
02-août	065	AS	Choc émotionnel dû à la proximité d'un impact de foudre	3			Cellule d'appui psycho - Hospitalisation - Sortis le lendemain
22-juil	065	AL	Chute : hématome frontal => hospitalisation de 6 j		1	0	Hospitalisée le 22/07/10, sortie le 28/07/10 - activités sportives contre-indiquées - retour au centre
09-août	065	SV	Attouchements commis par un mineur sur 2 autres mineurs	1			Mineur coupable renvoyé dans foyer d'accueil - directrice + 2 victimes auditionnées par gendarmerie
12-août	067	SV	Arrêt cardiaque (mineur de 17 ans)			1	
29-juil	072	AL	Accident de manège forain		1		sortie soins - rentrée à la maison - pas de troubles neuros apparents
18-août	073	SV	Jeux sexuels entre mineurs	4			
09-août	073	SV	Jeux sexuels entre mineurs	4			

Date évènement	DDCSV DDCSPP	Accueil	Résumé	Impliquées	Blessés	Décès :	Suites données
13-juil	074	SV	Blessure accidentelle par arme blanche		1		2 jeunes récupérés par parents et déroulement normal fin de camp
16-juil	074	AL	Gestes à caractère sexuel entre mineurs	2			Contact 119 / rencontre familles et enfants
20-juil	074	SV	Jeux sexuels entre mineurs	4			Contact 119, DPE et ACM 74 / rencontre familles et enfants
21-juil	074	SV	Intrusion suivie d'attouchements sexuels par mineur de 17 ans	2			retour du jeune dans famille + procédure judiciaire en cours
15-juil	074	SV	Maltraitance sur mineur par mineurs		1		procès verbal d'audition + rapport médical + enquête adm ouverte
08-août	074	SV	Jeux sexuels entre mineurs	4			
25-août	076	AL	Chute en parcours acrobatique en hauteur : dble fracture jambe		1		
02-août	078	AL	TIAC (toxi-intoxication alimentaire collective)				Sortie urgences le lendemain - pas de complication - enquête services pour trouver germe
28-juil	079	AL	Attouchements sexuels sur mineur par mineur	1			
03-août	079	SV	Chute en jouant : entorse du poignet		1		
05-août	079	SV	Accident d'équitation : chute ayant entraîné fracture du coude				
août	079	AL	Attouchements sexuels sur mineur par directeur	1			
30-juil	080	AL	Basculement d'une structure gonflable		2		
25-juil	085	SV	Gestes à caractère sexuel entre mineurs	2			Plainte déposée - Enfant poursuit séjour normalement
25-juil	085	SV	Incivilités				
25-juil	087	SV	Chute de poney : fracture du coude		1		Pose de broches - Enfant sorti et retour domicile le 27/07/10
31-juil	087	SV	Accident de la circulation		5		Tests pratiqués par gendarmerie négatifs - victimes sortis hôpital le 31/07/10
03-août	088	SV	Tentative de suicide par absorption de médicaments	1			Lavage d'estomac
10-août	088	SV	Jeux sexuels entre mineurs	2			Un renvoyé dans foyer d'accueil, autre continue séjour : retour impossible, famille d'accueil en vacances
26-août	088	SV	Crise de violence d'une adolescente	1			Sédation + hospitalisation de contrôle - souhait d'internement par famille
26-juil	089	AL	Agression sexuelle sur mineure de 4 ans par mineur de 13 ans	2			
juil-août	089	SV	Harcèlement d'un mineur par un animateur (comport ambigü)	1			Signalement au proc Rép Auxerre et au CG 89 -> CG 42 /
27-août	089	SV	Agression sexuelle sur une mineure par un mineur	1			
août	971	SV	Vol, détention arme à feu et possession de drogue	1			
15-juil	02A	SV	Accident d'équitation : contusions		5		Enquête CoB de Cargèse
8-juil	02B	SV	Altercation puis bagarre ayant dégénéré		4		Débriefing destiné à soutenir psychologiquement les jeunes, assuré par Sylvie Césari et CERU
09-août	2B	SV	Infraction à la législation sur la drogue	2			Mineure renvoyée chez ses parents ; enquête administrative en cours

nombre d'enfants victimes d'événements graves en 2010	200
nombre d'enfants blessés en 2010	54
nombre d'enfants décédés en 2010	3

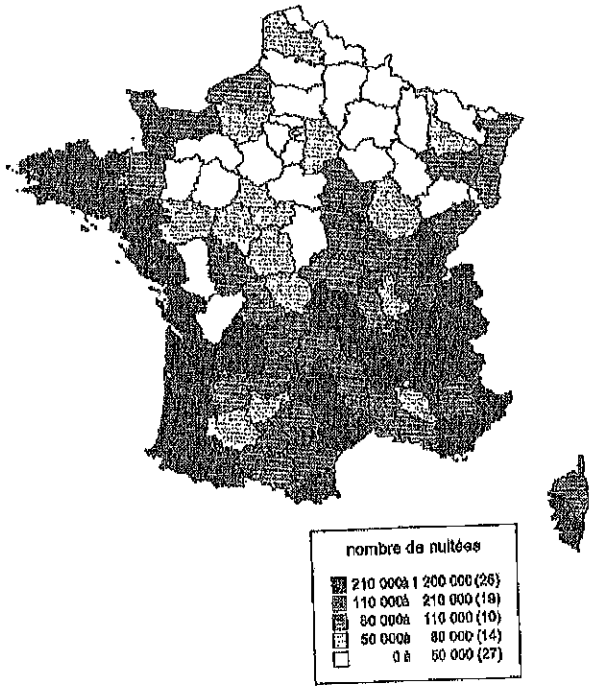
ANNEXE 8

Région de déclaration des séjours (en nombre de mineurs)



Département de destination des séjours

: (en nombre de nuitées)



ANNEXE 9

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Ministère de la jeunesse et des solidarités actives

Direction de la jeunesse
de l'éducation populaire
et de la vie associative
Sous-direction des politiques de
jeunesse
Bureau de la protection des
mineurs en accueils collectifs
et des formations jeunesse et
éducation populaire

Personne chargée du dossier : Jérôme FOURNIER
tél. : 01 40 45 93 42
fax : 01 40 45 92 92
mél. : jerome.fournier@jeunesse-sports.gouv.fr

Le ministre de la jeunesse et des solidarités actives

à

Mesdames et Messieurs les préfets de région,
Directions régionales de la jeunesse, des sports
et de la cohésion sociale
Directions régionales d'Ile de France et d'Outre Mer
(pour attributions)

Mesdames et Messieurs les préfets de département
Directions départementales de la cohésion sociale et
de la protection des populations
Directions départementales de la cohésion sociale
Directions départementales de la jeunesse et des sports
(pour attributions)

CIRCULAIRE N° N°DJEPVA/A3/2010/189 du 4 juin 2010 relative à la protection des mineurs bénéficiant d'un mode d'accueil collectif à caractère éducatif à l'occasion des vacances scolaires, des congés professionnels et des loisirs
Date d'application : immédiate
NOR : JSAJ1014952C
Classement thématique : Jeunesse et vie associative

Catégorie : Mesures d'organisation des services retenues par le ministre pour la mise en œuvre des dispositions dont il s'agit.
Résumé : rappel des règles applicables en matière de protection des mineurs bénéficiant d'un mode d'accueil collectif à caractère éducatif à l'occasion des vacances scolaires, des congés professionnels et des loisirs
Mots-clés : accueils collectifs de mineurs – protection des mineurs
Textes de référence : - *code de l'action sociale et des familles, notamment ses articles L.133-6 et L.227-1 à L.227-12 et R.227-1 à R.227-30 ;*

- *code de la santé publique, notamment les articles L.2324-1 à L.2324-4 et R.2324-10 à R.2324-15;*
- *décret n°2009-1540 du 10 décembre 2009 relatif à l'organisation et aux missions des directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale ;*
- *décret n°2009-1484 du 3 décembre 2009 relatif aux directions départementales interministérielles ;*
- *décret n°2002-509 du 8 avril 2002 concernant les contrôles prévus par les articles L.227-9 du CASF ;*
- *décret n°87-716 du 28 août 1987 relatif aux brevets d'aptitude aux fonctions d'animateur et de directeur des centres de vacances et de loisirs ;*
- *arrêté du 21 mai 2007 modifié relatif aux conditions d'encadrement des accueils de scoutisme ;*
- *arrêté du 20 mars 2007 pris pour l'application des dispositions des articles R.227-12 et R.227-14 CASF. ;*
- *arrêté du 13 février 2007 relatif aux seuils mentionnés aux articles R.227-14, R.227-17 et R.227-18 CASF ;*
- *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 ;*
- *arrêté du 25 septembre 2006 relatif à la déclaration préalable des locaux d'hébergement prévue à l'article R.227-2 CASF ;*
- *arrêté du 22 septembre 2006 relatif à la déclaration préalable aux accueils de mineurs ;*
- *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 ;*
- *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 mentionné à l'article L.227-4 du code de l'action sociale et des familles.*

Textes abrogés :

Textes modifiés :

Annexes : 1 annexe : mission de protection des mineurs en accueils collectifs

Aux termes de l'article L.227-4 du code de l'action sociale et des familles (CASF), « la protection des mineurs, dès leur inscription dans un établissement scolaire en application de l'article L.113-1 du code de l'éducation, qui bénéficient hors du domicile parental, à l'occasion des vacances scolaires, des congés professionnels ou des loisirs, d'un mode d'accueil collectif à caractère éducatif entrant dans une des catégories fixées par décret en Conseil d'Etat, est confiée au représentant de l'Etat dans le département. »

Il appartient aux organisateurs des accueils collectifs de mineurs (ACM) de proposer un cadre garantissant leur sécurité physique et morale en s'assurant notamment de la qualité éducative des activités proposées ainsi que du respect des dispositions réglementaires relatives à la qualification et à l'effectif de l'encadrement, à l'hygiène, la sécurité et à l'obligation d'assurance.

Je vous demande de mobiliser vos services de manière à assurer cette mission de protection qui revêt un caractère prioritaire, notamment pendant les périodes de vacances scolaires au cours desquelles le nombre d'enfants accueillis est particulièrement élevé.

Cette circulaire a pour objet de préciser la nature de la mission de protection des mineurs qui vous est confiée (1.), les modalités de pilotage et de coordination de cette mission (2.) ainsi que les modalités de sa mise en œuvre (3.).

1. La protection des mineurs

1.1 Mission confiée au représentant de l'Etat dans le département

La mission de protection des mineurs qui vous est confiée s'exerce principalement :

- par un contrôle a priori dans le cadre de la procédure de déclaration des accueils collectifs de mineurs (ACM) ;
- par des contrôles et des évaluations sur place ;
- par l'exercice de pouvoirs de police administrative et de police judiciaire ;
- par l'information, le conseil, l'accompagnement et la mise en œuvre d'actions de formation des organisateurs et des équipes pédagogiques tout au long de l'année.

Vous trouverez une présentation détaillée de ces compétences et de leurs fondements juridiques en annexe.

1.2 Responsabilité de l'organisateur

Il appartient à l'organisateur et à l'exploitant de locaux d'hébergement de prendre toutes les mesures nécessaires pour garantir la qualité éducative de l'ACM ainsi que la sécurité physique et morale des mineurs qu'ils accueillent.

Outre le respect des dispositions relatives à l'hygiène, la sécurité, la qualification des personnes encadrant les ACM et l'obligation d'assurance de responsabilité civile, j'attire particulièrement votre attention sur l'importance du projet éducatif et des conditions de sa mise en œuvre.

Ce document, élaboré par l'organisateur, prend en compte, dans l'organisation de la vie collective et lors de la pratique de diverses activités, les besoins psychologiques et physiologiques des mineurs. Il définit les objectifs de l'action éducative et précise les mesures prises par l'organisateur pour être informé de sa mise en œuvre.

