

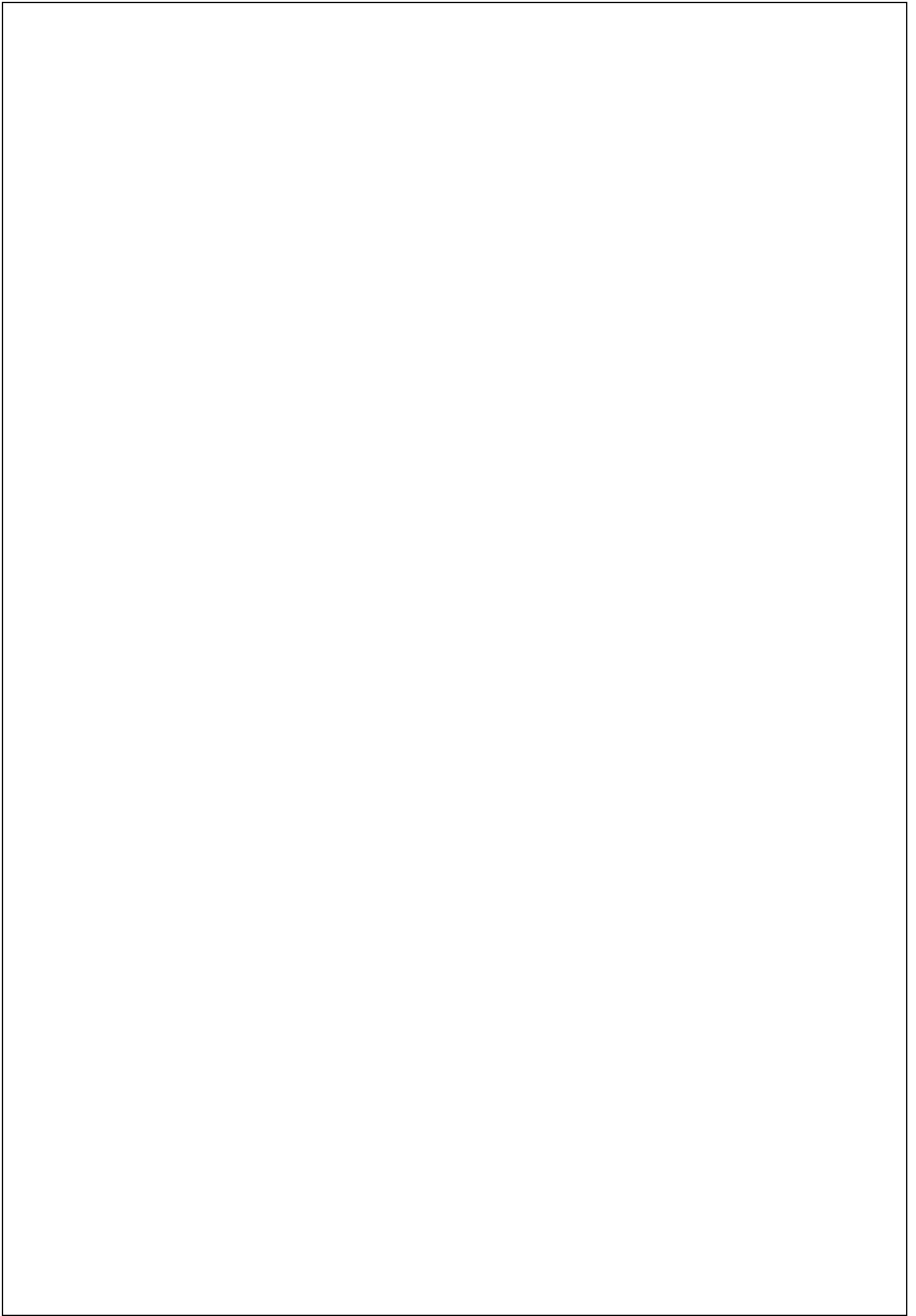


RAPPORT

Évaluation de l'impact des mesures expérimentales prévues par le décret n°2013-707 du 2 août 2013

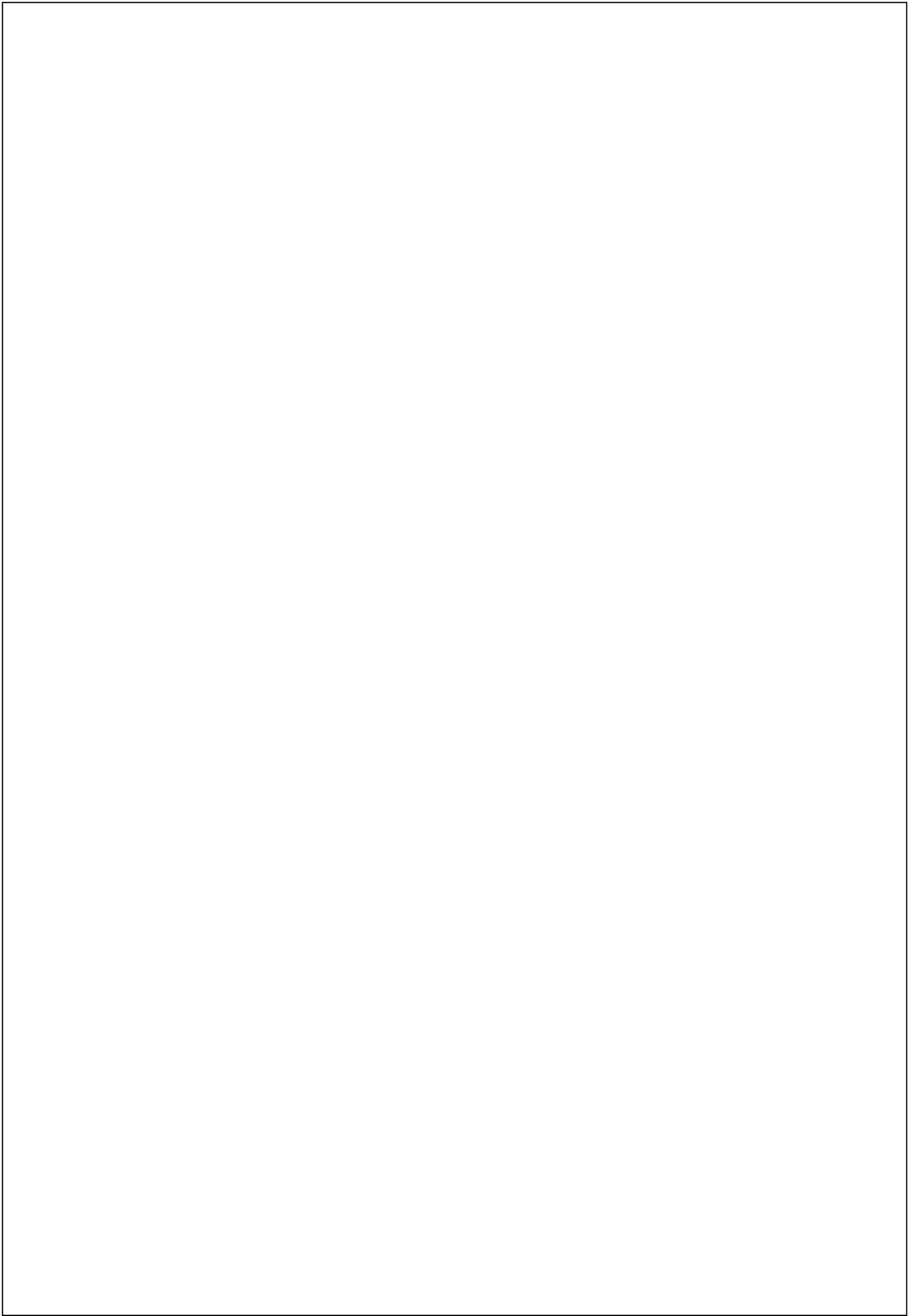
Auteur

Ministère de la Ville, de la Jeunesse et des Sports
Direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie
associative/bureau SD2A/Gildas Bouvet



Sommaire

I. Contexte et objectifs de l'évaluation	1
II. Méthodologie :	1
III. Caractéristiques des collectivités et des services ayant répondu aux enquêtes.....	2
1. Enquête en ligne auprès des collectivités signataires d'un PEDT.....	2
1.1 Nombre de collectivités ayant répondu à l'enquête en ligne	3
1.2 Caractéristiques des collectivités ayant répondu à l'enquête en ligne	4
1.2.1 Selon la taille de la population	4
1.2.2 Selon l'inscription en zone rurale/zone prioritaire.....	5
2. Enquête auprès des directions départementales interministérielles (DDI).....	6
IV. Résultats des enquêtes	6
1. Application des mesures expérimentales	6
1.1 Selon le statut et la taille de la collectivité.....	7
1.2 Selon l'inscription en zone rurale et/ou en zone prioritaire	7
1.3 Année d'application-Les assouplissements favorisent-ils le développement des accueils ?	8
2. Impact de la mesure du desserrement des taux d'encadrement.....	8
2.1 Bénéfices liés à l'application du desserrement des taux selon les collectivités	9
2.2 Bénéfices liés à l'application de la mesure de desserrement des taux selon les DDI.....	9
2.3 Inconvénients liés à l'application du desserrement des taux selon les collectivités.....	11
2.3.1 Accroissement de la fatigue des enfants ?	11
2.3.2 Baisse de la qualité éducative ?.....	12
2.3.3 Baisse des sorties éducatives, détérioration du niveau de sécurité ?	12
2.4 Inconvénients liés à l'application du desserrement des taux selon les DDI	13
2.5 Intention des collectivités de continuer à appliquer la mesure	14
3. Impact de la mesure d'inclusion des intervenants ponctuels	14
3.1 Profil des intervenants et bénéfices liés à l'application de la mesure de desserrement des taux selon les collectivités.....	15
3.2 Bénéfices liés à l'application de la mesure de desserrement des taux selon les DDI.....	16
3.3 Inconvénients liés à l'inclusion des intervenants ponctuels selon les collectivités.....	17
3.4 Inconvénients liés à la mesure d'inclusion des intervenants ponctuels selon les DDI	18
3.5 Intention des collectivités de continuer à appliquer cette mesure.....	19
4. Mesure de réduction de la durée-seuil d'un accueil de loisirs périscolaire (de deux heures à une heure).....	19
4.1 Taux d'application et bénéfices de la mesure de réduction de la durée d'un accueil	19
4.2 Bénéfices résultant de la mesure de réduction de la durée seuil selon les DDI.....	20
4.3 La mesure a-t-elle pu agir plus comme une contrainte qu'une opportunité ?	20
4.4 Inconvénients de la mesure de réduction de la durée d'un accueil selon les DDI	21
V. Conclusion	22
1. Constats principaux	22
2. Recommandations	23
VI. Annexes.....	25



I. Contexte et objectifs de l'évaluation

Le décret n° 2013-707 du 2 août 2013 relatif au projet éducatif territorial (PEDT) prévoit une évaluation, quatre mois avant leur terme, des trois dispositions expérimentales que sont :

- Le desserrement des taux d'encadrement des accueils de loisirs périscolaires (un animateur pour 14 enfants de moins de 6 ans - au lieu de 10 , un animateur pour 18 enfants de 6 ans et plus - au lieu de 14) ;
- l'inclusion des intervenants ponctuels dans le calcul des taux d'encadrement ;
- la réduction de la durée minimale journalière de fonctionnement d'un accueil à une heure, seuil à partir duquel un organisateur se trouve, le cas échéant, dans l'obligation de déclarer un accueil.

Ces mesures devaient permettre aux collectivités signataires d'un PEDT de faire face, dans le cadre d'un accueil collectif de mineurs, à l'augmentation prévisible de la fréquentation des activités périscolaires consécutive à la mise en place des nouvelles organisations des temps scolaires induites par le décret fondateur de la réforme des rythmes scolaires¹.

Les assouplissements dérogatoires devaient permettre aux collectivités qui déclaraient déjà un ou des accueils de loisirs périscolaires de continuer à accueillir les enfants dans ce cadre réglementaire, garant d'une qualité éducative et d'un niveau de sécurité supérieurs à une simple garderie. Ils devaient également faciliter la mise en place d'accueils de loisirs pour les collectivités qui n'en déclaraient pas avant la réforme.

L'évaluation présentée dans ce rapport vise à mesurer l'impact de ces mesures auprès des enfants concernés et auprès des collectivités signataires d'un PEDT et déclarant au moins un accueil de loisirs périscolaire. Il s'agit d'identifier les bénéfices et les inconvénients de chacune de ces mesures afin d'envisager leur reconduction, leur suppression ou leur modification.

