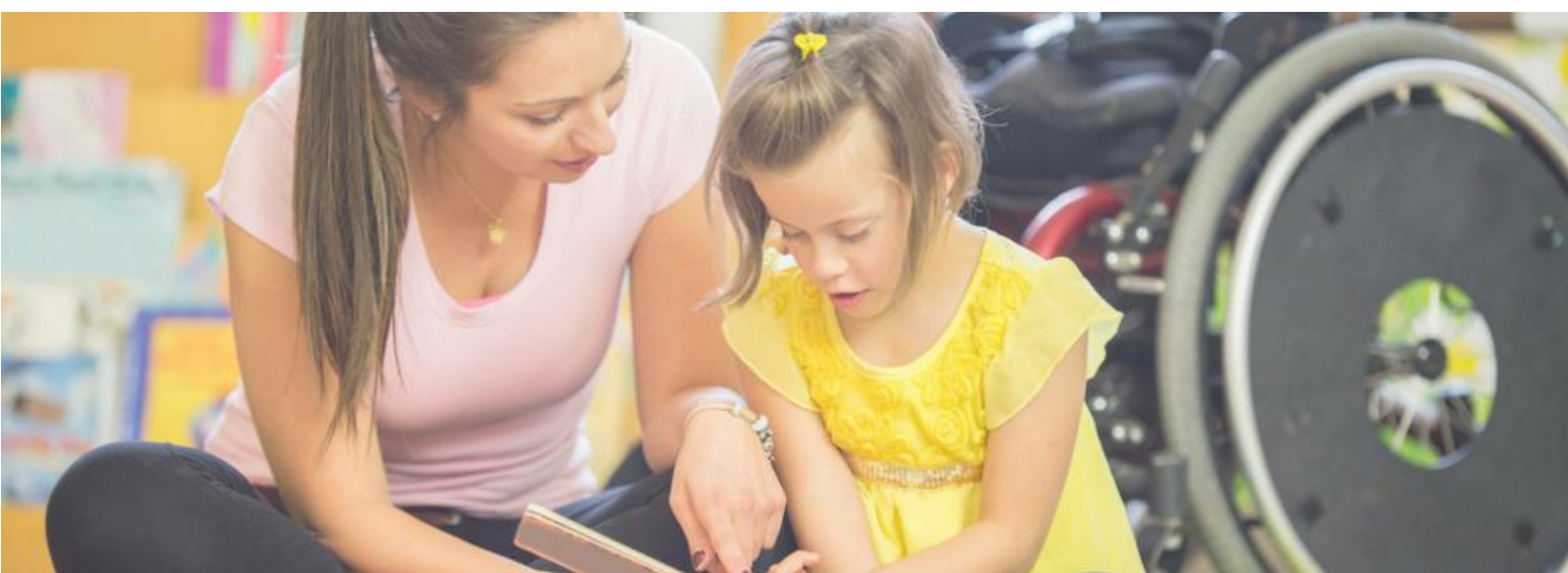


LES POLES D'APPUI ET DE RESSOURCES ACCUEILS DE LOISIRS & HANDICAP

► Passer de l'expérimentation à l'expertise



Note de synthèse

des résultats de l'Enquête Nationale
et des travaux du Séminaire National
des Pôles d'Appui et de Ressources
organisé à Nîmes les 14 et 15 juin 2018

- Septembre 2018 -

« Passer de l'expérimentation à l'expertise »

Rôles, missions et devenir des Pôles d'Appui et de Ressources pour l'accès des enfants en situation de handicap aux accueils de loisirs sans hébergement

Les 14 et 15 juin 2018, plus de 110 participants, représentant plus de 40 pôles d'appui et de ressources, se sont réunis, à l'invitation de la Mission Nationale Accueils de Loisirs & Handicap, pour **échanger, réfléchir et débattre sur le rôle qu'ils peuvent ou doivent jouer, demain, pour un développement affirmé de l'accès des enfants en situation de handicap aux accueils de loisirs sans hébergement**, dans un contexte plus global d'une politique pleinement inclusive.

Le travail de recensement et de première analyse des pôles d'appui et de ressources réalisés entre novembre 2017 et mars 2018, l'enquête nationale menée auprès de l'ensemble des pôles d'appui, du 15 mars au 15 mai 2018 et ce séminaire de travail et d'échange, permettent à la Mission Nationale, dans le cadre de ses travaux, de **poser un certain nombre d'éléments d'analyse et de réflexions sur les rôles et missions des Pôles d'Appui et de Ressources aujourd'hui, de pointer les différents enjeux à prendre en compte pour l'avenir et de proposer un certain nombre d'axes de travail opérationnels**, qu'elle se propose de conduire, d'ici à la fin de l'année 2018.