Ce projet est décliné dans un projet pédagogique (article R.227-25 CASF) qui précise notamment la nature des activités proposées et, lorsqu'il s'agit d'activités physiques ou sportives, les conditions dans lesquelles celles-ci sont organisées, les modalités de participation des mineurs et les caractéristiques des locaux et des espaces utilisés.

Il est impératif que le projet éducatif et le projet pédagogique soient communiqués aux représentants légaux de l'enfant avant l'accueil. Il s'agit d'une obligation réglementaire (art. R.227-26 du CASF) de nature à leur permettre d'apprécier notamment :

- les conditions d'encadrement et de déroulement des activités ;
- le niveau d'autonomie qui sera laissé au mineur dans sa vie quotidienne et dans ses activités et la méthode utilisée pour accéder à ce niveau ;
- les principes retenus en matière d'expression et de manifestation des convictions personnelles, notamment religieuses, et des pratiques liées à ces convictions.

Il convient de sensibiliser les organisateurs à l'intérêt de formaliser la communication de ces documents avant l'inscription définitive des enfants, et de l'intégrer dans la mise en place d'un cadre contractuel clair et précis avec les familles.

2. Pilotage et coordination

2.1. Niveau régional

Sous réserve des compétences du préfet de département et sous l'autorité du préfet de région, la direction régionale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRJSCS) assure le pilotage et la coordination de l'ensemble des politiques de jeunesse et plus particulièrement celles portant sur la qualité éducative des loisirs collectifs des enfants et des jeunes et la sécurité des usagers accueillis dans les ACM (cf. article 2 du décret n°2009-1540 du 10 décembre 2009 cité en référence).

A cet effet, la mise en place d'une coordination régionale, en lien avec le niveau départemental, doit permettre un échange et une harmonisation des pratiques, notamment en matière de contrôle et d'évaluation, la mise en place d'actions de formation et d'accompagnement des organisateurs et des équipes pédagogiques des ACM tout au long de l'année ainsi que la programmation d'actions de formation des personnels des services dans le cadre du plan régional de formation.

A partir de l'analyse partagée du contexte et des territoires et en fonction des priorités départementales, le DRJSCS fixe des priorités régionales de façon à assurer une action des services de l'Etat sur des secteurs identifiés (zones littorales ou de montagne, zones à forte implantation d'ACM, par exemple).

2.2. Niveau départemental

Sous l'autorité du préfet de département et dans le cadre des priorités régionales, le directeur départemental de la cohésion sociale (DDCS) ou de la cohésion sociale et de la protection des populations (DDCSPP) élabore un plan départemental de protection des mineurs en ACM permettant d'identifier :

- les priorités départementales et les objectifs à atteindre en matière de contrôle et d'évaluation;
- les actions d'information et d'accompagnement prévues pour les organisateurs et les équipes pédagogiques ;
- l'organisation du service adaptée au contexte départemental.

Ce plan départemental résulte à la fois de l'analyse de la qualité de l'offre éducative dans les ACM et de celle des accidents et incidents survenus précédemment. Il s'appuie notamment sur les contrôles et évaluations réalisées par les DDCS/DDCSPP ainsi que sur les échanges réguliers avec les organisateurs d'ACM.

Il identifie en outre les questions d'ordre technique ou pédagogique à traiter prioritairement avec les organisateurs et les équipes pédagogiques pour assurer la sécurité des mineurs et renforcer la qualité éducative des ACM.

3. Mise en œuvre et suivi

La DDCS/DDCSPP met en œuvre dans le département les politiques visant à développer et à contrôler la qualité éducative des accueils collectifs de mineurs et la sécurité physique et morale des mineurs accueillis (cf. article 4 du décret n°2009-1484 du 3 décembre 2009 cité en référence).

A ce titre, le préfet de département (DDCS/DDCSPP) mobilise les agents placés sous son autorité pour assurer :

- le traitement des déclarations des locaux d'hébergement et des accueils collectifs de mineurs ;
- les contrôles et évaluations prévus dans le plan départemental de protection des mineurs en ACM ;
- l'exercice de ses pouvoirs de police administrative.

Le cas échéant, le DRJSCS peut apporter son appui technique aux DDCS/DDCSPP par la mobilisation des personnels de la direction régionale pour réaliser ces missions. Les modalités de cet appui technique sont définies conjointement par l'échelon régional et l'échelon départemental.

Tout au long de l'année, le DDCS/DDCSPP assure l'information, le conseil, l'accompagnement et la mise en œuvre d'actions de formation pour les organisateurs et leurs équipes pédagogiques sur les questions réglementaires, d'hygiène, de sécurité et de mise en œuvre du projet éducatif.

En fin d'année, le directeur départemental transmet au DRJSCS un bilan de la mise en œuvre du plan départemental de protection des mineurs en ACM dans lequel il fait apparaître :

- les problématiques particulières identifiées sur le département en matière de qualité éducative et de sécurité des mineurs ;
- le nombre d'ACM contrôlés ainsi que les suites données ;
- les difficultés rencontrées pour la mise en œuvre du plan.

Le DRJSCS établit une synthèse de ces bilans et la transmet, avant le 15 janvier de l'année suivante, à la DJEPVA sous le présent timbre.

* * *

Je vous informe que j'engagerai prochainement un travail dans la perspective de diffuser aux services un outil méthodologique qui permettra d'harmoniser les pratiques en matière de contrôle et d'évaluation des ACM.

Je vous remercie de me faire part, sous le présent timbre, des difficultés éventuelles rencontrées dans la mise en œuvre de ces dispositions, notamment pendant la période d'été à venir.

Pour le ministre de la jeunesse
et des solidarités actives
et par délégation

Le directeur de la jeunesse, de
l'éducation populaire
et de la vie associative

signé

Yann DYÈVRE

ANNEXE

MISSION DE PROTECTION DES MINEURS EN ACM

Le législateur place sous la protection du représentant de l'Etat dans le département tout mineur dès son inscription dans un établissement scolaire, accueilli hors du domicile parental à l'occasion des vacances scolaires, des congés professionnels ou des loisirs, dans le cadre d'un accueil collectif à caractère éducatif (art. L.227-4 du code de l'action sociale et des familles - CASF).

Cette disposition vise notamment à s'assurer que les conditions d'accueil des mineurs permettent de garantir leur sécurité, tant sur le plan physique que moral.

L'objet de la protection des mineurs est bien de **favoriser l'accès de l'enfant à des activités** dans le cadre de ses temps de vacances et de loisirs **en veillant à ce qu'elles soient adaptées à ses caractéristiques physiologiques et psychologiques, en particulier lorsqu'il s'agit d'activités physiques ou sportives.**

La protection des mineurs est fondée sur :

- l'instauration d'une relation de confiance entre l'organisateur, l'équipe pédagogique, les familles et les enfants accueillis qui doit notamment reposer sur une information claire et précise relative aux conditions d'accueil des enfants, aux activités proposées et aux risques encourus, ainsi qu'aux moyens mis en œuvre pour limiter ces risques et les méthodes pédagogiques utilisées ;
- la définition, par l'organisateur de l'accueil, d'un projet éducatif adapté aux besoins des mineurs accueillis ;
- la déclinaison, par l'équipe d'encadrement, de ce projet éducatif en un projet pédagogique témoignant d'une réflexion approfondie sur les modalités de l'accueil, les activités proposées et le cadre dans lequel vivront les enfants ;
- le respect, par les organisateurs, les équipes pédagogiques et l'ensemble des intervenants (prestataires, personnels techniques, etc.) de normes, qu'elles soient prévues par un texte législatif ou réglementaire, qu'elles soient contractuelles ou qu'elles résultent de pratiques reconnues (par exemple : les « règles de l'art » dans un secteur professionnel ou les règles techniques d'une fédération sportive, etc.).

Sous l'autorité du préfet de département, il appartient aux directions départementales de la cohésion sociale (DDCS) et aux directions départementales de la cohésion sociale et de la protection des populations (DDCSPP) d'assurer cette mission en s'appuyant sur les différents moyens rappelés ci-après.

1. Le contrôle a priori dans le cadre de la procédure de déclaration des ACM

Tout organisateur d'ACM ou exploitant d'un local d'hébergement de mineurs doit faire une déclaration auprès de DDCS/DDCSPP du département dans lequel il réside ou a son siège. Ces déclarations sont dématérialisées via l'application GAM/TAM.

Le représentant de l'Etat peut ainsi s'opposer à l'organisation d'un accueil ou à l'exploitation de locaux lorsque les conditions dans lesquelles elles sont envisagées présentent des risques pour la santé et la sécurité physique ou morale des mineurs (art. L.227-5 CASF).

2. La mission de surveillance des ACM

Aux termes de l'article L.227-9 du CASF, la surveillance de l'accueil collectif, à caractère éducatif, des mineurs à l'occasion des vacances scolaires, des congés professionnels ou des loisirs, est exercée par des agents placés sous l'autorité du ministre chargé de la jeunesse et du représentant de l'Etat dans le département.

Toute personne exerçant une fonction à quelque titre que ce soit dans un ACM ou exploitant des locaux les accueillant est tenue de fournir aux agents qui exercent cette mission de surveillance tout renseignement leur permettant d'apprécier les conditions matérielles et morales de fonctionnement de l'accueil.

2.1 Mission générale de contrôle et d'évaluation

2.1.1 Nature du contrôle et de l'évaluation

Le contrôle permet de vérifier sur place et sur pièces le respect du cadre réglementaire, notamment des qualifications des intervenants, du taux d'encadrement, des conditions générales d'accueil des mineurs et de la satisfaction aux obligations d'assurance prévues à l'article L.227-5 du CASF.

Il convient de rappeler que ce qui ne fait pas l'objet d'un encadrement réglementaire reste possible dans la mesure où la sécurité physique et morale des mineurs est assurée. Néanmoins, certaines organisations particulières d'accueil peuvent faire l'objet de préconisations de la part des services.

Ce contrôle est réalisé simultanément à une évaluation de la qualité éducative de l'accueil qui porte notamment sur les éléments suivants :

- la bonne adéquation entre le projet éducatif, le projet pédagogique et les activités réellement proposées aux mineurs ;
- l'adaptation du projet aux caractéristiques physiologiques et psychologiques du public accueilli (rythme de vie, niveau d'autonomie, etc.) ;
- la relation avec les familles ou les représentants légaux des mineurs (communication des projets avec notamment des informations sur les activités proposées et les conditions de leur pratique) ;
- le niveau d'implication des enfants au projet (information, choix ou participation des mineurs) ;
- l'adaptation, le cas échéant, des locaux d'hébergement ou du site d'accueil.

2.1.2 Priorités et objectifs

Dans le plan départemental annuel de protection des mineurs en ACM, et dans le cadre des priorités fixées par le directeur régional (DRJSCS), le directeur départemental (DDCS/DDCSPP) prévoit les contrôles et évaluations à effectuer prioritairement pour :

- les accueils faisant l'objet de plaintes ou de signalements ;
- les accueils pour lesquels des préconisations ou des injonctions ont été faites ;
- les accueils proposant des activités physiques ou sportives s'exerçant dans un environnement spécifique ;
- les accueils entrant dans le champ d'une campagne de prévention liée à un risque particulier ;
- les accueils dirigés par des directeurs stagiaires ;
- les accueils proposés par de nouveaux organisateurs ;
- d'autres types d'accueils considérés comme sensibles sur le territoire départemental.

Il fixe les objectifs à atteindre au plan départemental qui peuvent être de différentes natures selon le type d'accueil :

- pour les accueils sans hébergement, il est recommandé d'opérer un contrôle

systématique de l'ensemble des accueils à une fréquence régulière ;
- pour les autres types d'accueils, le plan départemental prévoit un échantillonnage en fonction de la nature des séjours, de l'environnement et de la connaissance qu'ont les services des modes d'organisation.