II. Méthodologie

L'évaluation s'appuie sur les résultats de deux enquêtes distinctes mais complémentaires conduites par la direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative (DJEPVA).

Une première enquête a été menée, sous la forme d'un questionnaire en ligne, auprès d'un panel représentatif de collectivités signataires d'un PEDT et déclarant au moins un accueil de loisirs périscolaire. Ce panel correspondant à 25 % des collectivités éligibles aux mesures dérogatoires a été constitué par les directions départementales interministérielles (DDCS/PP et DJSCS) qui ont transmis,

¹ Décret n°2013 -77 du 24 janvier 2013 relatif à l'organisation des temps scolaires

dans chaque département, aux collectivités ainsi ciblées, un questionnaire comprenant 30 questions (annexe 1). Cette campagne s'est déroulée du 12 octobre au 20 décembre 2015. Elle a permis de recueillir des données principalement quantitatives et descriptives relatives à l'application des expérimentations au niveau national.

Une deuxième enquête, sous la forme d'une fiche de synthèse (annexe 2), a été menée auprès des référents des PEDT des DDI. Il leur a été demandé de fournir des éléments qualitatifs sur les bénéfices et les inconvénients de chacune des mesures, à la fois pour les collectivités et pour les publics (enfants et parents), en s'appuyant sur les contrôles d'accueils, les participations aux comités de pilotage des PEDT, les entretiens avec les acteurs et les éventuels signalements d'événements graves. Cette campagne s'est déroulée du 12 octobre 2015 au 22 janvier 2016.

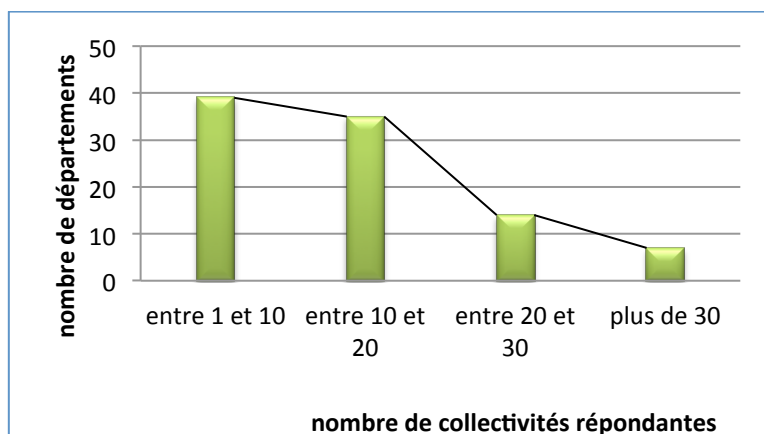
Ces deux enquêtes permettent de croiser les éléments fournis par les collectivités signataires d'un PEDT et organisatrices d'accueils de loisirs périscolaires avec ceux des services de l'État chargés de veiller au respect de la réglementation des accueils collectifs de mineurs.

III. Caractéristiques des collectivités et des services ayant répondu aux enquêtes

1. Enquête en ligne auprès des collectivités signataires d'un PEDT

Le questionnaire en ligne a été transmis par 96 départements (annexe 3) à 25 % des collectivités signataires d'un PEDT et déclarant au moins un accueil de loisir périscolaire. Seules les collectivités de 6 départements n'ont pas répondu, dont celles de l'Ariège qui ne remplissaient pas les critères d'éligibilité avant le 30 juin 2015 et du Lot et Garonne en dépit d'un envoi du lien du questionnaire par la DDCS/PP à un panel de collectivités.

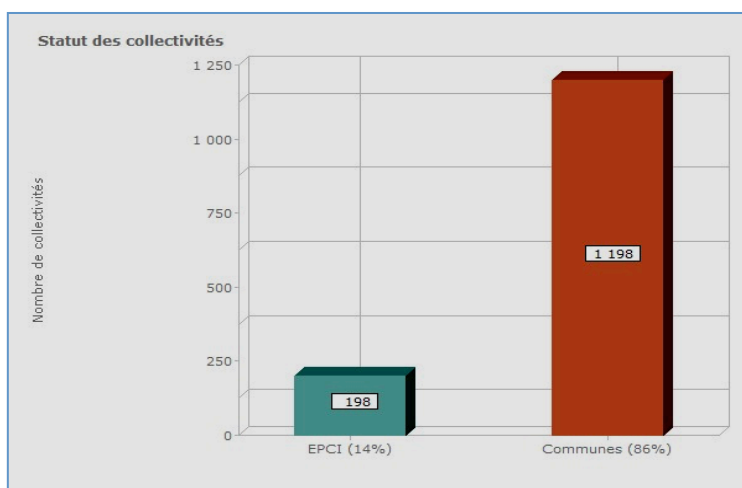
Les taux de réponses par départements sont très disparates (graphique 1). Ces résultats reflètent la grande hétérogénéité entre les départements en termes de nombre de collectivités à la fois signataires de PEDT et organisatrices d'au moins un accueil de loisirs périscolaires. Ils peuvent s'expliquer également par une mobilisation inégale des collectivités pour répondre à cette enquête.



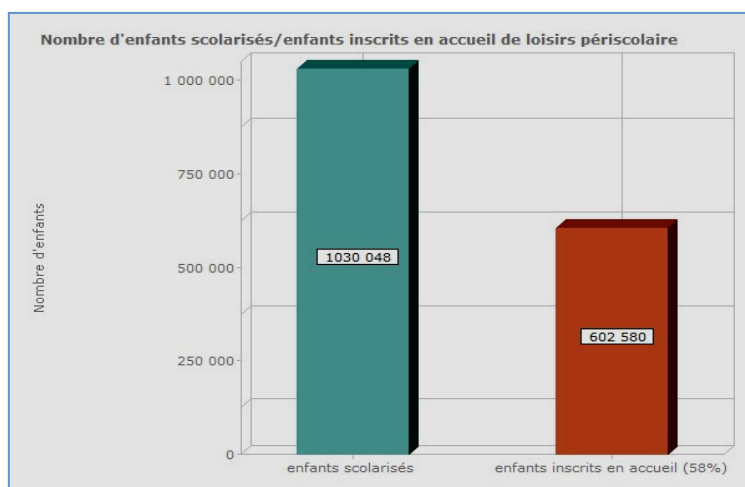
graphique 1

1.1 Nombre de collectivités ayant répondu à l'enquête en ligne

- 1396 collectivités dont 198 établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) ont répondu au questionnaire (graphique 2) ;
- Chaque EPCI représentant en moyenne 10 communes signataires du PEDT intercommunal, on peut estimer le nombre de communes ayant répondu au questionnaire à 3200 (soit plus de 30 % des 10 000 communes déclarant un accueil de loisirs périscolaires et signataires d'un PEDT en septembre 2015).
- Les collectivités répondantes rassemblent plus d'un million d'enfants de 3 à 12 ans scolarisés, dont 600 000 sont inscrits en accueils de loisirs périscolaires, soit 25 % des 2,4 millions d'enfants inscrits dans ces accueils au niveau national en septembre 2015 - données SIAM².



graphique 2



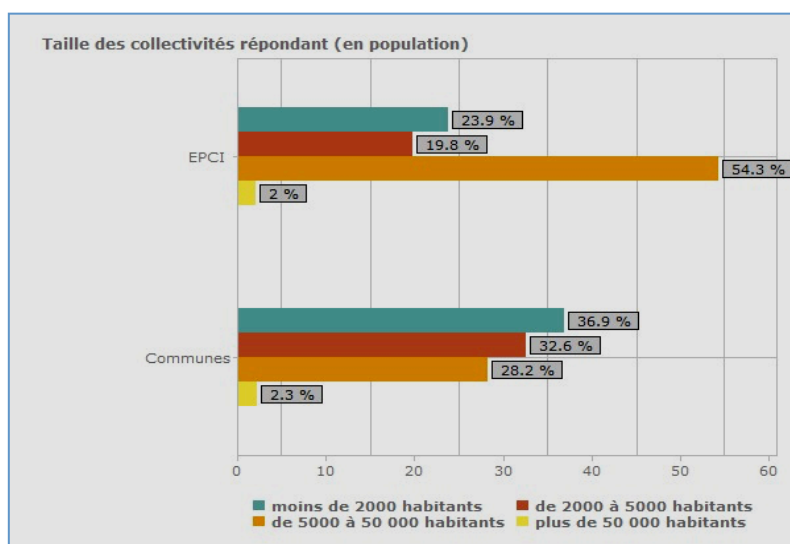
graphique 3

² Système d'information relatif aux accueils de mineurs

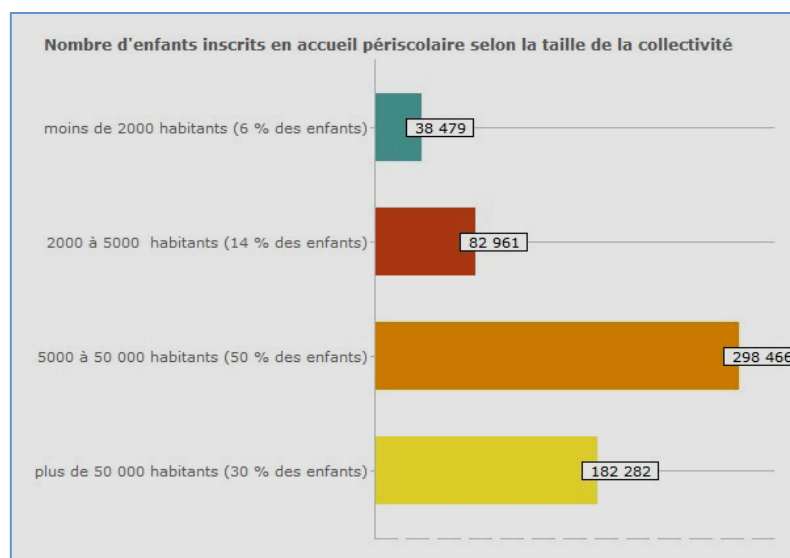
1.2 Caractéristiques des collectivités ayant répondu à l'enquête en ligne

1.2.1 Selon la taille de la population

- EPCI et communes confondues, les collectivités de moins de 5000 habitants sont les plus nombreuses à avoir répondu (graphique 4).
- La majorité des EPCI répondants compte une population comprise entre 5000 et 50000 habitants (graphique 4)
- Si les collectivités de moins de 5000 habitants sont majoritaires, les enfants concernés proviennent surtout des communes de plus de 5000 habitants (graphique 5)



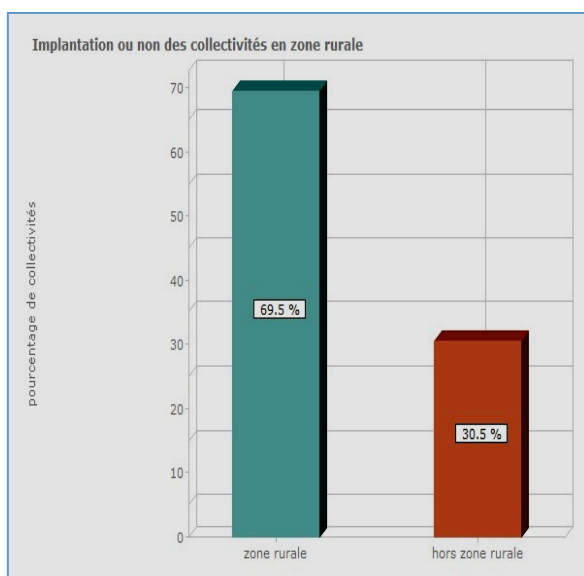
graphique 4



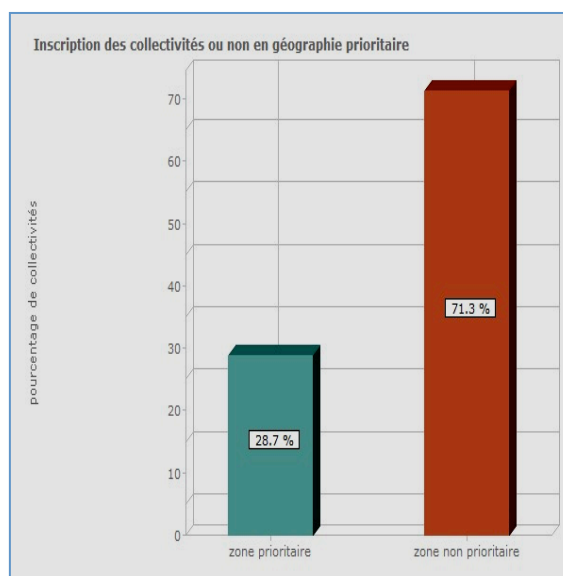
graphique 5

1.2.2 Selon l'inscription en zone rurale³/zone prioritaire⁴

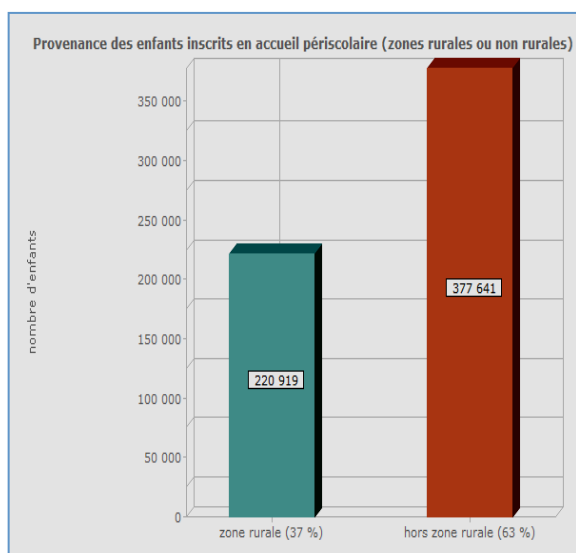
- Les collectivités répondantes se situent principalement en zone rurale et en zone non prioritaire (graphique 6 et 7)
- À l'inverse, les enfants inscrits en accueils de loisirs périscolaires vivent en majorité dans des collectivités hors zone rurale et en zone prioritaire (graphiques 8 et 9)