En annexe de cette synthèse se trouvent un **certain nombre de documents plus complets et détaillés**, à savoir le compte-rendu de l'enquête réalisée auprès des pôles d'appui, les verbatims des ateliers d'échanges lors du séminaire et les différentes interventions en introduction et conclusion du Séminaire, ainsi que la synthèse du questionnaire de satisfaction, réalisé à la suite au Séminaire National.

Au nom de l'équipe de la Mission Nationale, je tenais à remercier chaleureusement le Conseil d'Administration et l'équipe du Relais Handicap 30 qui ont assuré l'organisation logistique de ce Séminaire, à leurs partenaires (CAF, Conseil Général, DDCS) pour leur accueil, à Dominique Ducroc-Accaoui, représentant la CNAF et présente tout au long des travaux et, surtout, l'ensemble des participants pour leur présence nombreuse et la qualité de leur investissement dans les apports et les échanges et dans leurs réponses aux différents questionnaires diffusés.

Tous ces travaux et réflexions **attestent de l'utilité et de la nécessité** des pôles d'appui et de ressources, pour un développement effectif de l'accès des enfants en situation de handicap aux accueils de loisirs. C'est une évidence.

Au moment où la Caisse Nationale d'Allocations Familiales s'apprête, dans le cadre de la prochaine COG, à renforcer le rôle des pôles d'appui et de ressources et à promouvoir et soutenir leur déploiement sur d'autres territoires, **les enjeux sont nombreux**, qu'il s'agisse de l'incontournable définition d'un cadre de référence commun, de l'articulation de leurs modes d'intervention avec les autres acteurs de l'inclusion, de leur adaptation au processus de décroisement souhaité pour favoriser les logiques de parcours, de leur capacité à évaluer, mesurer et rendre-compte de leur impact...

La Mission Nationale Accueils de Loisirs & Handicap s'est donnée pour but, d'ici la fin décembre 2018, de **poursuivre, avec les pôles d'appui et de ressources, dans une logique de co-construction, les réflexions sur ces enjeux, de les éclairer et de formuler des propositions opérationnelles** à destination de la CNAF et des décideurs en région.

Laurent THOMAS

Délégué Général de la Mission Nationale
Accueils de Loisirs & Handicap

I – LE SOCLE COMMUN

DES POLES D’APPUI ET DE RESSOURCES

Si l'émergence et le développement des pôles d'appui et de ressources en France est, avant tout, le fruit d'initiatives locales, fortement soutenues par les Caisses d'Allocations Familiales et, le plus souvent, dans le cadre de fortes dynamiques partenariales, l'analyse des 59 pôles d'appui recensés par la Mission Nationale, à ce jour, permet de mettre en lumière, un ensemble de caractéristiques communes, de points communs, qu'il convient, dans un premier temps, de souligner et de mettre en avant.

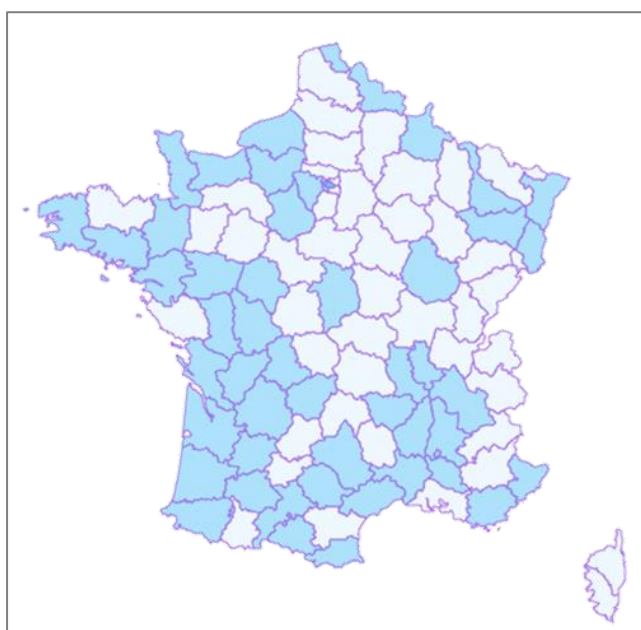
1. LES POLES D’APPUI ET DE RESSOURCES, UN CONCEPT RECENT

L'accès des enfants en situation de handicap aux accueils de loisirs sans hébergement, et plus largement, à l'ensemble des lieux qui jalonnent la vie de tout enfant, est une réalité qui a toujours existé. En revanche, l'apparition et le développement des pôles d'appui et de ressources est un phénomène plutôt récent.

Les premiers pôles d'appui et de ressources sont apparus au début des années 2000 et leur développement s'est réellement mis en place, depuis 2010, grâce à l'impulsion de la branche famille et aux moyens alloués dans le cadre des Fonds Publics et Territoires.

59 pôles d'appui impliqués sur les enjeux l'accès des enfants en situation de handicap aux accueils de loisirs ont été recensés à ce jour, par la Mission Nationale Accueils de Loisirs & Handicap.

43% d'entre ont, aujourd'hui, moins de 5 ans d'existence.