Pour mémoire un indicateur relatif à l'objectif d'amélioration de la sécurité des mineurs accueillis collectivement à l'occasion des vacances scolaires et des loisirs est prévu dans le projet annuel de performance (indicateur 3.1 du programme n°163 jeunesse et vie associative).

2.1.3 Mobilisation des services

Pour réaliser ces contrôles et évaluations, le DDCS/DDCSPP s'appuie principalement sur les inspecteurs de la jeunesse et des sports et les personnels techniques et pédagogiques du service.

L'organisation des accueils collectifs de mineurs est soumise au code de l'action sociale et des familles mais également à un ensemble de réglementations en vigueur applicables à certains accueils en fonction de leurs spécificités : hébergement, transport, alimentation, hygiène, santé, secours, etc. En conséquence, le DDCS/DDCSPP se rapproche, en tant que de besoin, des autres services compétents afin de rechercher la plus grande cohérence possible dans les priorités fixées et d'organiser des contrôles conjoints.

2.1.4 Compte-rendu et suites à donner

Le fonctionnaire qui s'est déplacé rend compte formellement de son contrôle et de son évaluation à son supérieur hiérarchique. Sur la base des constats qu'il fait lors du contrôle du respect des dispositions réglementaires et des conclusions de son évaluation de la qualité éducative de l'accueil, l'agent porte une appréciation globale sur l'ACM et la sécurité physique et morale des mineurs accueillis.

S'il l'estime opportun, le DDCS/DDCSPP transmet ce compte-rendu à l'organisateur de l'ACM assorti, le cas échéant, de demandes de pièces ou d'informations complémentaires. Au vu des conclusions du contrôle et de l'évaluation, il peut proposer au préfet du département de prendre des mesures de police administrative (cf. infra).

2.2 Signalement et suivi des évènements graves

Il appartient au DDCS/DDCSPP de signaler tout évènement grave survenu dans un ACM qu'il soit porté à sa connaissance directement ou non (presse, etc.) :
- décès ;
- accident individuel nécessitant une hospitalisation de plusieurs jours ;
- accident individuel susceptible d'entraîner une incapacité de longue durée ;
- incident ou accident concernant un nombre important de « victimes » (intoxication alimentaire, etc.) ;
- incident ou accident ayant nécessité l'intervention des forces de l'ordre ou de sécurité ;
- incident ou accident ayant entraîné un dépôt de plainte ;
- faits de nature à mettre en péril la sécurité physique ou morale des mineurs (infraction, affaire de mœurs, etc.) ;
- incident ou accident pouvant donner lieu à une médiatisation importante.

Le signalement doit être effectué sans délai :

- les jours ouvrables de 9h00 à 18h00, à la DJEPVA (bureau de la protection des mineurs en accueils collectifs et des formations jeunesse et éducation populaire / DJEPVA A3)
  n° de téléphone : 01 40 45 98 82 ;
- en dehors de ces horaires, au responsable de permanence de la DJEPVA
  n° de téléphone : 06 07 85 33 09

Une fiche type de signalement, à utiliser à l'exclusion de tout autre document, est disponible sur le site intranet de l'administration sanitaire et sociale et de la jeunesse et des sports dans la rubrique « DJEPVA – protection des mineurs en accueils collectifs ».

http://www.intranet.jeunesse-social.sante-sports.gouv.fr

Elle doit être renseignée et transmise au bureau DJEPVA A3 dans les meilleurs délais à l'adresse électronique suivante :

signal-acm@jeunesse-sports.gouv.fr.

3. L'autorité administrative dispose de pouvoirs de police administrative (L.227-10 et L.227-11 du CASF)

Le pouvoir de police administrative dont dispose le préfet est de nature à lui permettre d'empêcher l'exposition des mineurs accueillis en ACM à un danger pour leur santé, leur sécurité physique ou morale. A ce titre, le préfet de département peut prendre des mesures d'injonction, de suspension et d'interdiction.

3.1 Injonction (L.227-11 CASF)

3.1.1 A l'encontre de toute personne qui exerce une responsabilité ou d'un exploitant de locaux

Le préfet du département peut adresser une injonction à toute personne qui exerce une responsabilité dans un ACM ou à un exploitant de locaux pour mettre fin :

- aux manquements aux dispositions prévues à l'article L.227-5 du CASF (obligation de déclaration, de qualification, de souscrire un contrat d'assurance, de respecter les normes d'hygiène et de sécurité et les conditions d'encadrement) ;
- aux risques pour la santé et la sécurité physique ou morale des mineurs que présentent les conditions d'accueil ;
- aux manquements aux dispositions relatives au projet éducatif (art. L.227-4 du CASF) ;
- aux manquements aux dispositions prévues à l'article L.133-6 et L.227-10 du CASF (moralité des intervenants).

3.1.2 A l'encontre de l'organisateur lorsqu'il s'agit d'une personne morale

Lorsque les conditions d'accueil présentent, ou sont susceptibles de présenter, des risques pour la santé ou la sécurité physique ou morale des mineurs ou que sont constatés des manquements aux obligations prévues au CASF, le préfet peut adresser à la personne morale qui organise l'accueil les injonctions nécessaires pour prévenir ces risques ou mettre fin à ces manquements.

3.2 Suspension (L.227-10 du CASF)

En cas d'urgence, le préfet peut prendre une mesure de suspension d'exercice à l'égard des personnes dont la participation à un ACM ou à son organisation présenterait des risques pour la santé et la sécurité de mineurs. Cette mesure conservatoire est en principe limitée à 6 mois. Toutefois, dans le cas où l'intéressé fait l'objet de poursuites pénales, cette mesure de suspension s'applique jusqu'à l'intervention d'une décision définitive rendue par la juridiction compétente.

Après avoir pris une mesure de suspension, le préfet de département apprécie l'opportunité d'ouvrir une enquête administrative en vue de prononcer une interdiction temporaire ou définitive.

3.3 Interdiction (L.227-10 et L.227-11 du CASF)

3.3.1 A l'encontre de toute personne qui exerce au sein d'un ACM, procédure après avis du CDJSVA

Après avis de la formation spécialisée du conseil départemental de la jeunesse, des sports et de la vie associative (CDJSVA), le préfet peut prononcer à l'encontre de toute personne dont la participation à un ACM ou à son organisation présenterait des risques pour la santé et la sécurité de mineurs, l'interdiction temporaire ou permanente d'exercer une fonction particulière ou quelque fonction que ce soit auprès de ces mineurs ou d'exploiter des locaux les accueillant ou de participer à l'organisation des accueils.

3.3.2 A l'encontre de toute personne qui exerce une responsabilité ou d'un exploitant de locaux, procédure après injonction

A l'expiration du délai fixé dans l'injonction, le préfet peut, de manière totale ou partielle, interdire ou interrompre l'accueil de mineurs, ainsi que prononcer la fermeture temporaire ou définitive des locaux les accueillant, si la ou les personnes qui exercent une responsabilité dans l'accueil ou les exploitants des locaux n'ont pas remédié aux situations qui ont justifié l'injonction.

3.3.3 A l'encontre de toute personne qui exerce une responsabilité ou d'un exploitant de locaux, procédure d'urgence

En cas d'urgence ou lorsque l'une des personnes mentionnées à l'alinéa précédent refuse de se soumettre à la visite prévue à l'article L.227-9, le préfet peut décider, sans injonction préalable, d'interdire ou d'interrompre l'accueil ou de fermer les locaux dans lesquels il se déroule.

Le cas échéant, il prend, avec la personne responsable de l'accueil, les mesures nécessaires en vue d'assurer le retour des mineurs dans leur famille.

3.3.4 A l'encontre de tout organisateur lorsqu'il s'agit d'une personne morale, procédure après injonction

Si, à l'expiration du délai fixé, il n'a pas été mis fin aux dysfonctionnements constatés, le représentant de l'Etat dans le département peut, après avis du CDJSVA, prononcer à l'encontre de la personne morale l'interdiction temporaire ou définitive d'organiser l'accueil de mineurs mentionné à l'article L.227-4 du CASF.

4. Constatation d'infraction (police judiciaire)

Une infraction est un comportement actif ou passif prohibé par la loi ou le règlement et passible selon sa gravité d'une peine principale, soit criminelle, soit correctionnelle, soit de police, éventuellement assortie de peines complémentaires ou accessoires ou de mesures de sûreté.

Pour mémoire, l'article 40 du code de procédure pénale prévoit que « toute autorité constituée, tout officier public ou fonctionnaire qui, dans l'exercice de ses fonctions, acquiert la connaissance d'un crime ou d'un délit est tenu d'en donner avis sans délai au procureur de la République et de transmettre à ce magistrat tous les renseignements, procès-verbaux et actes qui y sont relatifs. »

Par ailleurs, outre les officiers de police judiciaire, les fonctionnaires du ministère chargé de la jeunesse et des sports habilités à cet effet par le ministre et ayant prêté serment devant le tribunal de grande instance de leur résidence, peuvent rechercher et constater par procès- verbal les infractions prévues à l'article L.227-8 du CASF :

- le fait de ne pas souscrire la déclaration préalable mentionnée à l'article L.227-5 du CASF ;
- le fait d'apporter un changement aux conditions d'accueil des mineurs mentionné à l'article L.227-4 sans avoir souscrit à cette déclaration ;
- le fait de ne pas souscrire aux garanties d'assurance mentionnées à l'article L.227-5 ;
- le fait de s'opposer de quelque façon que ce soit à l'exercice des fonctions dont sont chargés les agents mentionnés à l'article L.227-9 ;
- le fait d'exercer des fonctions à quelque titre que ce soit en vue de l'accueil de mineurs mentionnés à l'article L.227-4, ou d'exploiter les locaux accueillant ces mineurs malgré les incapacités prévues à l'article L.133-6 ;
- le fait de ne pas exécuter les décisions préfectorales prévues aux articles L.227-5, L.227-10 et L.227-11.

Dans les conditions fixées par le CASF, pour l'exercice de leurs missions, ces fonctionnaires peuvent accéder aux locaux, lieux et installations où se déroule l'accueil, demander la communication de tout document professionnel et en prendre copie, recueillir sur convocation ou sur place les renseignements et justifications.

5. Information et accompagnement des organisateurs et des équipes pédagogiques

A partir d'une analyse des comptes rendus de contrôle et des évaluations ainsi que des signalements d'événements graves le DDCS/DDCSPP identifie les besoins d'information et d'accompagnement des organisateurs et des équipes pédagogiques, notamment sur les thématiques suivantes :

- réglementation des ACM ;
- obligations des organisateurs et des exploitants de locaux d'hébergement ;
- hygiène et sécurité ;
- élaboration et mise en œuvre du projet éducatif.

En s'appuyant sur l'expertise des personnels du ministère, notamment des inspecteurs et des personnels techniques et pédagogiques de la jeunesse et des sports, la DDCS/DDCSPP organise des actions d'information et d'accompagnement qui peuvent prendre des formes diverses : document diffusé à l'ensemble des organisateurs, mise en ligne d'informations sur internet, réunions d'information, mutualisation des bonnes pratiques, réalisation d'actions de formation ou de sensibilisation sur des thématiques particulières, coordination d'une offre départementale de formation continue des animateurs et directeurs d'ACM, etc.

Ces actions d'information et d'accompagnement sont complémentaires aux missions présentées précédemment et participent pleinement de la mission de protection des mineurs confiée au préfet.