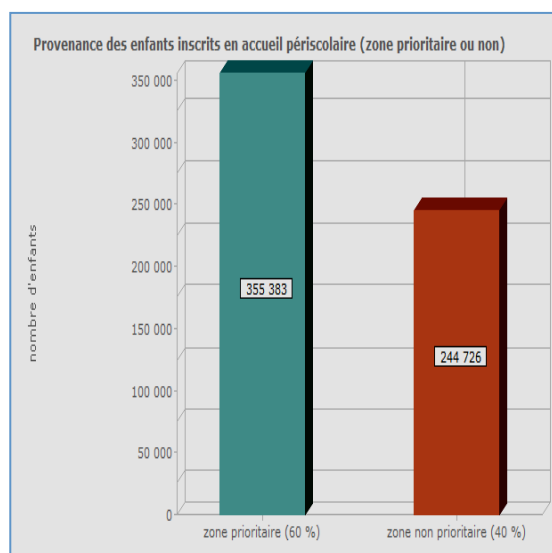
graphique 6



graphique 7



graphique 8



graphique 9

³ Selon l'INSEE, une commune rurale est une commune qui présente une zone de bâti continu comptant moins de 2 000 habitants ou une commune dont moins de la moitié de la population municipale est dans une zone de bâti continu.

⁴ Communes situées en géographie politique de la ville, zone de revitalisation rurale, réseau d'éducation prioritaire.

2. Enquête auprès des directions départementales interministérielles (DDI)

Soixante DDI ont transmis la fiche synthèse, soit 58 % des services. Compte-tenu de la relative homogénéité des contenus, on peut considérer que ce taux de réponses est suffisant pour embrasser l'ensemble des problématiques liées à l'application des mesures expérimentales du point de vue des services de l'État.

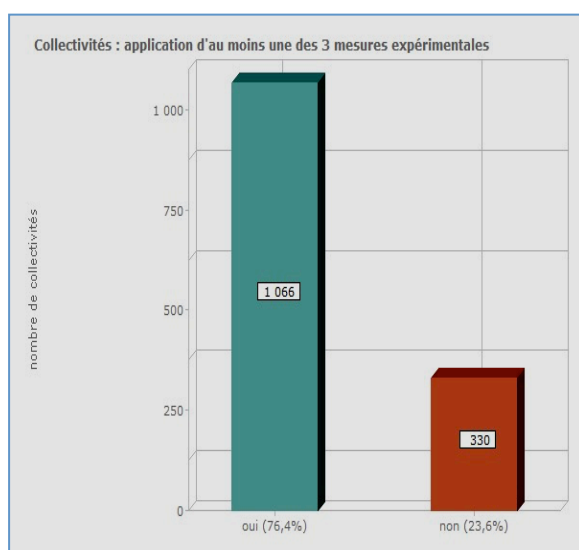
IV. Résultats des enquêtes

1. Application des mesures expérimentales

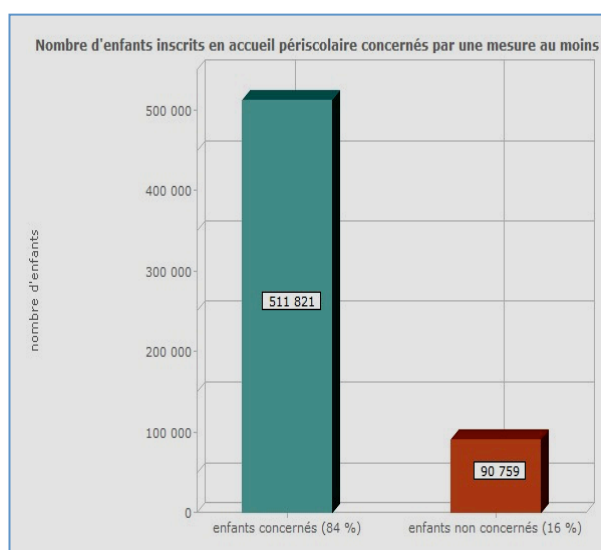
76,4 % des collectivités (graphique 10) représentant 84 % des enfants inscrits dans un accueil de loisirs périscolaire déclarent appliquer au moins une des trois mesures (graphique 11).

Ces chiffres qui témoignent d'une application massive de l'expérimentation doivent être cependant interprétés avec précaution. Il est en effet probable que des collectivités sollicitées par les DDI et qui n'appliquent aucune mesure se soient abstenues de remplir un questionnaire portant explicitement sur le décret du 2 août 2013 bien que les services avaient pour consigne d'adresser le questionnaire à un panel représentatif de toutes les collectivités susceptibles d'appliquer au moins une des mesures. En outre, l'enquête de la caisse nationale des allocations familiales (CNAF) relève une proportion de 53 % de collectivités expérimentatrices au printemps 2015⁵ tandis que les DDI soulignent le fait notable que nombre de collectivités n'appliquent sur leur département aucune des mesures expérimentales.

Il convient en conséquence d'estimer la proportion de collectivités expérimentatrices entre 60 et 70 %, chiffre qui reste néanmoins important.



graphique 10

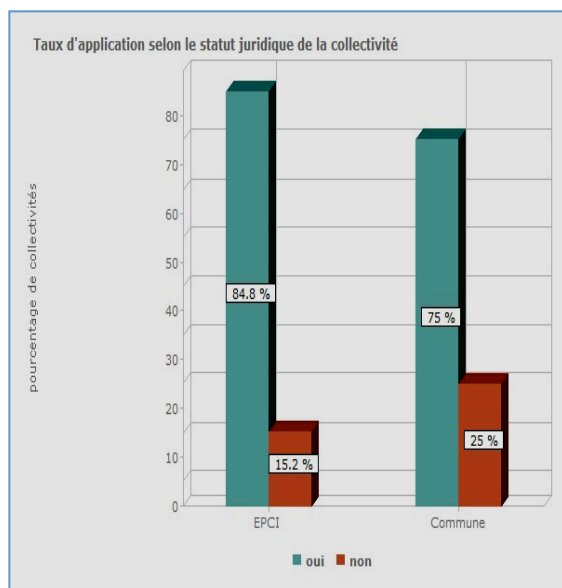


graphique 11

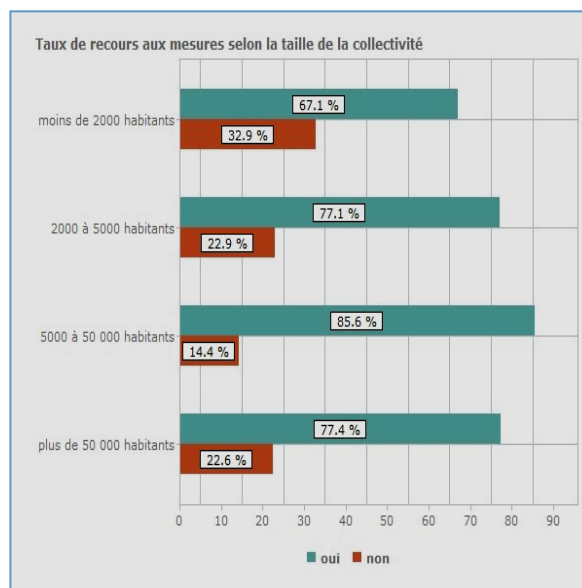
⁵ L'e-ssentiel n°159-2015-CNAF

1.1 Selon le statut et la taille de la collectivité

Les EPCI appliquent davantage au moins une des mesures que les communes, de même que les collectivités (communes et EPCI) de plus de 5000 habitants (graphiques 12 et 13) ; ce qui nous conduit à formuler l'hypothèse que les principales bénéficiaires de ces mesures sont des collectivités des zones rurales, souvent primo déclarantes (qui déclarent pour la première fois un accueil de loisirs périscolaire).



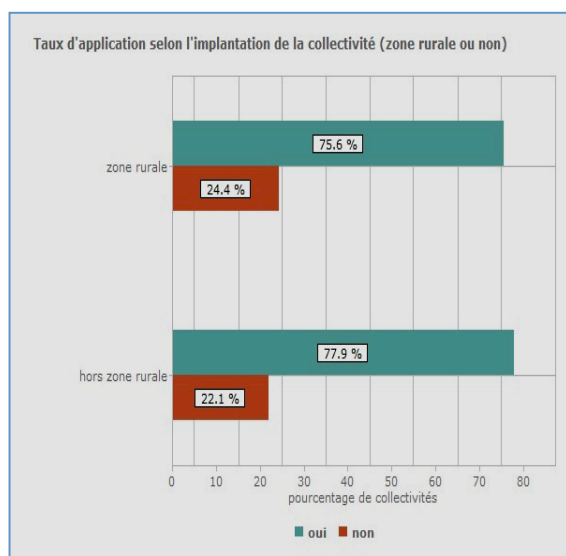
graphique 12



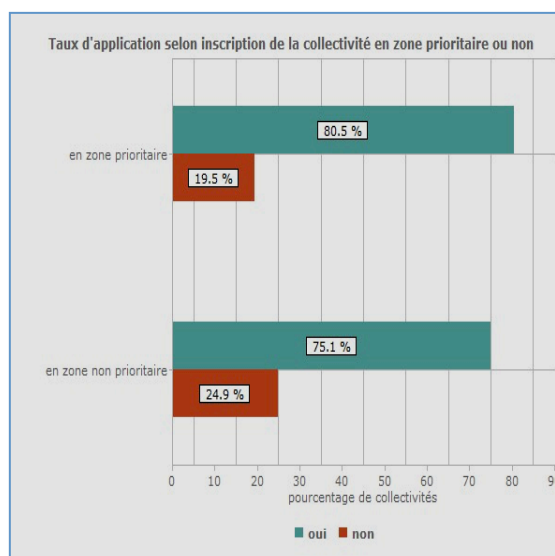
graphique 13

1.2 Selon l'inscription en zone rurale et/ou en zone prioritaire

Les collectivités en zone rurale ne sont pas plus « consommatrices » de ces mesures que celles situées en zone urbaine contrairement aux collectivités inscrites en géographie prioritaire.



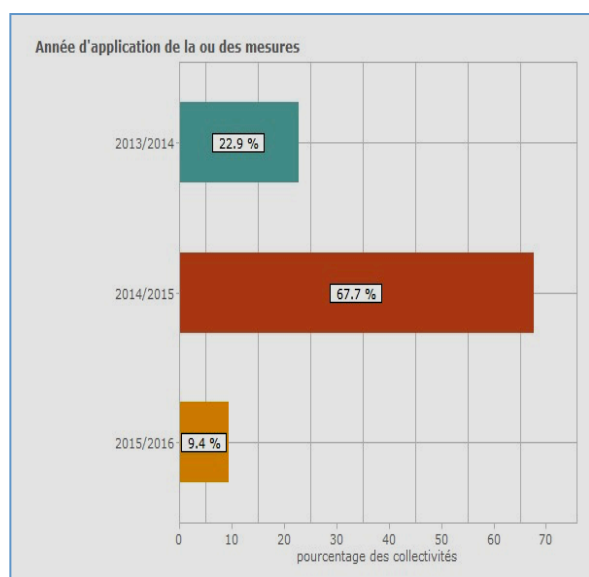
graphique 14



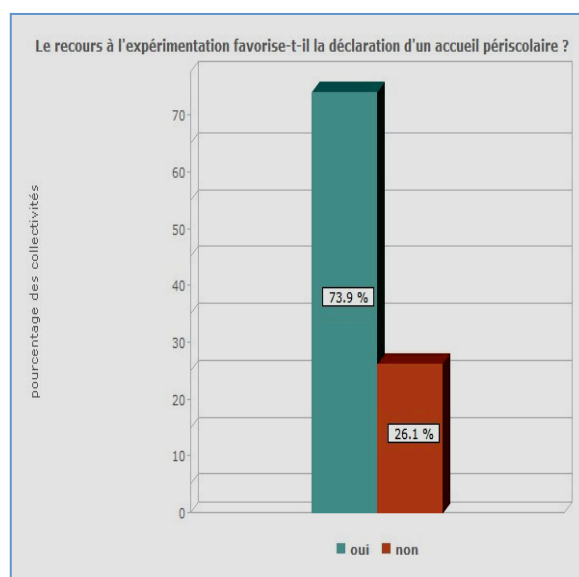
graphique 15

1.3 Année d'application-Les assouplissements favorisent-ils le développement des accueils ?

L'application des mesures coïncide avec la généralisation de la réforme (rentrée 2014) et permet le maintien ou le développement d'accueils de loisirs périscolaires.