ANNEXE 10

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTERE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS, DE LA FONCTION PUBLIQUE ET DE LA REFORME DE L'ETAT

DGAFP
Direction Générale de l'Administration et de la Fonction Publique

Paris, le 1er février 2011

Sous-direction
Des politiques interministérielles

Bureau des politiques de recrutement et de formation

B10

Dossier suivi par
Nadine
BONHOTAL

Téléphone
01 55 07 42 80
Mél
nadine.bonhotal
@finances.gouv.fr

Adresse
139 rue de Bercy
75572 Paris cedex 12

Références
B10-10

Le directeur général de l'administration et de la fonction publique

à

Mesdames et Messieurs les Préfets de région

Copie à :
Mesdames et Messieurs les directeurs des ressources humaines des administrations centrales
(pour information)
Madame et Messieurs les directeurs d'instituts régionaux d'administration
(pour information)

BCRF1103735C

Objet : Circulaire d'orientation de l'utilisation des crédits de formation interministérielle déconcentrée pour l'année 2011 – (mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines », programme « Fonction publique »)

La DGAFP délègue chaque année aux préfectures de région des crédits destinés à organiser, dans le cadre interministériel local, des actions de formation au bénéfice des agents publics de l'Etat en fonctions dans les services déconcentrés et établissements publics.

L'une des missions dévolues aux plates-formes interministérielles d'appui à la GRH est de consolider et de développer la formation interministérielle, dans le cadre de la nouvelle organisation territoriale de l'Etat. Il appartient au conseiller formation de la plate-forme de réunir, coordonner et animer le réseau des correspondants ministériels locaux de formation et de construire avec eux, en partenariat avec l'institut régional d'administration de son inter-région, le plan de formation interministériel annuel. Il pourra aussi, dans le cadre du plan de mutualisation des formations en région issu de la deuxième phase de la révision générale des politiques publiques (Comité de Modernisation des politiques publiques-CMPP du 10 juin 2010 - RGPP2), renforcer le partenariat avec les services communs de formation et les écoles de service public de proximité.

La programmation régionale des actions de formation devra prendre en compte les orientations fixées dans la présente circulaire, dans le cadre de l'utilisation des crédits de formation interministérielle déconcentrée, tout en répondant aux objectifs de la circulaire n°1062/10/SG du Secrétariat Général du Gouvernement en date du 30 juillet relative à la mutualisation des moyens entre services déconcentrés de l'Etat selon des modalités proposées en II) de la présente circulaire.

I) Les priorités thématiques du plan de formation interministériel

1.1 Les priorités interministérielles 2011

La circulaire relative aux priorités interministérielles fixées à la formation professionnelle tout au long de la vie des agents de l'Etat pour 2011 a été signée, le 3 septembre 2010 (http://www.circulaires.gouv.fr/pdf/2010/09/cir_31751.pdf), par le directeur général de l'administration et de la fonction publique, après consultation du comité de pilotage et de programmation associant l'ensemble des DRH des ministères, conformément aux dispositions de l'article 35 du décret n° 2007-1470 du 15 octobre 2007. Les priorités de formation interministérielle identifiées pour l'année 2011 s'articulent autour des 3 axes suivants dont le contenu est développé en annexe de la circulaire précitée :

- **accompagner le changement et construire de nouveaux collectifs de travail en administration centrale et services déconcentrés ;**
- **poursuivre la professionnalisation des gestionnaires « ressources humaines » dans un contexte de mutation des services ;**
- **poursuivre le développement des compétences en matière de gestion publique.**

A ces trois axes de priorités, que vous intègrerez dans le plan de formation interministériel, il convient, dans le cadre spécifique de la formation interministérielle en région, d'ajouter les actions dédiées aux **préparations aux examens et concours**. Celles-ci sont un moyen privilégié de promotion interne des agents et les crédits de formation interministérielle délégués pourront donc être utilisés pour leur financement. Il convient également de veiller à poursuivre les actions visant à former les membres des jurys aux nouvelles épreuves de recrutement dans la fonction publique (notamment la RAEP).

1.2 Les priorités locales

L'offre de formation régionale interministérielle devra prendre en compte les besoins spécifiques liés au contexte local et issus de la concertation que les conseillers formation des plates-formes auront pilotée avec les correspondants ministériels locaux en charge de la formation. Elle fera apparaître les formations destinées à accompagner les modalités de réforme de l'organisation territoriale de l'Etat ainsi que la poursuite des politiques de formation mises en place localement sur des thèmes transversaux : développement durable, connaissance de l'Europe, marchés publics, contentieux, etc....

Le plan de formation interministériel résultant de la concertation avec les correspondants locaux de formation et tenant compte de ces priorités devra être présenté en comité d'action régional (CAR) en début d'année et porté à la connaissance des différentes administrations.

II) Rapprochement des réseaux de formation au niveau local

Dans le cadre de la RGPP et de la réorganisation de l'Etat en région, l'Etat s'est engagé à mieux coordonner les réseaux ministériels et interministériels de formation à l'échelon local, en assurant, dans toute la mesure du possible, le rapprochement des réseaux existants et la mutualisation des formations transverses, c'est-à-dire en dehors des formations « métiers » des ministères.

La DGAFP et la DGME accompagnent actuellement une expérimentation « pilote » avec deux régions : Haute-Normandie et Ile-de-France afin d'optimiser l'offre de formation en région. Deux modalités ont été retenues en complément de l'offre des plates-formes et de celle des IRA : l'ouverture de quelques places dans des stages ministériels à des agents d'autres ministères (Ouverture Réciproque Anticipée de Stages-ORAS) et la construction en commun de nouvelles formations (Offre Commune Transverse-OCT). Ces mesures visent à :

- élargir l'offre interministérielle d'une région ;
- offrir une formation au plus près des agents (réduire les frais de déplacement) ;
- rationaliser l'offre existante (répondre à des besoins isolés et remplir les sessions) ;
- faire appel à des formateurs internes (moins de recours aux prestataires privés, baisse des coûts).

Ces mesures devraient également faciliter pour les agents la construction de parcours professionnels favorisant la mobilité et permettre à ceux d'entre eux qui n'ont pas bénéficié depuis longtemps de formation de pouvoir en suivre.

Cette expérimentation a vocation à être étendue aux autres régions durant l'année 2011 pour une mise en place généralisée sur tout le territoire dans le courant de l'année 2012.

En charge de la collecte et de l'analyse des besoins, les conseillers formation des plates-formes, en lien avec les IRA ont, en mobilisant le réseau des acteurs locaux de formation, à structurer et organiser l'offre de formation interministérielle.

La mutualisation des efforts entre tous les partenaires, au premier rang desquels le partenariat plates-formes/IRA, doit ainsi permettre d'optimiser l'enveloppe de crédits de formation interministérielle qui vous est déléguée. Dans ce cadre, il convient donc de poursuivre la mise en place des conventions de partenariat entre chaque plate-forme régionale et l'IRA de l'inter-région.

Afin de mieux coordonner cet effort de mutualisation la DGAFP a signé au niveau central une convention avec le ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement et avec le ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche, de la ruralité et de l'aménagement du territoire pour favoriser le rapprochement de leurs structures en région, et poursuit ses contacts avec d'autres ministères volontaires, notamment le ministère de la défense.

J'attire votre attention sur la nécessité pour le réseau des conseillers formation des plates-formes de pouvoir bénéficier du soutien logistique des correspondants formation des services déconcentrés pour la mise en œuvre effective des stages de formation.

III) Principes d'utilisation des crédits interministériels :

Les crédits vous seront délégués à partir du 24 janvier. Leur montant connait une légère baisse par rapport à celui de l'année 2010, dans le cadre de l'effort budgétaire global. Une partie sera déléguée en titre 2 et l'autre en titre 3. Il est rappelé que, dans la mesure du possible, il convient de favoriser le recrutement de formateurs internes.

Depuis 2006, 50 % de l'enveloppe de crédits est destinée aux formations relevant des priorités interministérielles de formation et à la préparation aux concours, 50% aux actions de formation d'initiative locale. Cette mesure permet une souplesse qui a paru bénéfique.

Il est donc décidé de la maintenir pour 2011, sachant que les évolutions en cours en matière de mutualisation des formations transverses en région vont conduire la DGAFP à reprendre la réflexion sur ce sujet dans la perspective d'éventuels ajustements du dispositif pour l'exercice 2012.

Ces crédits permettent la rémunération des formateurs ou le paiement des prestations d'organismes, la prise en charge éventuellement des frais de déplacement et d'hébergement des intervenants mais ils ne peuvent en aucun cas être utilisés pour des mesures individuelles (inscription à un colloque, une formation ou prise en charge de frais de scolarité). Il n'y a pas de fongibilité asymétrique possible à votre niveau ; si en cours d'exercice le besoin apparaît, il conviendra de vous mettre en rapport avec votre correspondant à la DGAFP.

Vous ferez, au terme de l'exercice 2011, un compte rendu spécifique sur l'utilisation de cette enveloppe de crédits, en termes quantitatifs comme qualitatifs et un retour spécifique quantitatif et qualitatif sur la mise en place de l'ouverture réciproque anticipée des stages (ORAS) et de l'offre commune transverse (OCT), à partir des tableaux de suivi qui vous seront transmis par la DGAFP.

Il est rappelé, enfin, que, dans tous les cas, les dépenses prises en charge au titre des crédits déconcentrés doivent être de nature pédagogique. Toutefois, ces derniers pourront être utilisés pour des achats de documentation pédagogique ou en complément des dotations de fonctionnement des services organisateurs de formation, dans une limite maximale de 5 % de l'enveloppe annuelle.

Vous êtes invités, enfin, à faire parvenir à la DGAFP, d'ici le 1er avril 2011, les données statistiques et le bilan qualitatif relatifs aux actions réalisées au cours de l'année 2010 (sous le timbre DGAFP-B10).

Le directeur général de l'administration
et de la fonction publique

Jean-François VERDIER

ANNEXE 11

2.2.3 Objectif 3 « Améliorer la sécurité des mineurs accueillis collectivement à l'occasion des vacances scolaires et des loisirs »

Cet objectif est le seul qui corresponde à une mission régalienne de l'Etat dans le champ d'intervention du programme. Il est assuré par le réseau déconcentré des inspecteurs de la jeunesse et des sports. Dans la réalité, eu égard au positionnement des inspecteurs dans les nouvelles structures interministérielles, il est essentiellement assuré par les conseillers d'éducation populaire et de jeunesse (CEPJ), voire par les professeurs de sport.

La pertinence de cet objectif n'est pas discutable. Toutefois il convient de limiter son champ d'intervention au domaine de compétence du programme, c'est à dire le respect du taux d'encadrement réglementaire des enfants accueillis ainsi que le dispositif pédagogique nécessairement mis en place. La rédaction actuelle de l'objectif est de nature à créer implicitement une compétence dans des domaines qui ne relèvent pas du programme 163, comme la surveillance sanitaire des accueils.

► *Recommandation n°5 Préciser le champ d'intervention de l'objectif 3 dans les domaines de compétence réglementaire du programme : « Améliorer la sécurité des mineurs au regard des obligations d'encadrement et pédagogiques du séjour... »*

2.3.3 Les indicateurs de l'objectif 3

2.3.3.1 Indicateur 3.1 « Nombre de contrôles /nombre d'accueils déclarés »

Cet indicateur se décompose en deux sous-indicateurs :
- lors des accueils avec hébergement
- lors des accueils sans hébergement

Cet indicateur est un indicateur d'activité qui se borne à un constat l'efficience. Il ne rend par compte d'écarts régionaux par rapport à ce ratio « national ».Le sous indicateur nombre de contrôles par rapport au nombre d'accueils déclarés dépend essentiellement de l'effectif d'agents disponibles dans les services. Ainsi on observe des disparités importantes entre départements.
Dans les Hautes Alpes on compte 1 700 accueils de mineurs pour un effectif de trois conseillers d'éducation populaire et de jeunesse (CEPJ).

Dans les Vosges on compte 886 accueils sans hébergement et 542 avec hébergement alors qu'il n'y a plus d'inspecteur jeunesse et sports, seulement un CEPJ stagiaire et un CEPJ contractuel.
Dans le Vaucluse on compte 80 accueils pour quatre CEPJ. Il convient de noter que cette mission de contrôle qui, traditionnellement, était réalisée par les inspecteurs jeunesse et sports, dont l'effectif s'est réduit, a été transférée de fait aux CEPJ. Elle est aussi assurée, en fonction de l'effectif disponible, par les professeurs de sport. L'objectif affiché de cet indicateur est de maintenir, par une politique de contrôle efficace, le nombre d'injonctions à un niveau très bas, malgré une progression du nombre de contrôles effectués.

Ce n'est pas le contrôle qui maintient ce niveau. Il se borne à le constater. Le niveau est maintenu grâce à une politique de prévention, d'information, de sensibilisation pertinente des établissements et à un corpus réglementaire réaliste.
Dans ces conditions, faire une moyenne nationale ne peut refléter la réalité de l'activité de contrôle.

▶ *Recommandation n°11 Accompagner cet indicateur du nombre de régions atteignant un résultat inférieur à la cible nationale, et précisant ce résultat*

2.3.3.2 Indicateur 3.2 Nombre d'injonctions /nombre de contrôles

Cet indicateur se décompose en deux sous-indicateurs :
- lors des accueils avec hébergement ;
- lors des accueils sans hébergement.

On peut s'interroger sur la performance d'un ratio qui rapporte le nombre d'injonctions au nombre de contrôles. D'abord le nombre d'injonctions est lié à la performance des actions de prévention qui sont, ou ne sont pas effectuées. D'autre part, le ratio dépend du choix des structures, le contrôle pouvant viser soit les établissements dont on pense qu'ils ne sont pas conformes, soit ceux dont on sait qu'ils ne posent pas de problème. Il est assez simple en conséquence d'atteindre la valeur cible, dont on ignore par ailleurs le sens.
La précision méthodologique donnée dans le PAP sur la notion d'injonction est ambiguë. Il s'agit « de toute demande expresse et écrite faite par le service déconcentré ». Mais le champ d'intervention n'est pas précisé, ce qui serait de nature à engager la responsabilité du service en cas de manquement dans n'importe quel domaine relatif à l'accueil des mineurs.

De plus, certaines injonctions peuvent être délivrées de façon assez mécanique. Ainsi, les structures relevant de la compétence des collectivités ne disposent pas des pièces nécessaires aux contrôles sur place. Ces pièces sont traditionnellement disponibles au siège de la collectivité. Une telle situation est de nature à justifier, à chaque contrôle, une injonction.
Il convient donc, dans l'objectif et dans l'indicateur, de préciser d'une part le domaine de compétence du contrôle et d'autre part, de l'injonction, enfin de préciser régulièrement, par voie d'instructions, le type d'établissement visé afin d'avoir une cohérence entre les services de la nature des établissements qui ont fait l'objet du contrôle et constituent le dénominateur de l'indicateur. Les services déconcentrés ne disposent pas de ces précisions.

Un indicateur plus pertinent serait le « nombre de structures qui sont conformes aux dispositions réglementaires relatives aux conditions d'encadrement et aux obligations pédagogiques par rapport au nombre d'accueils contrôlés ». Il convient en effet de limiter le champ de contrôle au domaine de compétence du ministère.

La compétence des personnels ne pouvant s'étendre implicitement à tous les domaines possibles du champ du contrôle, sans engager de façon inappropriée la responsabilité de ces derniers en cas de problème.

▶ *Recommandation n° 12 Substituer à l'actuel indicateur 3.2 « Nombre d'injonctions nombre de contrôles », deux indicateurs « Pourcentage de structures contrôlées conformes aux dispositions réglementaires» et « pourcentage de structures qui ont régularisé leur situation dans le mois suivant une injonction ».*

ANNEXE 12

AUVERGNE 2010

FICHE DE VISITE D'UN ACCUEIL COLLECTIF DE MINEURS

SERVICE : Visite effectuée le

Type d'accueil :
ALSH O
Séjours de Vacances O
Séjour spécifique O
Vacances en Famille O
Séjour de scoutisme O

Séjour en dur O
Séjour sous tente O

IDENTIFICATION DU SEJOUR OU DE L'ACCUEIL

Lieu de la visite

Commune :
Nom du lieu d'accueil (ex gîte de...)
Adresse
Numéro de local (si local en dur):

Coordonnées de l'accueil

Numéro de déclaration :
Organisateur (Nom et adresse):
Téléphone du directeur (ou de l'accueil par défaut) :

Visite effectuée par (NOM, prénom, fonction)
En présence de (NOM, prénom, fonction)

DOCUMENTS OBLIGATOIRES

Copie du récépissé de déclaration de séjour	Oui O Non O
Diplôme de l'équipe d'encadrement (Directeur/Animateur)	Oui O Non O
Attestations de Vaccination de l'équipe d'encadrement	Oui O Non O
Attestations d'assurance (locaux ou séjour)	Oui O Non O
Cahier de présence journalière des enfants	Oui O Non O
Planning et congés des animateurs	Oui O Non O

NOMBRE D'ENFANTS

Moins de 6 - ans	6-11 ans	12 – 14 ans	+ 14 ans

EQUIPE D'ENCADREMENT

Direction
Directeur : Nom Prénom
Qualification : (copie du diplôme Oui O Non O)

Présence d'un adjoint (obligatoire en séjour de vacances si + de 100 jeunes) Oui O Non O
Si oui : Qualification :

Nombre **d'animateurs** dont

Rappel Taux légal :
Enfants de moins de 6 ans : 1 pour 8
Enfants de plus de 6 ans : 1 pour 12

Le directeur est compris dans ce taux s'il y a moins de 50 enfants

		Taux légal
BAFA		50% minimum De qualifiés
Autres diplômes reconnus (ex BPJEPS, CAP petite enfance, éducateur, enseignant...)		
Stagiaire BAFA		
Non diplômé		20% maximum

INFIRMERIE / SANTE

Assistance sanitaire

Présence d'un assistant sanitaire sur le séjour (obligatoire en séjour de vacances) — Oui O Non O

Si oui : quelle est sa qualification ?

Infirmerie

Existe-t-il un lieu d'isolement spécifique (pièce / tente) ? — Oui O Non O

Exclusivement dédié à cet effet

Existe-t-il une armoire à pharmacie ? — Oui O Non O

L'Armoire a pharmacie est-elle fermée à clef ? — Oui O Non O

Existe-t-il un registre d'infirmerie (liste des soins) ? — Oui O Non O

L'AS dispose t'il des fiches sanitaires des jeunes ? — Oui O Non O

Les ordonnances et traitements sont-ils différenciés ? — Oui O Non O

Prise en compte des fumeurs (ex lieu spécifique ..) — Oui O Non O

CUISINE

Repas

Les repas sont-ils confectionnés sur place — Oui O Non O

SI non quel type de liaison est mise en place ? — Chaude O Froide O

Nom du prestataire externe

La liste des menus est-elle établie — Oui O Non O

Vous paraîssent-ils équilibrés — Oui O Non O

Stockage des denrées

Le centre dispose t'il d'un réfrigérateur ? — Oui O Non O

Les températures sont-elles relevées régulièrement ? — Oui O Non O

En camp sous tente le centre a-t-il les moyens de vérifier le bon fonctionnement du réfrigérateur ? — Oui O Non O

Les denrées sont-elles stockées de manière satisfaisante ? — Oui O Non O

(pièces spécifiques, en hauteur, sur palette en camp sous tente..)

Les repas témoins et les restes sont-ils conservés ? — Oui O Non O

(hors cas de confection extérieure)

HYGIENE

Nombre de douches	Nombre de sanitaires

Les normes sont-elles respectées ? — Oui O Non O

Rappel 1 sanitaire pour 10 jeunes et 1 douche pour 10 jeunes

Les douches sont-elles séparées (fille / garçon) ? — Oui O Non O

Les douches sont-elles séparées (adultes / jeunes) ? — Oui O Non O

Les sanitaires sont-ils propres ou nettoyés régulièrement ? — Oui O Non O

En camp sous tente, y a-t-il accès à une adduction en eau potable ? — Oui O Non O

ETAT DES LOCAUX / CAMP

Locaux en dur	
Les locaux vous paraissent-ils dans un état ?	Insalubre O Vétuste O Correct O Neuf O

Camp sous tente	
La tenue du camp est-elle :	Insatisfaisante O Satisfaisante O
L'emplacement du camp est-il :	Inapproprié O Approprié O
Risques : zone inondable , au pied d'une pente ; à 200M d'une forêt (pour les feux)	

COUCHAGE

Locaux en dur	
Le nombre de couchage par chambre est-il	Insatisfaisant O Satisfaisant O
Rappel : chambre de 1 à 4 : 8m3 par personne Chambre de 5 ou + : 12m3 et 5m2 par personne, et 10cm entre chaque lit	

Camp sous tente	
Le nombre de couchage par tente est-il	Insatisfaisant O Satisfaisant O
La mixité est-elle respectée	Oui O Non O

Des exercices d'évacuation sont-ils réalisés ? Oui O Non O
Si oui à quelle fréquence :

VOLET EDUCATIF ET PEDAGOGIQUE

Le projet éducatif

Existe-t-il un projet éducatif ? Oui O Non O
Est transmis ou accessible aux familles ? Oui O Non O
Les besoins psychologiques et physiologiques des enfants sont ils pris en compte ? Oui O Non O

Le projet pédagogique (obligatoire)

Le directeur a-t-il établi un PP spécifique pour le séjour ? Oui O Non O
A défaut a-t-il un PP annualisé ? Oui O Non O

Le PP a-t-il été réalisé avec l'équipe d'animation ? Oui O Non O

Le PP précise t il :
- la nature des activités ? Oui O Non O
- les modalités de fonctionnement de l'équipe ? Oui O Non O
- les modalités d'évaluation de l'accueil ? Oui O Non O
- la répartition des temps d'activités et de repos ? Oui O Non O

Le contexte matériel est il adapté au projet ? Oui O Non O

Commentaire sur les projets éducatif et pédagogique :

ORGANISATION ET FONCTIONNEMENT DE L'EQUIPE D'ANIMATION

Le directeur a-t-il mis en en place des outils spécifiques pour le suivi des stagiaires ? Oui O Non O
Si oui lesquels ?

Un temps de préparation est il organisé en amont de l'accueil ? Oui O Non O
Un temps d'évaluation est il programmé après l'accueil ? Oui O Non O
Y a-t-il des réunions régulières d'équipes pendant le séjour ? Oui O Non O

ORGANISATION DE LA VIE DE L'ACCUEIL ET DES ACTIVITES

Quelles sont les principales activités de l'accueil ?

Sont-elles diversifiées ? Oui O Non O
Sont-elles adaptées à l'âge des enfants ? Oui O Non O
Quelles sont les compétences spécifiques des animateurs ?

Les attentes des mineurs sont elles prises en compte ? Oui O Non O

L'accueil fait il appel à des prestataires extérieurs ? Oui O Non O

Le contexte matériel est il adapté au projet ? Oui O Non O
L'accueil dispose-t-il d'un minibus (9 places) ? Oui O Non O

L'accueil propose-t-il :
- des activités sportives à risques (arrêtés du 20 juin 2003) ? Oui O Non O
  (si oui lesquelles et avec quels prestataires)

- **Présence d'un SB sur la structure ?** Oui O Non O
- des activités accessoires (séjour avec hébergement de 1 à 4 nuits) ? Oui O Non O
- des séjours de vacances (séjour avec hébergement de plus de 4 nuits) ?

Les familles sont elles associées ? Oui O Non O
Si oui de quelles façons ?

Le centre développe t il des partenariats locaux ?
Si oui : de quels types ?

L'accueil connaît il le dispositif des bases d'activités éducatives ? Oui O Non O

Impressions générales, Conseils...

Demande de visite complémentaire :
Inspection O **Service vétérinaire** O **Service sanitaire** O

ANNEXE 13

LOGICIEL DE TELE-DECLARATION DES ACCUEUILS

INVENTAIRE DES SUGGESTIONS DES PERSONNELS DES SERVICES POUR EN AMELIORER LA PERFORMANCE

La mission d'inspection générale reporte ici les diverses suggestions faites par les personnels rencontrés lors de ses déplacements sur site, sans se prononcer sur leur opportunité et sans hiérarchiser leur pertinence.
Ces observations justifieraient, cependant, d'une rapide expertise de la DVEPVA, afin d'apporter les améliorations si nécessaires ou de préciser des fonctionnalités de l'application qui apparaîtraient mal exploitées par les services.