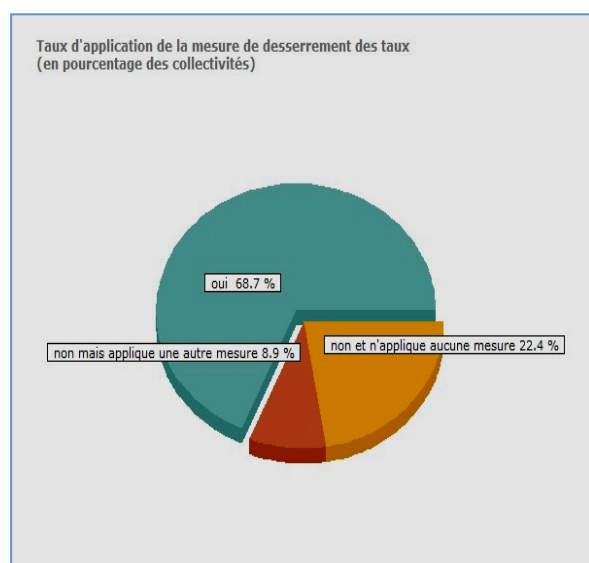
graphique 16



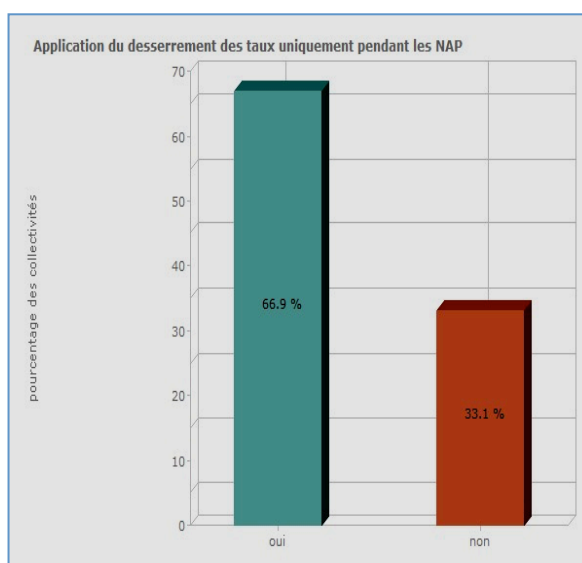
graphique 17

2. Impact de la mesure du desserrement des taux d'encadrement

De nombreuses collectivités appliquent cette mesure mais très majoritairement pendant les heures dégagées par la mise en place de la réforme des rythmes scolaires (nouvelles activités périscolaires). Cette modération dans l'application de la mesure est également relevée par les DDI.



graphique 18

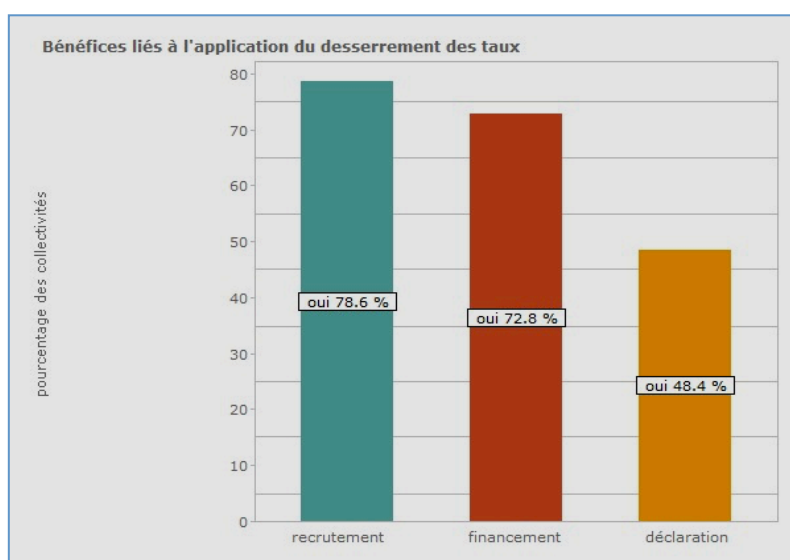


graphique 19

2.1 Bénéfices liés à l'application du desserrement des taux selon les collectivités

Les principaux bénéfices pour les collectivités se font sentir sur le financement et le recrutement de personnels d'animation. Le desserrement des taux permet en effet aux collectivités de réduire la masse salariale de l'encadrement des accueils. Il réduit aussi mécaniquement le besoin en personnels qualifiés dont les taux sont calculés sur la base des effectifs d'animateurs.

La mesure favorise, pour près de 50 % des répondants, le maintien ou le développement des accueils de loisirs périscolaires.



graphique20

Lecture : 78,6 % des collectivités qui se prononcent sur l'item « recrutement » répondent « oui » considérant qu'il constitue un bénéfice induit par la mesure, tandis que 21,4 % répondent « non »

2.2 Bénéfices liés à l'application de la mesure de desserrement des taux selon les DDI

Selon les observations de nombreux services, cette mesure a permis à beaucoup de communes qui organisaient auparavant au moins un accueil de loisirs périscolaire d'amortir l'augmentation importante des effectifs d'enfants fréquentant les activités périscolaires pendant les temps dégagés par la mise en place des nouvelles organisations du temps scolaire, principalement l'après-midi après la classe et au moins jusqu'à 16h30 (fréquentation des accueils de loisirs périscolaires en hausse de 86 % depuis l'année 2013/2014).

Pour les collectivités primo déclarantes, le desserrement des taux, en minimisant les coûts liés à l'application de la réglementation des accueils collectifs de mineurs, a eu un effet levier incontestable pour la mise en place de nouveaux accueils, comme en témoigne l'augmentation du nombre de communes déclarant un accueil depuis l'année 2013/2014 (+ 24 %).



Les agents de l'Etat chargés du suivi de ces accueils ont ainsi constaté une augmentation importante des déclarations d'accueils provenant de petites communes, en particulier en milieu rural (+ 32 % du nombre d'accueils au niveau national par rapport à 2013/2014).

Les enfants fréquentant les centres nouvellement déclarés auprès des services de l'État bénéficient dans ce cadre d'une plus grande sécurité (taux d'encadrement, vérification de l'honorabilité des intervenants, autorisation des accueils pour l'accueil des enfants de moins de 6 ans, contrôles de l'Etat) et d'une qualité éducative renforcée (taux de qualification, projets éducatifs et pédagogiques).

Il est à noter par ailleurs que, selon les départements, une proportion significative de collectivités qui assuraient précédemment un accueil périscolaire n'ont pas fait évoluer à la baisse leur taux d'encadrement en 2015-2016, et plus particulièrement pour les enfants de moins de 6 ans.

Elles profitent cependant de cette mesure dans la mesure où elle leur permet de respecter les taux d'encadrement en cas de force majeure, par exemple en cas d'absence exceptionnelle et imprévue d'un animateur ou d'une hausse de la fréquentation imprévue. Les petites communes profitent davantage que les grandes de cette marge de manœuvre face à l'absentéisme des intervenants, phénomène relativement fréquent.

Quand ils sont appliqués, les taux desserrés le sont principalement pendant les heures dégagées par la réforme (l'après-midi après la classe). Pendant les autres temps (pause méridienne, mercredi après-midi, accueil du matin), le recours aux taux desserrés est rare.

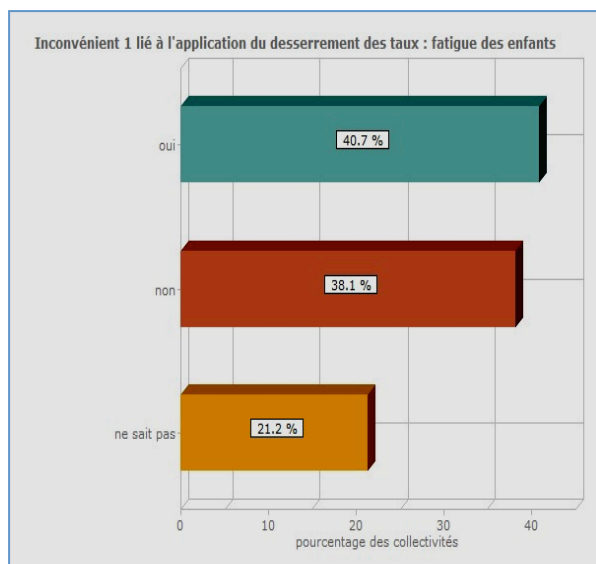
Quelques services constatent une augmentation des recrutements d'animateurs liée mécaniquement à l'augmentation du nombre d'accueils de loisirs périscolaires.

La DDCS des Hautes-Pyrénées souligne que, par effet de « contagion », les garderies ont tendance à se référer à ces taux assouplis, ce qui contribue à améliorer les conditions d'encadrement des publics accueillis dans ces structures.

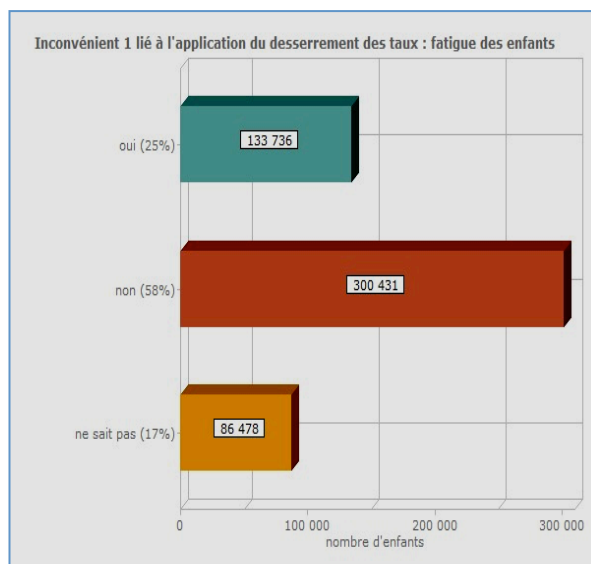
2.3 Inconvénients liés à l'application du desserrement des taux selon les collectivités

2.3.1 Accroissement de la fatigue des enfants ?

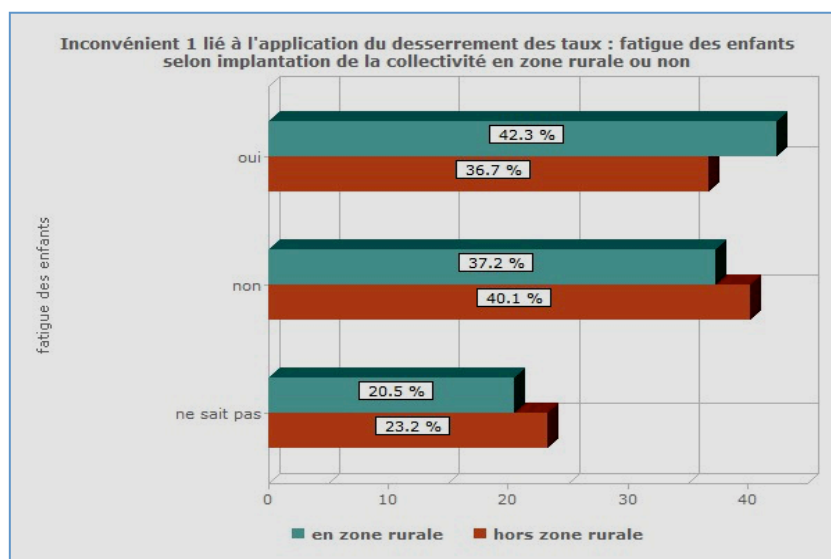
Si une majorité relative de collectivités (40,7%) observe un accroissement de la fatigue des enfants lié au desserrement des taux (graphique 22), il convient de souligner qu'elles ne représentent que 25 % des enfants inscrits en accueils de loisirs périscolaires (graphique 23). Les collectivités constatant cet effet sur la fatigue sont donc plutôt des petites communes, le plus souvent situées en zone rurale (graphique 24). Comme le confirme l'enquête auprès des DDI, c'est l'effet cumulatif du desserrement des taux, de l'inexpérience des équipes et du manque de personnels qualifiés qui produit une plus grande fatigue chez les enfants, et en particulier chez les mineurs de moins de 6 ans.