♦ **Absence d'alerte capacité d'accueil** : le logiciel ne permet pas une alerte en cas de dépassement de la capacité totale d'accueil d'un bâtiment, lorsque sont accueillis plusieurs groupes simultanément dans celui-ci.

♦ **Accueil de mineurs de moins de 6 ans** : le logiciel ne permet pas de filtrer les bâtiments qui accueillent des mineurs de moins de 6 ans

♦ **Séjours sportifs** : il n'y pas de possibilité de sélectionner un onglet qui corresponde aux personnels qui encadrent en tant que diplômés fédéraux, la seule rubrique possible étant « titulaires non diplômés »

♦ **Fiches complémentaires** :

- les fiches complémentaires peuvent être manipulées par les organisateurs, plusieurs jours après la validation par les services d'une DDCS. Cela génère autant de validations que de changements dans la dite fiche, qui revient systématiquement dans la catégorie des fiches déposées. Il y a parfois des doublons. Il faudrait une alerte qui permette une distinction, selon laquelle la fiche a déjà été vue, d'autant plus que le courrier informant le maire et les gendarmes a déjà été envoyé

- lors de la requête «contrôle des fiches complémentaires » : apparaissent dans la liste, les fiches complémentaires des séjours annulés, sans distinction avec les fiches complémentaires des séjours acceptés. Il serait souhaitable de prévoir dans GAM une recherche possible sur les seules déclarations acceptées, afin d'éviter une liste récapitulative unique mixant séjours acceptés et séjours annulés

♦ **Edition des listes** :
- lors de la requête « édition des lettres- liste des déclarations », il est nécessaire de faire apparaître dans « organisateur » l'adresse postale, en particulier pour les séjours en provenance des autres départements

- l'édition de la liste des séjours courts accessoires à l'accueil de loisirs fait pas apparaître l'effectif global de mineurs reçus dans le département d'accueil à cette période et non le nombre total de mineurs de l'accueil de loisirs

♦ **Locaux/déclarations** : la requête « liste des locaux avec hébergement » ne fait pas apparaître les séjours « activités accessoires »

♦ **Séjours de vacances** : dans le contrôle à priori des fiches complémentaires, une distinction sur la tranche d'âge des plus de 14 ans serait utile sur le logiciel, afin de valider l'application de l'article de l'arrêté du 13 février 2007 (« dans les séjours de vacances organisés pour un effectif d'au plus vingt mineurs âgés d'au moins 14 ans, le directeur peut (...) être inclus dans l'effectif d'encadrement. »)

♦ **Séjours itinérants** : sur la fiche complémentaire, seule la première nuitée est indiquée et permet une transmission de l'information à la marie concernée. Par suite, les communes suivantes ne peuvent pas être informées par les services des prochaines étapes

♦ **Séjour familles** :
- les organisateurs remplissent très rarement, sur les fiches complémentaires, la liste des coordonnées des familles qui reçoivent des mineurs dans le cadre des séjours de familles. Ce sont des organisateurs, qui sont pour certains très éloignés de l'outil informatique GAM
- dans la saisie de l'identité des intervenants, une seule rubrique est à renseigner et ne permet pas d'identifier d'autres encadrants au sein de la même famille.
- la DDCS du département d'accueil n'a pas accès aux coordonnées des familles implantées sur son ressort territorial

♦ **Accueils de jeunes :**
- la déclaration de type « accueil de loisirs » permet l'accueil des 14 – 17 ans, mais ne fonctionne pas dans les faits.
- la déclaration de type « accueil jeune », n'autorise pas l'accueil des moins de 14 ans.

ANNEXE 14

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Ministère de la Jeunesse et des solidarités actives

Direction départementale de la cohésion sociale de Loire -Atlantique

Convention relative à un accueil de jeunes
prévu aux articles R. 227-1 et R. 227-19 du code de l'action sociale et des familles

Entre :

Madame Nicole TAILLANDIER,
Directrice départementale de la cohésion sociale de Loire-Atlantique

et :

Monsieur J[redacted],
Président de la Communauté de communes de la Vallée de Clisson

et :

Madame [redacted]
Présidente de l'association Animaje

et :

Monsieur [redacted]
Président de l'association IFAC

PROJET

PREAMBULE

Depuis 2004, l'ensemble des actions menées en faveur de la jeunesse (12-18 ans) sur le territoire de la Communauté de communes de la Vallée de Clisson sont déclarées auprès de la DDJS sous la réglementation Accueil de Loisirs Sans Hébergement. Cette réglementation n'est, toutefois, pas toujours adaptée à l'accueil des jeunes. Les conditions d'encadrement sont particulièrement strictes et ne répondent pas aux réalités locales des accueils des adolescents.

Les évolutions récentes de la réglementation et la création des « accueils jeunes », permettent de définir, par convention entre l'organisateur et l'Etat, les conditions d'encadrement des jeunes de plus de 14 ans.

Au regard de l'organisation choisie par les élus de la Communauté de communes, avec des espaces-jeunes accueillant des 12-18 ans, il est possible de déclarer ces espaces sous la réglementation des accueils de loisirs sans hébergement et de les déclarer également en tant qu'accueil jeunes.

Les modalités du partenariat et de mise en œuvre de l'accueil jeunes sont décrites dans la convention ci-dessous.

Avenue François Broussais - BP 62 535 - 44 325 NANTES cedex 3 – Téléphone : 02 40 52 44 44 – Télécopieur : 02 40 52 44 60

Article 1 – L'objet de la convention

La présente convention a pour objet de définir les modalités d'organisation des accueils jeunes sur le territoire de la Communauté de communes de la Vallée de Clisson.

Article 2 – Territoire et contexte

Située à 30 minutes au sud de Nantes, la Communauté de communes de la Vallée de Clisson compte 34 449 habitants sur 12 communes : Aigrefeuille-sur-Maine, Boussay, Clisson, Gétigné, Gorges, Maisdon-sur-Sèvre, Monnières, La Planche, Remouillé, Saint-Hilaire-de-Clisson, Saint-Lumine-de-Clisson et Vieillevigne.

La Communauté de communes exerce la compétence Animation Jeunesse des plus de 12 ans depuis 1997. C'est à partir du 1er janvier 2004 que les élus ont souhaité harmoniser l'action éducative en faveur des jeunes sur le territoire communautaire. Ils ont alors défini un projet politique éducatif pour l'ensemble des jeunes du territoire. L'organisation de la compétence Animation Jeunesse (12-18 ans) est externalisée auprès de deux associations compétentes dans ce domaine d'activité et s'exerce dans le cadre d'un marché public : Animaje et IFAC. Animaje gère les espaces-jeunes des communes de Boussay, Clisson, Gétigné, Gorges, Maisdon-sur-Sèvre, Monnières, Saint-Lumine-de-Clisson et Saint-Hilaire-de-Clisson. Les communes d'Aigrefeuille-sur-Maine, La Planche, Remouillé et Vieillevigne sont gérées par l'IFAC.

La Communauté de communes poursuit depuis plusieurs années son engagement en mettant en œuvre un programme d'action communautaire en faveur des jeunes qui se décline comme suit :

- organisation et gestion des 12 espaces-jeunes comme lieux de vie et d'écoute ouverts à tous
- développement des actions sur les 12 sites, activités de proximité, stages, ateliers, …
- accompagnement et soutien aux divers projets émanant des jeunes : séjours, projets culturels, projets d'autofinancement, projets d'aménagement et de rénovation des locaux,…

Article 3 – Le projet politique en faveur de la jeunesse

Les élus de la Communauté de communes de la Vallée de Clisson, à travers leur politique jeunesse souhaitent :

- Offrir un lieu d'accueil et d'écoute aux jeunes de plus de 12 ans de la CCVC basé sur des règles de vie collective respectant chaque individu.
- Offrir à tous les jeunes des moments privilégiés de loisirs, de découverte et de détente.
- Développer l'autonomie de tous les participants.
- Encadrer l'apprentissage à la citoyenneté et à la solidarité.
- Favoriser l'implication et l'investissement des jeunes sur des projets les concernant.
- Aider les jeunes à conduire et réaliser des projets.
- Favoriser l'ouverture à l'autre et à la découverte de la différence.
- Favoriser l'ouverture de l'espace-jeunes sur l'extérieur.
- Favoriser la mise en place d'actions intergénérationnelles.
- Assurer un suivi relationnel avec les différents partenaires locaux (associations, centres culturels, …).
- Assurer une démarche de prévention « des conduites à risques ».

Article 4 – Le public concerné

Inscriptions dans les espaces-jeunes

2008	2009	2010
1 168	**1 224**	Données communiquées ultérieurement

2008			2009			2010		
12-13 ans	14-16 ans	17 et +	12-13 ans	14-16 ans	17 et +	12-13 ans	14-16 ans	17 et +
404	558	206	374	541	309			

Données démographiques du territoire : quelques repères chiffrés

	Recensement 1999	Recensement 2006	Evolution
0-3 ans	1 290	2 197	+ 70.3 %
4-6 ans	1 161	1 557	+ 34.1 %
7-12 ans	2 495	2 754	+ 10.4 %
13-20 ans	3 138	**2 919**	- 7 %
Total	8 084	9 427	+ 16.6 %

Article 5 – Les lieux

Locaux communaux mis à disposition	
Aigrefeuille-sur-Maine	Local situé à l'arrière de la Poste, exclusivement réservé aux jeunes. *25 avenue de Nantes 44140 Aigrefeuille-sur-Maine*
Boussay	Nouveau local construit en 2005 exclusivement réservé aux jeunes de l'association la « JAB » et à l'animation communautaire. *Place des Lavandières 44190 Boussay*
Clisson	Siège de l'association Animaje. *Rue des cordeliers 44190 Clisson*
Gétigné	Local mis à disposition de l'association « Le Pont des Jeunes » et de l'animation communautaire. *Rue du Pont Ligneau 44190 Gétigné*
Gorges	Espace Agora, une partie de cet espace est mis à disposition de l'animation communautaire. *Espace Agora 44690 Gorges*
La Planche	Espace au rez-de-chaussée du centre Jacques Brel, local réservé aux jeunes. *Rue du Calvaire 44140 La Planche*
Maisdon-sur-Sèvre	Local mis à disposition de l'association « l'évasion maisdonnaise » et de l'animation communautaire. *Rue des abbés courtais 44690 Maisdon-sur-Sèvre*
Monnières	Local près de la poste de Monnières (enclos du presbytère) mis à la disposition des jeunes. *Rue de la Poste 44690 Monnières*
Remouillé	Salle de la Bosselle, au sein du groupe scolaire, mise à disposition des jeunes. *Place de la Bosselle 44140 Remouillé*
Saint-Hilaire-de-Clisson	Local rue de la mairie mis à disposition de l'association « Forg'eunes» et à l'animation communautaire. Agrandissement et rénovation du local en 2007. *26 rue de la mairie 44190 Saint-Hilaire-de-Clisson*
Saint-Lumine-de-Clisson	Une partie de la salle des Garennes mise à disposition des jeunes (enceinte du complexe sportif). *Salle des Garennes 44190 Saint-Lumine-de-Clisson*
Vieillevigne	Local récent construit pour les jeunes de Vieillevigne et exclusivement utilisé par les jeunes. *Rue du Carteron 44116 Vieillevigne*

Article 6 – Les périodes d'ouverture

Les 12 espaces-jeunes sont ouverts :

- les mercredis et samedis après-midi et les vendredis (ou mardis) en fin d'après-midi durant la période scolaire,
- les après-midi du lundi au vendredi durant toutes les vacances scolaires (petites vacances et été).

Clisson reste ouvert tous les jours de la semaine. (cf. annexe)

Article 7 – L'organisation

L'espace-jeunes est un lieu ouvert à tous, quelque soit le sexe, la nationalité, l'origine sociale, les convictions philosophiques ou religieuses.

Les jeunes peuvent aller et venir à leur convenance, il n'existe pas de condition liée à la durée journalière de l'accueil.

Les animateurs veillent à faire de ces lieux d'accueil des lieux de vie, d'écoute et d'échanges clairement identifiés par le public jeune au sein des communes.

Les animateurs impulsent l'organisation d'animations de proximité et sorties en partenariat avec les jeunes. Des animations de proximité de type stage, atelier, initiation peuvent être proposées et organisées avec les jeunes durant toute l'année en fonction des souhaits des jeunes fréquentant le local. Elles peuvent être de natures diverses : sportive, culturelle, artistique, festive, citoyenne,... L'implication des jeunes est déterminante, ils peuvent à tout moment réorienter le projet, changer d'activité, choisir et modifier le programme de leur rencontre, ...

Ils mettent tout en œuvre pour favoriser l'implication des jeunes dans l'organisation des différentes activités. Ils les accompagnent dans la conduite et la réalisation d'activités.

Les animateurs veillent à favoriser l'émergence de projets jeunes dans les actions qu'ils développeront.

Il est convenu que des opérations d'autofinancement peuvent être organisées pour alléger le coût pour le jeune.

Article 8 – Modalités d'encadrement

Dans chacun des 12 espaces-jeunes, l'animation du local est assurée par un animateur référent qualifié :

- 14 animateurs permanents : 12 à temps plein et 2 à 80%

Nom et Prénom	Qualification	Date de naissance	Lieu de travail	Ancienneté sur ce territoire
[illegible]	Directeur Animaje	1972 (39 ans)	Clisson	14 ans
[illegible]	Directeur Adjoint Animaje	1975 (36 ans)	Gorges	13 ans
[illegible]	Directeur IFAC	1981 (30 ans)	Aigrefeuille-sur-Maine	6 ans
[illegible]	Animateur	1973 (38 ans)	Clisson	6 ans
[illegible]	Animateur	1973 (38 ans)	Boussay	7 ans
[illegible] e	Animateur	1981 (30 ans)	Gétigné	Nouveau (expérience sur d'autres territoires)
[illegible]	Animateur		Espace-multimédia	6 ans

	Animatrice	1983 (28 ans)	Maisdon-sur-Sèvre	3 ans
	Animatrice	1986 (25 ans)	Monnières	4 ans
	Animatrice	1982 (29 ans)	Saint-Hilaire-de-Clisson	9 ans
	Animatrice	1982 (29 ans)	Saint-Lumine-de-Clisson	4 ans
	Animateur		Remouillé	Nouveau (expérience sur d'autres territoires)
	Animateur	1987 (24 ans)	La Planche	1 an (expérience sur d'autres territoires)
	Animateur	1974 (37 ans)	Vieillevigne	2 ans (expérience sur d'autres territoires)

- Des stagiaires (BPJEPS, BTS service en espace rural, ...)
- Des saisonniers (séjours, remplacement, périodes de vacances, ...)

Soit un total de 30 personnes en 2009.

Le niveau de qualification du personnel :

Catégorie personnel permanent : personne ayant une qualification en animation socioculturelle de niveau minimum : DEFA, BPJEPS, DUT Carrières Sociales ou BEES 1er degré (ou niveau équivalent).

Catégorie personnel saisonnier : personne ayant une qualification en animation socioculturelle de niveau minimum : BAFA, ou BAFA stagiaire.

Les locaux sont ouverts aux jeunes sans inscription journalière. Durant ces temps libres, il convient de procéder à un allègement du taux d'encadrement pratiqué en accueil de loisirs.

Par contre, le taux d'encadrement des activités de proximité, des sorties et des séjours est de 1 animateur pour 12 mineurs dans le respect des conditions d'encadrement des Accueils de Loisirs Sans Hébergement.

Article 5 – Moyens de communication

Ci-dessous, un extrait de plan de communication de la Communauté de communes pour le service Jeunesse :

Les objectifs : Informer / Faire adhérer / Transmettre des messages à caractère éducatif / Prévention / Valoriser les actions des jeunes / Augmenter la reconnaissance / Développer la visibilité / Donner une image positive / Donner une unité.

Les cibles

	Animation Jeunesse 12-18 ans
1er niveau :	Jeunes de 12 – 18 ans
2ème niveau :	Leurs parents
3ème niveau :	Habitants de la CCVC Partenaires institutionnels Associations locales
Cibles internes	Élus et personnels des communes
Cibles spécifiques	Presse

Les relais de communication : Animateurs, Bénévoles des associations, Jeunes, Parents, Réseaux associatifs, Elus, …

Les supports et actions de communication

a) Réseaux et communication non formalisée

Il est important de noter qu'au-delà de tous les supports et de toutes les actions de communication spécifiques, ce sont les acteurs de terrain qui sont les meilleurs vecteurs de communication : personnels, élus, animateurs, bénévoles, jeunes ont un rôle primordial dans la transmission de l'information et la construction d'une image de la Communauté de communes.

b) Les supports transversaux et communs

1- Le magazine de la Vallée de Clisson

2- Site Internet : à partir de mai 2007

c) Les supports dédiés à l'Animation Jeunesse

1- Dépliant Activités et sorties de proximité

2- Plaquette séjours

3- Affiches

Article 6 – Modalités d'évaluation (critères d'évaluation, fréquence de l'évaluation)

Les deux associations fournissent aux services de la Communauté de communes des bilans trimestriels des activités et des projets mis en œuvre.

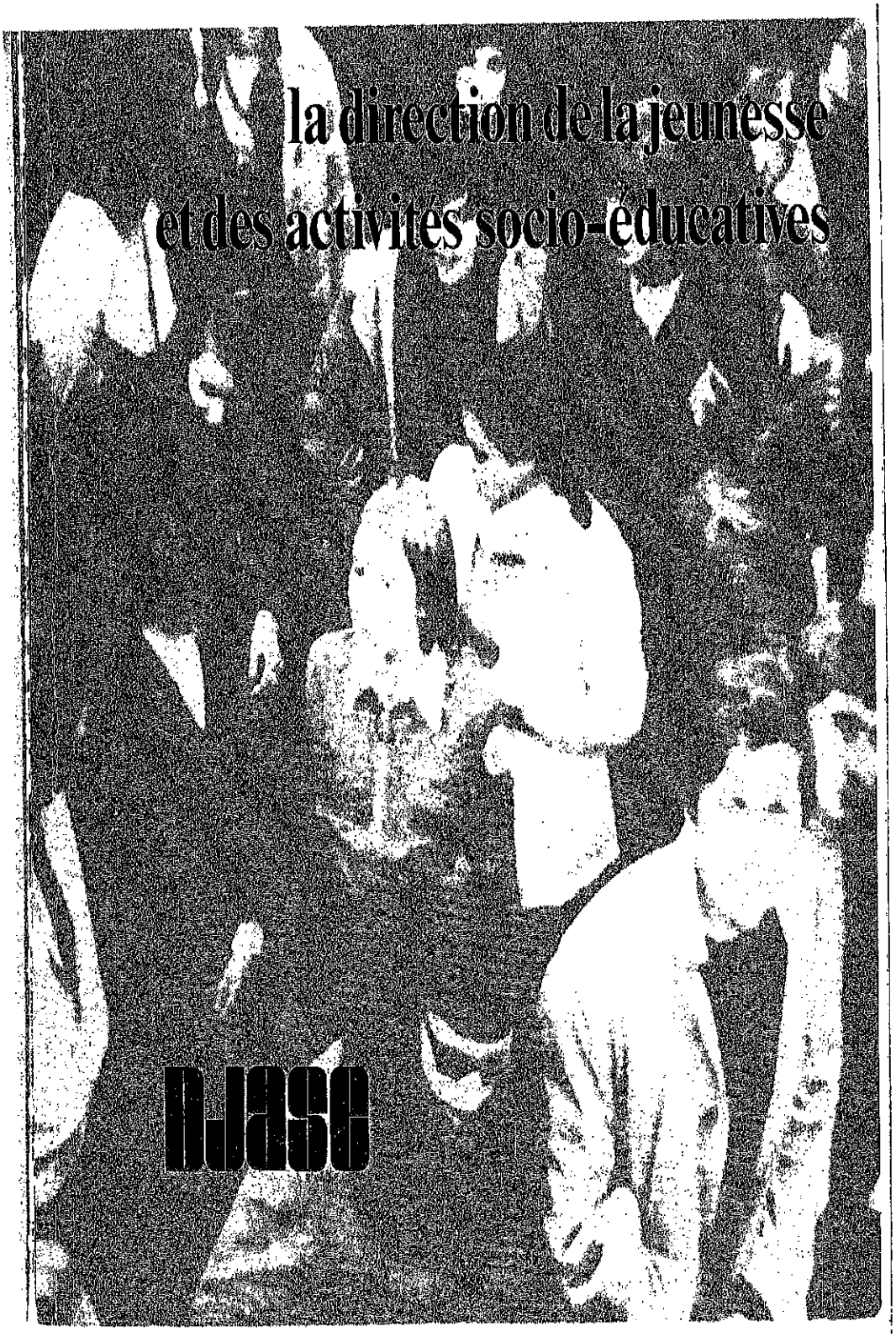
Ces bilans sont présentés par commune et tous les trimestres. Ils font ressortir les éléments suivants :

- Un bilan quantitatif par type d'activités, par âge et par sexe : temps d'accueil libre, animations de proximité, sorties, projets, …
- Un bilan qualitatif concernant l'organisation générale et une évaluation des objectifs définis au préalable :
  - Offrir un lieu d'accueil et d'écoute aux jeunes de plus de 12 ans de la CCVC
  - Favoriser l'ouverture de l'espace-jeunes sur l'extérieur
  - Offrir à tous les jeunes des moments privilégiés de loisirs, de découverte et de détente
  - Favoriser l'implication et l'investissement des jeunes sur des projets les concernant - les aider à les conduire et à les réaliser
  - Assurer une démarche de prévention "des conduites à risques" auprès des jeunes
- Une conclusion d'ordre générale, des perspectives et des préconisations par commune

Article 7 – Validité

La présente convention est valable du 1er janvier 2011 au 31 août 2013. Elle peut être dénoncée par l'organisateur ou par le directeur départemental de la cohésion sociale en cas de non-respect de ses dispositions.

ANNEXE 15


la direction de la jeunesse
et des activités socio-éducatives
DJASE

Des hommes compétents

De tous les fonctionnaires français, l'inspecteur de la jeunesse et des sports est certainement, après le préfet du département, celui dont la photographie paraît le plus souvent dans la presse régionale et locale; car il n'est guère de réunion, d'assemblée de mouvement ou de club de jeunes à laquelle il n'assiste dans le cadre de ses fonctions.

Moins connu du grand public, le conseiller technique et pédagogique (C.T.P.) est pourtant l'agent de la direction de la jeunesse le plus proche des jeunes et des associations.

Ces deux personnages, par leur profil, leurs fonctions, leur rôle sont représentatifs de la façon dont le Secrétariat d'Etat et plus particulièrement la direction de la jeunesse interviennent auprès du public.

Il est certes un peu arbitraire de choisir deux personnages, deux fonctions, dans l'ensemble des personnels du Secrétariat d'Etat, riche en hommes de valeur. Mais l'inspecteur de la jeunesse et des sports comme le conseiller technique et pédagogique illustrent, à des niveaux divers, la mission des hommes « de terrain » du Secrétariat d'Etat : mission à la fois idéaliste et réaliste, prospective et ponctuelle, fortement militante. A des niveaux divers, parce que l'inspecteur exerce ses responsabilités à la fois dans l'administration et hors d'elle, alors que le C.T.P. est plus directement impliqué dans une pratique quotidienne de contact avec le public.