graphique 22 (collectivités)



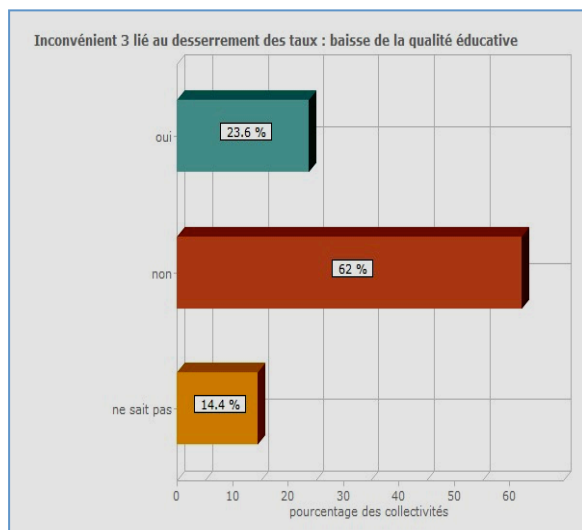
graphique 23 (enfants)



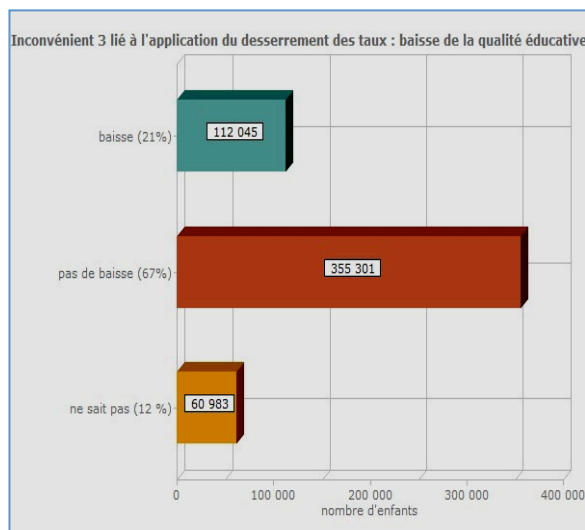
graphique 24 : fatigue des enfants en zone rurale

2.3.2 Baisse de la qualité éducative ?

Une petite minorité de répondants constatent un impact négatif de la mesure sur la qualité éducative (graphique 25). La proportion d'enfants concernés est encore plus basse (graphique 26).



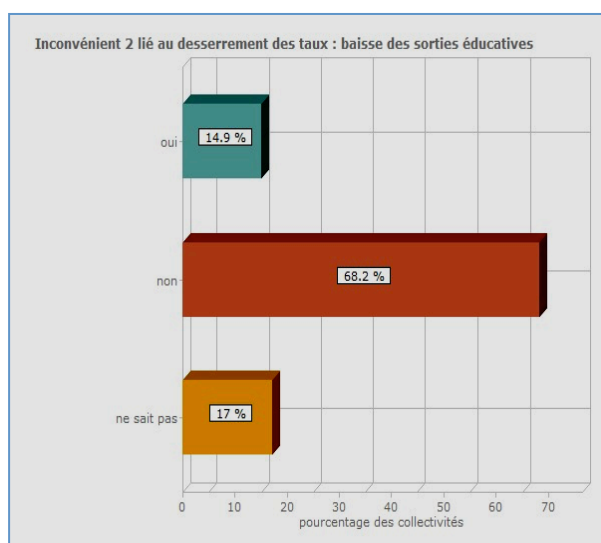
graphique 25 (collectivités)



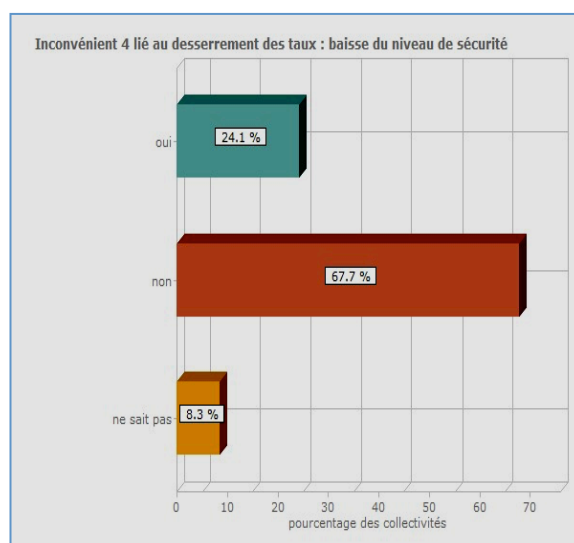
graphique 26 (enfants)

2.3.3 Baisse des sorties éducatives, détérioration du niveau de sécurité ?

- La mesure ne semble pas avoir d'impact sur l'organisation des sorties éducatives (graphique 27), celles-ci se déroulant principalement le mercredi, jour où la mesure est peu appliquée.
- Un quart des collectivités constate une détérioration des conditions de sécurité pendant les temps où sont appliqués les taux desserrés (graphique 28).



graphique 27



graphique 28

2.4 Inconvénients liés à l'application du desserrement des taux selon les DDI

Les principaux inconvénients relevés par les services sont :

1. une réduction de l'ambition éducative pour certaines collectivités ante déclarantes avant la réforme ;
2. une diminution voire un abandon des activités en petits groupes (massification de certaines activités) ;
3. une priorisation des activités au détriment de la prise en compte des besoins et des attentes des enfants (les activités étant déterminées par le nombre plutôt que par la nature du public) ;
4. une plus grande difficulté à mettre en place des accompagnements et des parcours individualisés ;
5. une dégradation des conditions de travail des animateurs qui se trouvent confrontés à des groupes plus nombreux, en particulier en cas d'absences non remplacées ;
6. un accroissement de la fatigue des enfants et des encadrants.

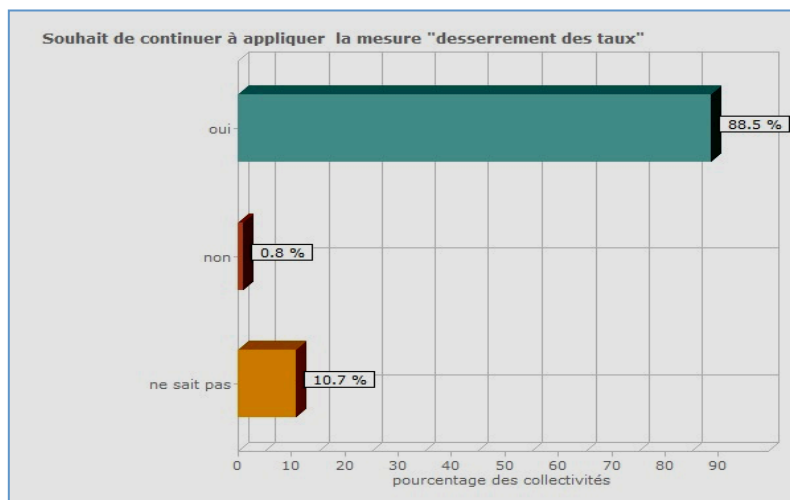
Pour une majorité de DDI, l'ensemble de ces éléments se traduit par une dégradation de la qualité éducative des accueils préexistant à la mise en place des taux desserrés (pour les communes primo déclarantes, la qualité éducative des activités n'a pu que s'améliorer dans la mesure où elles étaient soit proposées dans le cadre d'une garderie soit inexistantes).

Par ailleurs, certains services évoquent une baisse du niveau de sécurité sans étayer cette affirmation par des faits précis (pas de hausse d'événements graves, ni de signalements divers).

Les effets négatifs du desserrement des taux se vérifient sensiblement pour certains publics demandant une attention particulière : les enfants de moins de 6 ans et, en premier lieu, les plus jeunes d'entre eux, les enfants présentant des troubles du comportement et les enfants en situation de handicap. Certains territoires inscrits en géographie prioritaires semblent plus impactés que d'autres par les conséquences du desserrement des taux.

Comme autres facteurs aggravants, certains services mentionnent l'inexpérience et le manque de cohésion des équipes, la présence nombreuse d'intervenants extérieurs et/ou bénévoles, l'absentéisme des animateurs et le choix de certaines activités à risque (bricolage par exemple).

2.5 Intention des collectivités de continuer à appliquer la mesure

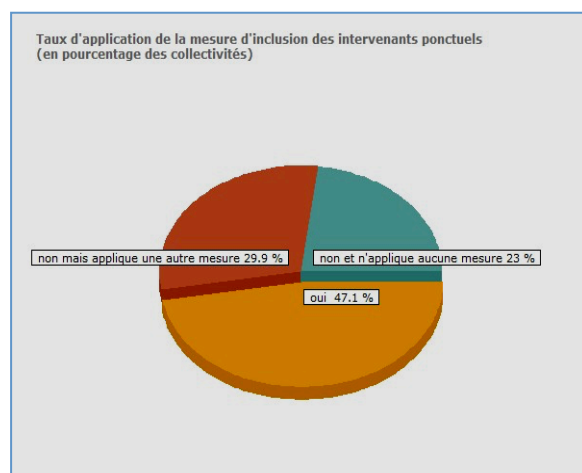


graphique 29

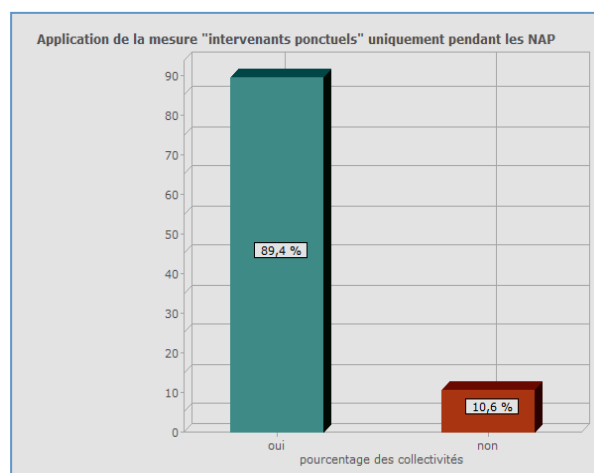
Les collectivités souhaitent à une très forte majorité continuer à appliquer la mesure du desserrement des taux. Ce constat rejoint les observations de nombre de directions départementales qui considèrent que le retour aux taux non desserrés créerait des difficultés pour de nombreuses collectivités, en particulier, celles situées en milieu rural et primo déclarantes, qui pourraient se retrouver de facto en infraction avec les dispositions du code de l'action sociale et des familles en matière de taux d'encadrement.

3. Impact de la mesure d'inclusion des intervenants ponctuels

Près de 50 % des collectivités ont recours à cette mesure mais très majoritairement (90 %) pendant les heures dégagées par la mise en place de la réforme des rythmes scolaires (NAP). Cette mesure concerne 339 000 enfants du panel, soit un peu plus de 55 % des enfants inscrits en accueil de loisirs.



graphique 30

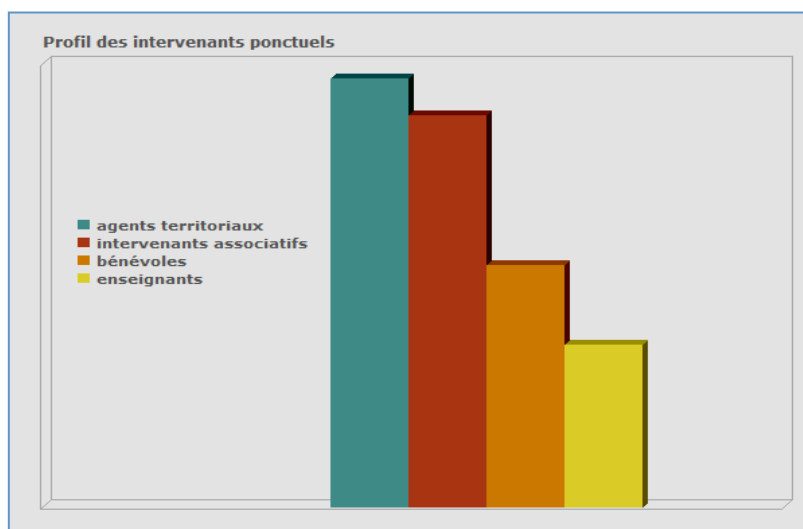


graphique 31

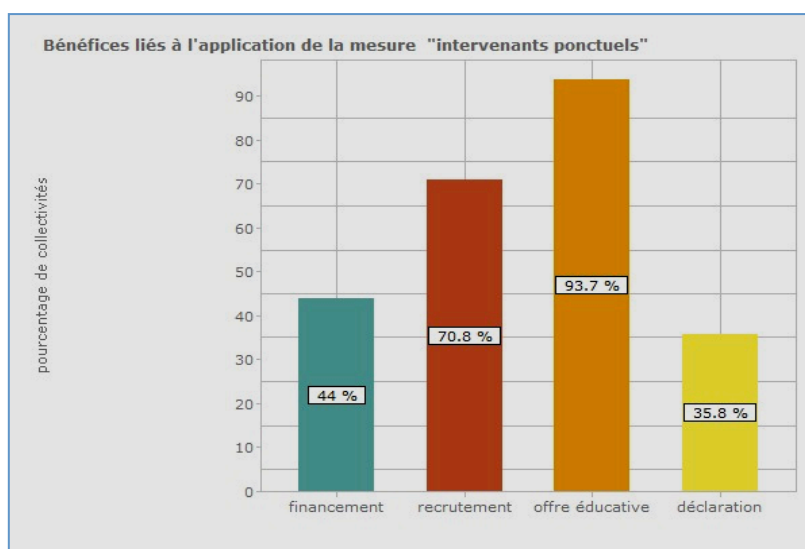
3.1 Profil des intervenants et bénéfices liés à l'application de la mesure de desserrement des taux selon les collectivités

La majorité des intervenants ponctuels sont des personnels territoriaux redéployés, tandis que les enseignants sont les personnels les moins souvent cités (graphique 32). Cette répartition est confirmée par l'enquête de la CNAF réalisée au printemps 2015⁶.

La diversification de l'offre éducative et le recrutement sont les principaux bénéfices indiqués par les collectivités (graphique 33).



graphique 32



graphique 33

Lecture : 93,7 % des collectivités « oui » à l'item « offre éducative », tandis que 6,3 % répondent « non ».

⁶ Ibid p.6

3.2 Bénéfices liés à l'application de la mesure de desserrement des taux selon les DDI

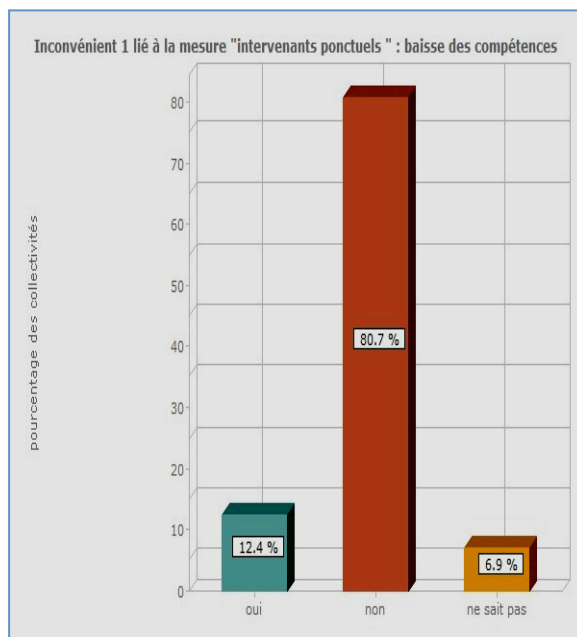
Une très grande majorité des services relève, dans les accueils appliquant cette mesure, les avantages suivants :

1. développement de nouvelles activités grâce à la mobilisation de nouvelles compétences ;
2. diversification de l'offre éducative et des équipes ;
3. dans le cas d'intervenants bénévoles ou de redéploiement de certains personnels communaux, réduction des coûts en termes de recrutement;
4. reconnaissance des compétences des intervenants ;
5. sécurisation de l'emploi des intervenants spécialisés ;
6. insertion professionnelle facilitée ;
7. renforcement du contrôle a priori, dès lors qu'ils figurent dans la fiche de déclaration, de l'honorabilité des intervenants ;
8. ouverture des temps périscolaires aux parents ;
9. reconnaissance et renforcement du tissu associatif local ;
10. valorisation des ressources auparavant non exploitées sur un territoire.

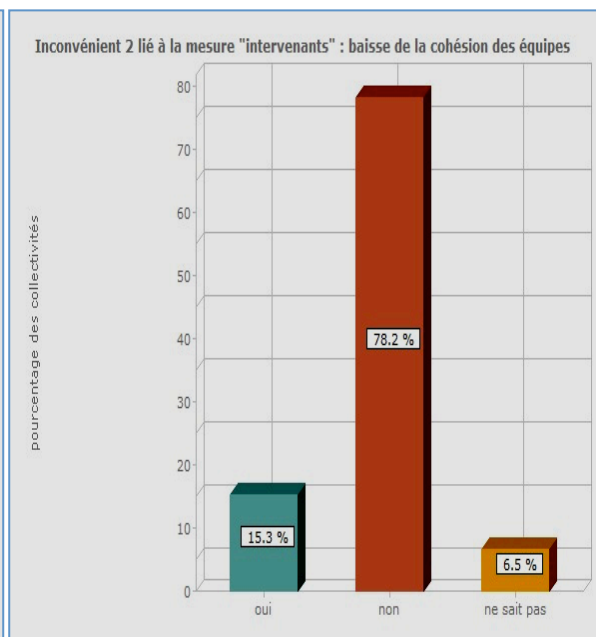
Plus généralement, selon les services des départements ruraux, cette mesure a rendu possible, pour les collectivités ayant des difficultés de recrutement et peu de personnel communal, le développement d'accueils de loisirs périscolaires autour des écoles en milieu rural.

3.3 Inconvénients liés à l'inclusion des intervenants ponctuels selon les collectivités

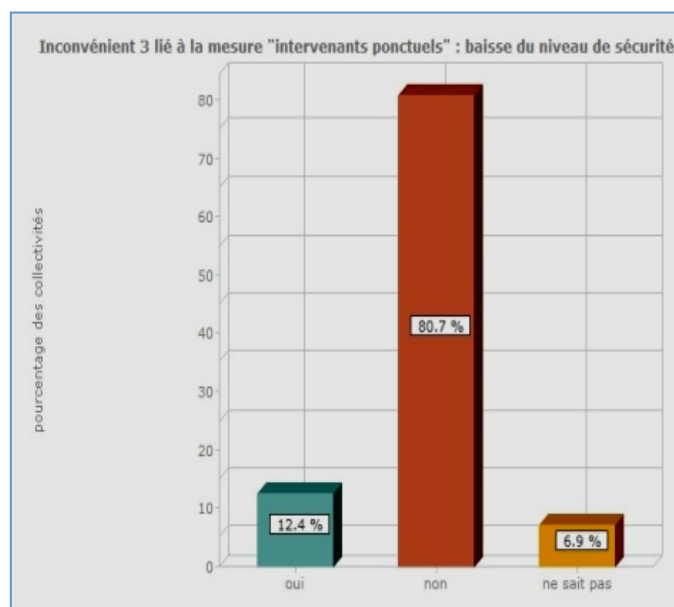
La très grande majorité des collectivités ne trouve pas d'inconvénients liés à l'application de la mesure d'inclusion des intervenants ponctuels dans le calcul des taux d'encadrement.



graphique 34



graphique 35



graphique 36

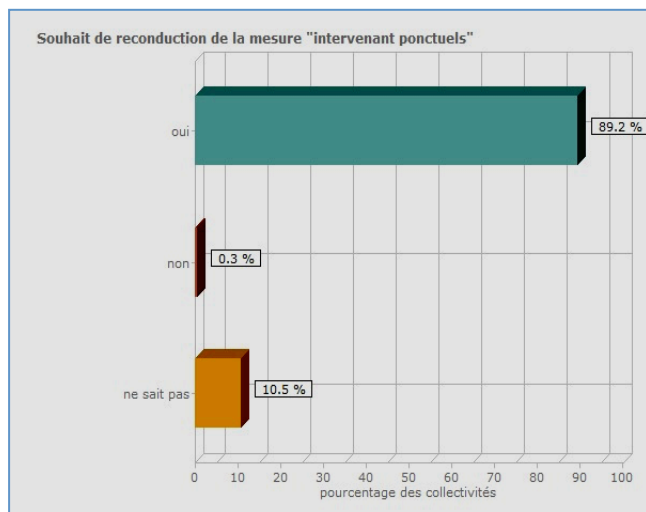


3.4 Inconvénients liés à la mesure d'inclusion des intervenants ponctuels selon les DDI

Les principaux inconvénients relevés par les services sont :

1. une difficulté à intégrer des intervenants extérieurs à l'équipe quand ils ne participent pas à l'élaboration du projet ;
2. une légitimité parfois difficile à faire reconnaître aux animateurs et au directeur de l'équipe ;
3. une difficulté à animer et à gérer des groupes d'enfants, notamment les plus jeunes (moins de 6 ans) et ceux présentant des difficultés d'adaptation (problèmes de discipline relevés par certains directeurs d'accueils) ;
4. sur certains territoires déficitaires en intervenants, une difficulté à les fidéliser à cause de la concurrence entre collectivités ;
5. une méconnaissance de la réglementation des accueils collectifs de mineurs ;
6. des interventions en pointillés pas toujours cohérentes avec les objectifs du projet pédagogique de l'accueil ;
7. une difficulté d'identification par les publics (enfants, parents) des intervenants lorsqu'ils interviennent rarement et sans avoir été intégrés à l'équipe.

3.5 Intention des collectivités de continuer à appliquer cette mesure



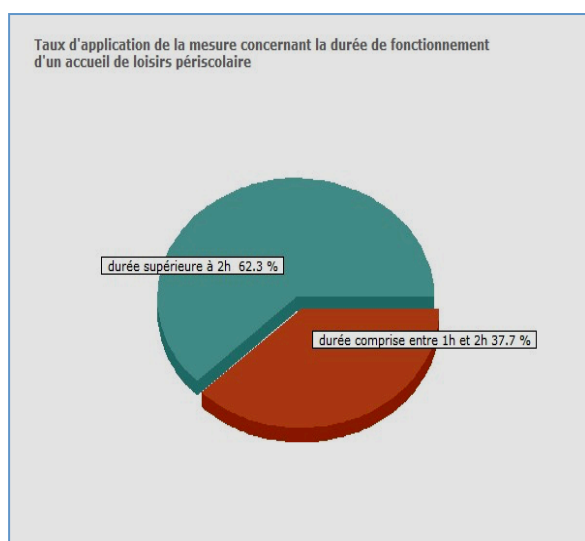
graphique 37

Les collectivités souhaitent reconduire à une très forte majorité (89,2 %) la mesure relative aux intervenants ponctuels. La plupart des DDI considère que cette mesure a permis d'enrichir l'offre éducative tout en facilitant l'organisation des activités périscolaires dans le cadre d'un accueil collectif de mineurs. Les services soulignent cependant ici ou là des difficultés d'intégration de ces intervenants dans le projet et dans l'équipe d'animation. Ils pointent aussi la complexité de la gestion administrative de la déclaration des intervenants du fait de leur turn over important.

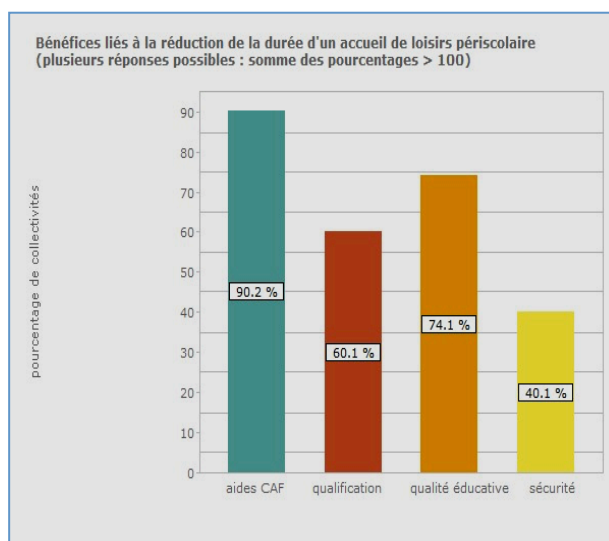
4. Mesure de réduction de la durée-seuil d'un accueil de loisirs périscolaire (de deux heures à une heure)

4.1 Taux d'application et bénéfices de la mesure de réduction de la durée d'un accueil

- 37,8 % des collectivités déclarent un accueil de loisirs périscolaire fonctionnant de 1h à 2h par jour (graphique 38).
- Les principaux effets positifs de la mesure relevée par les collectivités sont l'accès aux financements des CAF, suivi d'une amélioration de la qualité éducative (graphique 39).



graphique 38



graphique 39

4.2 Bénéfices résultant de la mesure de réduction de la durée- seuil selon les DDI

Les services constatent que cette mesure a permis le passage de très nombreuses petites communes, notamment rurales, dans le périmètre des accueils collectifs de mineurs, soit qu'elles ne proposaient auparavant aucune modalité d'accueil, soit qu'elles organisaient une garderie.