L'inspecteur : un homme multiple. Administrateur, animateur, chef de service, représentant de l'Etat, partenaire des associations et collectivités locales, l'inspecteur de la jeunesse et des sports est un homme aux rôles multiples, indissociables, complémentaires. Et la réussite de son action est liée à son aptitude à remplir toutes ces diverses fonctions sans en privilégier ni en négliger aucunes. Dans la fonction publique il représente un cas à peu près unique.

Son domaine d'action est immense puisqu'il couvre tous les secteurs d'activité du Secrétariat d'Etat. C'est ainsi qu'au titre de la direction de l'éducation physique et sportive, l'Inspecteur intervient dans le premier degré, dans le second degré, dans le secteur médico-sportif, dans le secteur extra-scolaire, dans le sport civil, dans le plein air...

Pour la direction de la jeunesse et des activités socio-éducatives, il intervient dans le secteur scolaire, il est l'animateur de ces instances nouvelles que sont les commissions régionales et départementales de la promotion socio-éducative, il est l'incitateur et le conseiller des sessions et des stages les plus divers, le dispensateur de bourses et de subventions : il intervient dans le secteur privé et il est le responsable — au plein sens du terme — du bon fonctionnement des Centres de vacances et de Loisirs.

Ses fonctions s'étendent aussi à la direction de l'équipement : planificateur, rapporteur technique, souvent chargé du contrôle de l'exécution et du financement, il est en outre responsable de la protection, de l'utilisation et du plein-emploi.

Enfin, dans des domaines divers, ses compétences vont du camping aux examens de secourisme, du parc national à la ville nouvelle, des distinctions honorifiques à l'environnement, de la protection contre la drogue à l'animation des monuments historiques.

Dans tous ces secteurs, à la fois vastes et nombreux, l'inspecteur doit adopter une attitude multiforme répondant aux diverses fonctions qu'il assume : pédagogique, d'animation, administrative, de gestion.

Pédagogue, l'inspecteur l'est quand il engage des actions directes de formation, quand il contrôle les formations et les formateurs, quand il inspecte les éducateurs, quand il délivre des titres ou qu'il définit les programmes pédagogiques des équipements.

La fonction d'animation est la résultante de sa situation : en prise sur la réalité quotidienne, en contact étroit avec le public, il connaît les besoins, devine les désirs; dans la mesure de ses moyens il essaie de les satisfaire. Il est par fonction et vocation toujours présent qu'il s'agisse de créer ou de développer des classes de neige, de nature, des centres de plein air, d'animer un parc naturel, d'aider à la naissance d'un foyer socio-éducatif dans un établissement scolaire, de susciter des expériences pédagogiques dans les centres de vacances.

Ces fonctions pédagogiques et d'animation retentissent d'ailleurs sur son rôle d'administrateur et de gestionnaire, représentant de l'administration; car il ne peut pas se retrancher dans un anonymat administratif. Décideur et exécutant, fonctionnaire mais engagé dans l'action avec le public, il vit personnellement les conflits et les contradictions inhérents à tous rapports entre une administration et les administrés. Exaltante et originale sa tâche est aussi difficile et ne peut se concevoir sans une disponibilité de tous les instants.

Le conseiller technique et pédagogique sur le terrain.

Disponibilité et militantisme sont également deux des qualités essentielles du C.T.P., homme de terrain et de contact, dont la mission essentielle est de participer à la formation des animateurs.

Ils sont actuellement plus de 200, agents contractuels de l'Etat, intervenant, soit directement à l'initiative de la direction de la jeunesse, soit mis à la disposition des



Groupe de discussion à l'Institut National d'Education Populaire

associations. Cultivés, formés à l'animation, pédagogues, spécialistes d'une technique, les C.T.P. sont un élément essentiel de la réussite de l'action du Secrétariat d'Etat. Ils organisent et conduisent des stages spécialisés principalement à l'intention des animateurs qui désirent s'initier ou se perfectionner à une technique : animation de groupe, étude de milieu, art dramatique, photographie, cinéma, peinture, musique, moyens d'information, techniques audio-visuelles, artisanat... Ils assurent, chaque année, la formation de plusieurs centaines de conseillers de séjour dont le rôle consiste à faciliter une vie collective de qualité aux participants des rencontres de jeunes (rencontres internationales et sessions « connaissance de la France ») et à créer des échanges fructueux entre le groupe et son milieu d'accueil.

Tout naturellement, le C.T.P. est le conseiller des dirigeants d'associations, celui des fonctionnaires du Secrétariat d'Etat et des diverses autorités publiques et plus particulièrement des collectivités locales.

Pendant les vacances scolaires, le C.T.P. remplit des fonctions d'animation et d'encadrement sur les lieux de vacances.

Toujours « au contact », jouissant d'une grande liberté d'action dans le travail, les C.T.P. contribuent à développer le tissu des animateurs bénévoles sans lesquels toute politique fondée sur l'animation resterait illusoire.

Des équipements adaptables

Moins de prestige et plus d'efficacité, moins de rigidité et plus de diversité, moins de centralisme et plus d'adaptation aux besoins locaux : les orientations choisies par le Secrétariat d'Etat en ce qui concerne les équipements témoignent de la volonté d'agir en profondeur plutôt que de rechercher la réussite d'opérations spectaculaires mais sans lendemain.

Sauf dans quelques cas particuliers — Institut national d'éducation populaire de Marly et Centre régional d'éducation populaire de Paris — où il assure seul le financement des équipements, le Secrétariat d'Etat participe dans des proportions plus ou moins larges au financement des équipements socio-éducatifs. Cette participation est déterminante : d'elle dépend le nombre et la qualité des équipements réalisés chaque année par les collectivités locales et les associations. Cette collaboration avec les collectivités est de rigueur même pour des opérations comme celle des « 1000 clubs » dont l'initiative revient totalement au Secrétariat d'Etat, qui assure également la plus grande partie du financement.

Un cadre : la loi-programme. Une loi-programme, qui s'étend sur une période de 5 ans, est l'engagement de réserver prioritairement dans les différents budgets annuels les crédits nécessaires à la construction des équipements prévus. Elle coïncide avec le Plan. Actuellement, le Secrétariat d'Etat exécute la troisième loi-programme (1971-1975) qui elle-même s'inscrit dans le cadre du sixième plan.

La troisième loi-programme est dominée par le souci de mettre les activités à la portée du plus grand nombre; les équipements de prestige y sont pratiquement ignorés. Elle tend à favoriser les équipements de dimension modeste dans les quartiers de ville et particulièrement dans les zones nouvellement urbanisées.

Un système de décentralisation des crédits est appliqué : une « enveloppe » est

ANNEXE 16

BIBLIOGRAPHIE

Luc Greffier, les vacances et l'animation, espaces de pratiques et représentations sociales : l'Harmattan, 2011

Laura Lee Downs, *directrice d'études à l'Ecole des hautes études en sciences sociales, spécialiste de l'histoire des femmes et du monde ouvrier*
Histoire des colonies de vacances: Perrin, 2009

Olivier Chovaux, *L'UFCV en son siècle : une organisation en mouvement (1907-2007) : UFCV, 2007*

André Rauch, les vacances : Presses Universitaires de France, 1988

André Rauch, *Vacances en France, de 1830 à nos jours : La vie quotidienne, 1966*

Jean Houssaye, *Aujourd'hui, les centres de vacances : Editions Matrice, 1991*

Jacques Chauvin, *Les colonies de vacances : L'Harmattan, 2009*

Jean Houssaye, *Le livre des colos : La Documentation française, 1989*

Armel Huet & Guy Saez, *Le règne des loisirs : Editions des territoires Datar, 2002*

Gilbert Barrillon, « Observations du dispositif des centres de vacances et de loisirs ». Rapport d'inspection générale de la jeunesse et des sports, Février 1994

Jean-Pierre Vial, *Vacances et loisirs des jeunes, Guide de la responsabilité : Editions Juris, 2003*

INJEP / Jeunesse au Plein Air, *Centres de vacances et de loisirs, Repères-Analyses-perspectives dossiers pédagogiques n°15, avril 1997*

La direction de la jeunesse et des activités socioéducative, *Brochure DJASE : Revue Le Fil, 1974*

ANNEXE 17

GLOSSAIRE

SIGLES ET ABREVIATIONS D'USAGE

ACM : accueil (s) collectif(s) de mineurs
APS : activités physiques et sportives

BAFA : brevet d'aptitude aux fonctions d'animateur
BAFD : brevet d'aptitude aux fonctions de directeur

CAF : caisse d'allocations familiales
CASF : code de l'action sociale et des familles
CDJSVA : commission départementale de la jeunesse, des sports et de la vie associative
CEMEA : centre d'entrainement aux méthodes d'éducation active
CEPJ : conseiller d'éducation populaire et de jeunesse
CERFA : centre d'enregistrement et de révision des formulaires administratifs
CLSH : centre de loisirs sans hébergement
CRJSVA : commission régionale de la jeunesse, des sports et de la vie associative
CTP-CVL : comité technique et pédagogique des centres de vacances et de loisirs
CVL : centre de vacances et de loisirs

DAFIIS : direction des affaires financières, informatiques, immobilières et des services
DGAFP : direction générale de l'administration et de la fonction publique
DJEPVA : direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative
DDCS : direction départementale de la cohésion sociale
DDCSPP : direction départementale de la cohésion sociale et de la protection des populations
DDI : direction départementale interministérielle
DRH : direction des ressources humaines
DRJSCS : direction régionale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale ; lire aussi : directeur régional de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale
DS : direction des sports

EAPS : établissement d'activités physiques et sportives
EPA: (syndicat) éducation populaire autogestion

ERP: établissement recevant du public
ETP : équivalent temps plein

GAM-TAM : gestion des accueils collectifs de mineurs-télé-procédure accueil-collectifs de mineurs

INJEP: institut de la jeunesse et de l'éducation populaire
IJS: inspecteur de la jeunesse et des sports

ONGSSL, dit « l'Office » : office national de garantie des séjours et stages linguistiques

PMI: protection maternelle et infantile
PS: professeur de sport
PTP: personnel technique et pédagogique (CEPJ & PS)

RGPP: révision générale des politiques publiques
REATE: réforme de l'administration territoriale de l'Etat

SEJS : syndicat de l'encadrement de la jeunesse et des sports
SEP : syndicat de l'éducation populaire
SNAPS : syndicat national des activités physiques et sportives

UFCV : union française des centres de vacances
UNOSEL : union nationale des organisations de séjours éducatifs, linguistiques et des écoles de langue

Inspection générale de la Jeunesse et des Sports
Juin 2011

Selon un sondage réalisé quelques semaines avant les vacances d'été 2011, 80% des parents affirment que les colonies de vacances contribuent à l'éducation de leur enfant et au développement de son autonomie et de sa sociabilité.

La dimension éducative et l'exigence de sécurité vis-à-vis des organisateurs, publics, privés et surtout associatifs, qui accueillent chaque année près de 4 millions de jeunes mineurs, constituent les deux piliers de la fonction de protection qu'exerce l'Etat vis-à-vis de ces séjours.

Le rapport demandé à l'inspection générale de la jeunesse et des sports par le ministre de l'éducation nationale, de la jeunesse et de la vie associative rappelle le cadre juridique et réglementaire des accueils collectifs de mineurs. Il passe en revue les modalités de la mission de contrôle et de vigilance principalement exercée, sous l'autorité des préfets de département, par les nouveaux services interministériels largement restructurés, mis en place par la réforme territoriale de l'Etat, au 1ier janvier 2010.

Les inspecteurs généraux suggèrent une trentaine de préconisations destinées à rendre plus efficace l'exercice de cette mission par les directions départementales interministérielles concernées, notamment en matière de contrôle de premier niveau, et, partant, à améliorer encore davantage le caractère éducatif et la sécurité morale et physique des mineurs accueillis en séjours collectifs à caractère éducatif.