La plupart des collectivités entrées dans le cadre des accueils collectifs de mineurs à la faveur de cette mesure ne déclarent que les temps déployés sur les heures dégagées par la réforme des organisations scolaires.

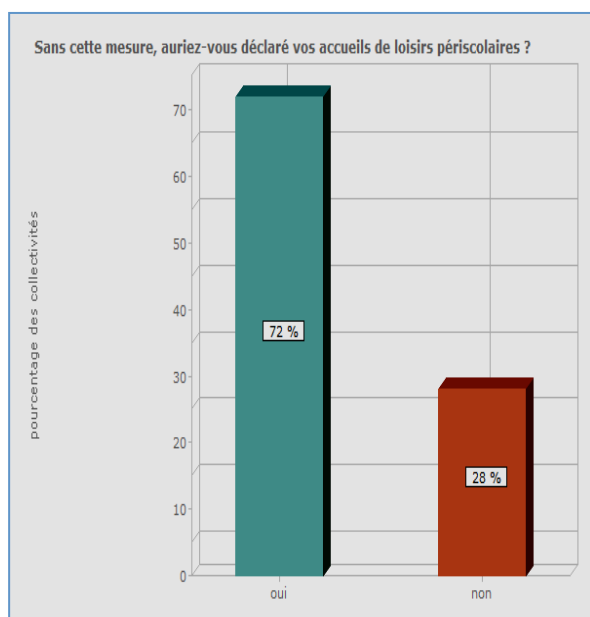
Les conséquences bénéfiques pour les collectivités sont principalement de trois ordres : financier (aides de la CAF), éducatif (création ou amélioration de l'offre périscolaire) et politique (dynamique territoriale).

Pour les publics (enfants et parents), cette mesure, permettant la déclaration d'un accueil, se traduit par une amélioration de la qualité éducative et de la sécurité (quand préexistait une garderie).

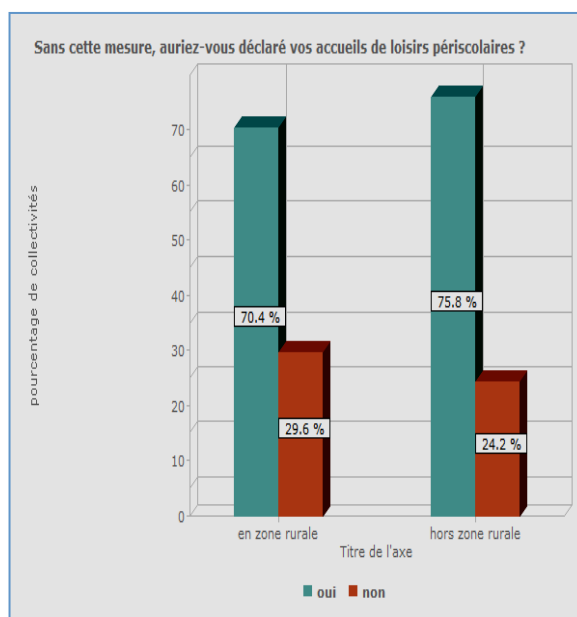
4.3 La mesure a-t-elle pu agir plus comme une contrainte qu'une opportunité ?

Pour un peu plus d'un quart des collectivités déclarant un accueil de loisirs périscolaire fonctionnant entre une heure et deux par jour, la mesure a imposé la déclaration du ou des accueils.

Un certain nombre de ces collectivités, et en particulier celles situées en milieu rural, n'auraient pas déclaré un accueil si cette déclaration avait été facultative.



graphique 40



graphique 41

4.4 Inconvénients de la mesure de réduction de la durée d'un accueil selon les DDI

L'ensemble des services constatent que si cette mesure a été bien perçue par la majorité des maires ou des présidents d'EPCI concernés, il n'en n'est pas de même pour un nombre réduit mais significatif de collectivités ne disposant pas des moyens suffisants pour se mettre en conformité avec la réglementation des accueils collectifs de mineurs. Ces collectivités auraient souhaité que cette mesure soit d'application facultative.

Les aspects négatifs relevés le plus fréquemment par les services sont les suivants :

- l'incapacité de certaines collectivités à s'adapter à la réglementation (impréparation, méconnaissance du cadre réglementaire, manque de personnels compétents) les a parfois mises dans une situation de non respect de la réglementation des accueils collectifs de mineurs ;
- parcellisation de l'accueil qui peut engendrer une difficulté dans la construction et le respect de projets éducatif et pédagogique cohérents (effet de « saucissonnage » des activités) ;
- difficulté pour les collectivités proposant ces accueils courts déconnectés des autres temps périscolaires de produire une réflexion éducative pourtant nécessaire à une stratégie d'accueil global aux multiples intentions éducatives ;
- difficulté à recruter des directeurs diplômés pour 3 heures, en particulier en milieu rural où se trouvent justement la plupart des collectivités primo déclarantes sur des temps réduits ;
- difficulté sur des créneaux horaires trop courts de valider un stage pratique dans le cadre de la préparation du brevet d'aptitude aux fonctions d'animateur (BAFA).

V. Conclusion

1. Constats principaux

Les mesures dérogatoires prévues à l'article 2 du décret du 2 août 2013 ont, conformément à la volonté initiale du gouvernement, permis à un grand nombre de collectivités de faire face, dans le cadre réglementaire des accueils collectifs de mineurs, à une très forte augmentation de la fréquentation des accueils de loisirs périscolaires, notamment pendant les heures dégagées par la réforme.

Parmi les collectivités appliquant au moins une des 3 mesures, se dessinent trois profils.

1. Les collectivités ante déclarantes (qui déclaraient des accueils de loisirs périscolaires avant la réforme) pour lesquelles les mesures de desserrement des taux et l'inclusion des intervenants ponctuels dans le calcul des taux d'encadrement ont servi de variables d'ajustement qui leur ont permis d'adapter une offre structurée à l'augmentation du nombre d'enfants et aux attentes nouvelles nées de la mise en place des PEDT. Ce profil majoritaire a exploité les assouplissements de manière partielle et modérée. Elles auto régulent le recours aux dérogations afin de ne pas dégrader la qualité éducative et les conditions de sécurité de leur offre périscolaire.
2. Les collectivités ante déclarantes qui utilisent les différentes mesures d'assouplissement de manière cumulative et « opportuniste » sans produire la réflexion nécessaire sur les effets indésirables que ces dispositions expérimentales peuvent entraîner sur la qualité éducative des activités, voire sur la sécurité des mineurs et sur les conditions de travail des équipes d'animation.
3. Les collectivités primo déclarantes (qui ne déclaraient pas auparavant d'accueils de loisirs périscolaires), soit qu'elles organisaient des garderies soit qu'elles ne proposaient aucun accueil périscolaire et qui ont choisi de développer une offre d'activités périscolaires, à la faveur de la réforme, principalement pendant les trois heures dégagées par les nouvelles organisations du temps scolaire. Ces collectivités en rodage, souvent rurales, présentent parfois des fragilités dans leur organisation et leur fonctionnement. L'intercommunalité et les mesures dérogatoires (y compris l'arrêté du 12 décembre 2013 qui permet à une personne titulaire du brevet d'aptitude aux fonctions de directeur (BAFD) de diriger un accueil de loisirs périscolaires fonctionnant plus de 80 jours par an pour un effectif de mineurs supérieur à 80) constituent pour elles des leviers déterminants pour la poursuite du bon fonctionnement de leurs accueils.

Les collectivités organisatrices comme les services de l'État chargés d'accompagner et de contrôler le fonctionnement des accueils de loisirs périscolaires qui, presque tous, se déroulent dans le cadre d'un PEDT, reconnaissent l'utilité des mesures dérogatoires et en premier lieu celle du desserrement des taux qui, ajoutées aux financements octroyés par l'État et par la CNAF, ont permis la déclaration de très nombreux accueils collectifs de mineurs, gage de plus de qualité et de plus de sécurité.



Au 3 septembre 2015, les données sur les accueils de mineurs périscolaires tirées de l'application SIAM⁷ indiquent une très forte progression du nombre de places ouvertes dans ces accueils : 2,4 millions de places en 2014/2015 (plus de 3 millions aujourd'hui) alors qu'on en dénombrait 1,3 millions en 2013/2014 (+86%). Le nombre de communes déclarant un accueil a également connu une progression importante puisque de 8 200 en 2013/2014, on est passé à 10 200 communes en 2014/2015, soit 24% d'augmentation. Enfin, on note une progression du nombre d'accueils de loisirs périscolaires de 33 % (25 000 en 2014/2015 contre 18 800 en 2013/2014).

Si le basculement du mercredi après-midi dans le périmètre périscolaire lorsque les enfants ont école le matin explique en partie les hausses constatées, les assouplissements prévus par le décret du 2 août 2013 en constituent l'élément explicatif le plus important comme en témoigne autant les retours des collectivités que ceux des DDI.

Les référents PEDT des DDI ont cependant identifié un certain nombre de situations où ces mesures, par la massification et le morcellement des activités, peuvent produire des effets négatifs sur le bien-être des enfants comme des animateurs, en particulier sur les publics les plus jeunes (moins de 6 ans), les plus fragiles (enfants présentant des troubles du comportement) ou ceux demandant un encadrement spécifique (enfants en situation de handicap).

Les impacts négatifs sont surtout perceptibles lorsque sont cumulés plusieurs facteurs comme l'inexpérience des équipes, le défaut d'encadrement (absence de coordonnateur, de directeur titulaire d'un diplôme professionnel pour les grands centres – plus de 80 enfants pendant plus de 80 jours) et le manque de cadrage pédagogique. Ces conséquences sont par ailleurs aggravées par un effet cumulatif dans les situations où les collectivités insuffisamment préparées recourent aux différentes mesures sans prise en compte suffisante de leurs impacts.

Concernant le desserrement des taux, une partie significative des référents soulignent le fait qu'à l'occasion des contrôles et des visites d'accueils de loisirs périscolaires il est rarement constaté des situations où les taux maximum autorisés (un pour quatorze et un pour dix-huit) sont réellement atteints. Cette observation s'explique par des effets de seuil (annexe 4), par le choix des organisateurs de maintenir un encadrement confortable pour les enfants et par la volonté d'éviter le sous-effectif lié à l'absence toujours possible d'un animateur.

2. Recommandations

Compte-tenu de l'ensemble de ces éléments, les services sont amenés à formuler un certain nombre de recommandations aux collectivités afin de prévenir les éventuelles difficultés consécutives à l'application des mesures prévues par le décret du 2 août 2013 :

1. Prévoir formellement dans le dispositif d'évaluation continue des PEDT une partie sur les conséquences concrètes de l'application des mesures. Exercer une vigilance particulière sur l'impact auprès des publics les plus jeunes et ayant des besoins particuliers.

⁷ Ibid p.3



2. Entourer l'application du desserrement des taux des garanties suivantes :

- limiter les situations où les effectifs maximum d'enfants sont atteints ;
- s'assurer de la stabilité et des compétences de l'équipe d'animation ;
- s'appuyer sur un projet pédagogique et un PEDT solide et partagé ;
- identifier et éviter les situations à risque : ne pas laisser de grands groupes avec un animateur ou un intervenant inexpérimenté ou pour une activité à risque (ex : bricolage) ;
- tenir compte des impondérables (absences, retards) d'où pourraient résulter des situations tendues.

3. Entourer l'application de la mesure relative aux intervenants ponctuels des garanties suivantes :

- choisir l'intervenant en fonction de sa personnalité, de ses compétences et de sa motivation ;
- sensibiliser l'intervenant aux objectifs et méthodes pédagogiques définis par le projet pédagogique et le PEDT ;
- organiser au moins une réunion de l'équipe avec l'ensemble des intervenants : présentation du projet pédagogique et du PEDT ;
- présenter l'activité et l'intervenant aux animateurs, aux enfants et aux parents ;
- organiser une formation courte (demi-journée ou journée) à l'animation et à la gestion de groupe.

4. Pour les collectivités déclarant un accueil fonctionnant moins de deux heures par jour :

- travailler la cohérence et la continuité des actions dans le projet pédagogique afin de prévenir l'émiettement des activités ;
- étendre graduellement la déclaration de l'accueil aux différents temps périscolaires lorsqu'ils existent (accueils du matin, pause méridienne, accueils du soir, mercredi après-midi) pour développer la cohérence éducative de tous les temps et pour stabiliser les équipes d'animation.

VI. Annexes

Annexe 1

Liste des 30 questions de l'enquête en ligne auprès des collectivités :

1. Département *
2. Nom de la collectivité *
3. La collectivité est-elle signataire d'un PEDT * ?
4. La collectivité déclare-t-elle des accueils de loisirs périscolaires ? *
5. La collectivité signataire du PEDT et déclarant un ou des accueils est * : EPCI/COMMUNE
6. Effectif d'enfants de 3-12 ans inscrits en accueil de loisirs périscolaires déclarés
7. Effectif d'enfants de 3-12 ans scolarisés dans la collectivité
8. La collectivité comporte : moins de 2000/de 2000 à 5 000/de 5000 à 50 000/plus de 50 000 hab
9. La collectivité s'inscrit-elle en partie ou dans sa totalité dans la géographie prioritaire ?
10. La collectivité se situe-t-elle dans une zone rurale ?
11. La collectivité applique-t-elle une ou plusieurs mesures expérimentales ? *
12. Lesquelles ? *
13. La ou les mesures sont appliquées depuis la rentrée :
14. Ces mesures ont-elles facilité la création ou le maintien d'accueils de loisirs périscolaires (déclarés) ?
15. La collectivité applique-t-elle la mesure de desserrement des taux ? *
16. La collectivité applique-t-elle cette mesure uniquement pendant les trois nouvelles heures (NAP) ?
17. Nombre d'enfants de 3 à 12 ans concernés par cette mesure :
18. Diriez-vous que cette mesure a permis :
 - de faciliter le financement des accueils
 - de résoudre des difficultés de recrutement
 - de passer à un mode d'accueil déclaré
19. En appliquant cette mesure, avez-vous constaté ?
 - une plus grande fatigue des enfants
 - une diminution des sorties éducatives
 - une baisse de la qualité éducative
 - une baisse du niveau de sécurité
20. Dans l'hypothèse où la mesure de desserrement des taux serait pérennisée, la collectivité continuerait-elle à l'appliquer à la rentrée scolaire 2016/2017 ?

21. La collectivité applique-t-elle la mesure d'inclusion des intervenants ponctuels dans le calcul des taux d'encadrement ? *

22. La collectivité applique-t-elle cette mesure uniquement pendant les trois nouvelles heures (NAP) ?

23. Nombre d'enfants de 3 à 12 ans concernés par cette mesure

24. Veuillez classer les profils des intervenants ponctuels du plus au moins fréquent

agents territoriaux

enseignants

intervenants associatifs (rémunérés)

bénévoles

intervenants indépendants (rémunérés)

25. Diriez-vous que cette mesure a permis :

- de faciliter le financement des accueils
- de résoudre des difficultés de recrutement
- de diversifier les intervenants et les propositions éducatives
- de passer à un mode d'accueil déclaré

26. En appliquant cette mesure, avez-vous constaté une baisse :

- du niveau global des compétences des intervenants
- de la cohésion des équipes
- du niveau de sécurité

27. Dans l'hypothèse où la mesure d'inclusion des intervenants dans le calcul des taux d'encadrement serait pérennisée, la collectivité continuerait-t-elle à l'appliquer à la rentrée scolaire 2016/2017 ?

28. La collectivité déclare-t-elle un ou des accueils fonctionnant d'une heure à moins de 2 heures par jour de fonctionnement ? *

29. Sans cette disposition expérimentale, auriez-vous déclaré vos activités périscolaires ?

30. Veuillez cocher, le cas échéant, le ou les bénéfices résultant de l'application de cette mesure

- nouveaux financements (CAF)
- encadrement plus qualifié
- plus grande qualité des activités périscolaires
- meilleures conditions de sécurité

Annexe 2

Fiche synthèse renseignée par les DDI

ÉVALUATION DE L'IMPACT DES MESURES PRÉVUES DANS LE DÉCRET DU 2 AOÛT 2013 RELATIF AU PROJET ÉDUCATIF TERRITORIAL

Fiche synthèse

Services :

Référent (coordonnées)

Mesure du desserrement des taux :

Bénéfices

Pour les collectivités

Pour les publics

Inconvénients

Pour les collectivités

Pour les publics

Mesure de l'inclusion des intervenants ponctuels dans le calcul du taux d'encadrement :

Bénéfices

Pour les collectivités

Pour les publics

Inconvénients

Pour les collectivités

Pour les publics

Mesure de réduction de la durée d'un accueil de loisirs périscolaires

Bénéfices

Inconvénients

Annexe 3

Taux de réponses par département à l'enquête en ligne

1. Département	Nb réponses	%	1. Département	Nb de réponses	%
01 - Ain	38	2.7 %	51 - Marne	9	0.6 %
02 - Aisne	21	1.5 %	52 - Haute-Marne	11	0.8 %
03 - Allier	23	1.6 %	53 - Mayenne	6	0.4 %
04 - Alpes-de-Haute-Provence	9	0.6 %	54 - Meurthe-et-Moselle	4	0.3 %
05 - Hautes-Alpes	9	0.6 %	55 - Meuse	13	0.9 %
06 - Alpes-Maritimes	18	1.3 %	56 - Morbihan	7	0.5 %
07 - Ardèche	28	2%	57 - Moselle	13	0.9 %
08 - Ardennes	16	1.1 %	58 - Nièvre	3	0.2 %
09 - Ariège	0	0%	59 - Nord	88	6.3 %
10 - Aube	7	0.5 %	60 - Oise	25	1.8 %
11 - Aude	17	1.2 %	61 - Orne	12	0.9 %
12 - Aveyron	9	0.6 %	62 - Pas-de-Calais	60	4.3 %
13 - Bouches-du-Rhône	7	0.5 %	63 - Puy-de-Dôme	16	1.1 %
14 - Calvados	22	1.6 %	64 - Pyrénées-Atlantiques	19	1.4 %
15 - Cantal	5	0.4 %	65 - Hautes-Pyrénées	9	0.6 %
16 - Charente	9	0.6 %	66 - Pyrénées-Orientales	14	1%
17 - Charente-Maritime	19	1.4 %	67 - Bas-Rhin	9	0.6 %
18 - Cher	21	1.5 %	68 - Haut-Rhin	5	0.4 %
19 - Corrèze	8	0.6 %	69 - Rhône	8	0.6 %
2A - Corse-du-Sud	0	0%	70 - Haute-Saône	4	0.3 %
2B - Haute-Corse	9	0.6 %	71 - Saône-et-Loire	8	0.6 %
21 - Côte-d'Or	17	1.2 %	72 - Sarthe	13	0.9 %
22 - Côtes-d'Armor	19	1.4 %	73 - Savoie	14	1%
23 - Creuse	10	0.7 %	74 - Haute-Savoie	6	0.4 %
24 - Dordogne	22	1.6 %	75 - Paris	1	0.1 %
25 - Doubs	14	1%	76 - Seine-Maritime	19	1.4 %
26 - Drôme	9	0.6 %	77 - Seine-et-Marne	26	1.9 %
27 - Eure	9	0.6 %	78 - Yvelines	6	0.4 %
28 - Eure-et-Loir	14	1%	79 - Deux-Sèvres	4	0.3 %
29 - Finistère	32	2.3 %	80 - Somme	14	1%
30 - Gard	29	2.1 %	81 - Tarn	12	0.9 %
31 - Haute-Garonne	20	1.4 %	82 - Tarn-et-Garonne	1	0.1 %
32 - Gers	3	0.2 %	83 - Var	0	0%
33 - Gironde	15	1.1 %	84 - Vaucluse	17	1.2 %
34 - Hérault	20	1.4 %	85 - Vendée	11	0.8 %
35 - Ille-et-Vilaine	35	2.5 %	86 - Vienne	15	1.1 %
36 - Indre	26	1.9 %	87 - Haute-Vienne	16	1.1 %
37 - Indre-et-Loire	7	0.5 %	88 - Vosges	16	1.1 %
38 - Isère	40	2.9 %	89 - Yonne	16	1.1 %
39 - Jura	11	0.8 %	90 - Territoire de Belfort	8	0.6 %
40 - Landes	8	0.6 %	91 - Essonne	4	0.3 %
41 - Loir-et-Cher	7	0.5 %	92 - Hauts-de-Seine	12	0.9 %
42 - Loire	23	1.6 %	93 - Seine-Saint-Denis	1	0.1 %
43 - Haute-Loire	4	0.3 %	94 - Val-de-Marne	7	0.5 %
44 - Loire-Atlantique	49	3.5 %	95 - Val-d'Oise	6	0.4 %
45 - Loiret	23	1.6 %	971 - Guadeloupe	0	0%
46 - Lot	6	0.4 %	972 - Martinique	9	0.6 %
47 - Lot-et-Garonne	0	0%	973 - Guyane	0	0%
48 - Lozère	6	0.4 %	974 - La Réunion	4	0.3 %
49 - Maine-et-Loire	1	0.1 %	976 - Mayotte	0	0%
50 - Manche	21	1.5 %			

Annexe 4

Tableau de simulation des taux d'encadrement réels en fonction des effectifs d'enfants présents da
accueil organisé par une collectivité appliquant le desserrement des taux

en vert : nombre animateur ≤ 1 pour 14 (à partir de 6 ans) ou ≤ 1 pour 10 (moins de 6 ans)
en bleu : nombre animateur + directeur ≤ 1 pour 14 ou ≤ 1 pour 10
en orange : nombre animateur (+ directeur à partir de 50) > 1 pour 14 ou > 1 pour 10

	enfants plus de 6 ans			
effectifs enfants + 6 ans	de 7 à 14	de 15 à 18	de 19 à 28	de 28 à 36
effectifs animateurs	1 animateur	1 animateur	2 animateurs	2 animateurs
effectifs enfants + 6 ans	de 37 à 42	de 43 à 49	de 50 à 54	de 55 à 56
effectifs animateurs	3 animateurs	3 animateurs	3 animateurs et 1 directeur	4 animateurs et 1 directeur
effectifs enfants + 6 ans	de 57 à 70	de 71 à 72	de 73 à 84	de 85 à 90
effectifs animateurs	4 animateurs et 1 directeur	4 animateurs et 1 directeur	5 animateurs et 1 directeur	5 animateurs et 1 directeur
effectifs enfants + 6 ans	de 91 à 98	de 99 à 108	de 109 à 112	à partir de 112
effectifs animateurs	6 animateurs et 1 directeur	6 animateurs et 1 directeur	7 animateurs et 1 directeur	

Pour les effectifs inférieurs à 56 enfants de plus de 6 ans, 48 % des configurations permettent d'appliquer de fait un taux non assoupli.

	enfants 3/6 ans			
effectifs enfants 3/6 ans	de 7 à 10	de 11 à 14	de 15 à 20	de 21 à 28
effectifs animateurs	1 animateur	1 animateur	2 animateurs	2 animateurs
effectifs enfants 3/6 ans	de 29 à 30	de 31 à 42	de 43 à 46	50
effectifs animateurs	3 animateurs	3 animateurs	4 animateurs	4 animateurs et 1 directeur
effectifs enfants 3/6 ans	de 50 à 56	de 57 à 60	à partir de 61	
effectifs animateurs	4 animateurs et 1 directeur	5 animateurs et 1 directeur		

Pour les effectifs inférieurs à 50 enfants de 6 ans et moins, 32 % des configurations permettent d'appliquer de fait un taux non assoupli.

Les situations au cours desquelles le taux d'encadrement desserré atteint le maximum autorisé (un animateur pour 14 enfants de moins de 6 ans ou pour 18 enfants à partir de 6 ans) sont rares en raison des différentes règles d'encadrement prévues. **La plupart du temps les enfants bénéficient d'un taux d'encadrement supérieur aux taux desserrés voire aux taux non desserrés.** C'est à partir d'un effectif de 61 pour les enfants de moins de 6 ans et de 112 pour les enfants de 6 ans et plus que les conditions d'encadrement risquent de se



détériorer en dépit de la prise en compte de la présence du directeur à partir de 50 enfants. Il convient donc pour les organisateurs d'exercer une vigilance particulièrement renforcée lorsque ces seuils sont atteints.