2. LE TERRITOIRE, PREMIERE IDENTITE D’UN POLE D’APPUI

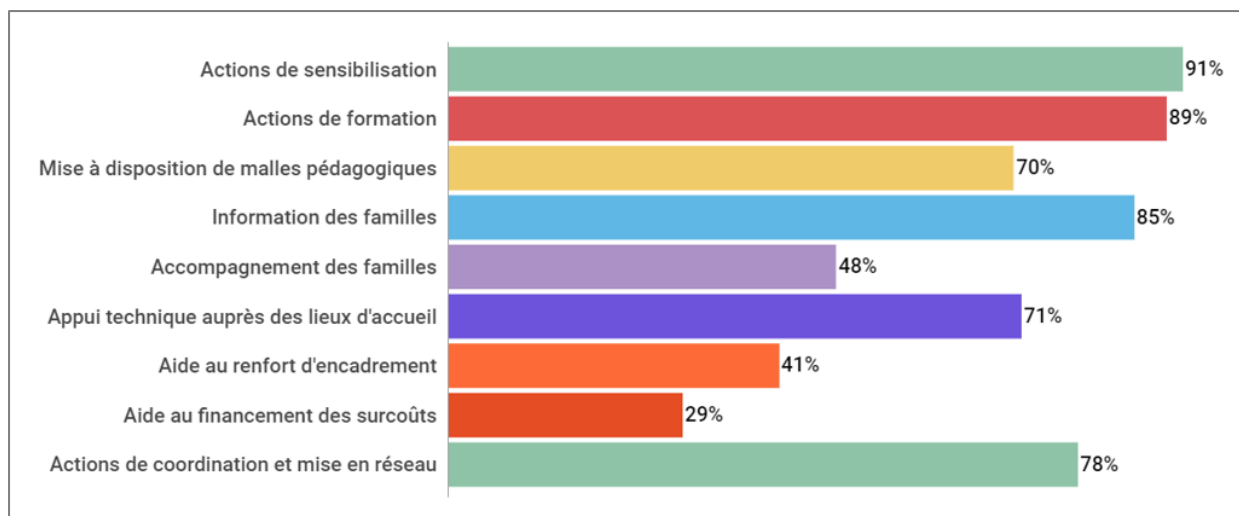
Ce qui ressort de l'enquête nationale réalisée par la Mission Nationale auprès des pôles d'appui et des échanges au cours du Séminaire de Nîmes, c'est l'enracinement local, territorial de chacun des pôles d'appui. La diversité d'origine, de missions, de modes de fonctionnement, de gouvernance, en est la preuve. Il n'y a pas un pôle d'appui qui se ressemble. **Chaque pôle s'est construit au sein d'une histoire locale, le plus souvent au cœur d'une dynamique partenariale forte et fédératrice**, avec des axes stratégiques définis de manière collégiale sur le plan territorial.

Cet enracinement territorial est la première identité d'un pôle d'appui et **sa première mission est d'être un acteur de l'inclusion des enfants en situation de handicap aux accueils de loisirs sur un territoire donné**, qu'il s'agisse d'un département, d'une commune, d'une intercommunalité.

Cette dimension territoriale se ressent dans l'appréhension fortement exprimée, lors du Séminaire, du **risque de standardisation dans l'hypothèse d'une harmonisation nationale des pôles d'appui et de ressources**. Autant la très grande majorité des pôles d'appui aspirent et sont favorables à des échanges de pratiques, un partage d'outils communs, autant l'idée d'une fédération des pôles d'appui ne recueille à ce jour que 30% d'avis positifs et tous revendiquent, avant tout, la volonté de préserver leur identité locale.

3. UN ENSEMBLE DE MISSIONS COMMUNES...

Malgré cet enracinement territorial fort et la singularité de l'histoire de chaque pôle d'appui, il est très intéressant de constater que la très grande majorité des pôles d'appui et de ressources se retrouvent sur un socle commun de missions.



C'est un atout majeur pour la suite, **car le caractère territorial et expérimental de la mise en place des pôles d'appui, leur pluralité dans leurs modes d'organisation ou de gouvernance, la singularité des accents plus ou moins forts portés sur tel ou tel type de mission, ne s'opposent pas à l'idée de définir, demain, un socle ou un référentiel commun des différentes missions** que recouvrent un pôle d'appui et de ressources.

La très grande majorité des pôles, en effet, se retrouvent sur un socle de cinq missions structurantes: sensibilisation (91%), formation (89%), information des familles (85%), actions de coordination et de mise en réseau (78%), appui auprès des lieux d'accueil (71%).

4. DES FINALITES PARTAGEES QUI NE FONT PLUS DEBAT

Plus encore que les missions, on peut affirmer que la majorité des pôles d'appui et de ressources se retrouvent sur des finalités et des valeurs communes et partagées et qui, aujourd'hui, ne font plus débat, ce qui n'était pas nécessairement le cas, il y a quelques années. L'expérience de terrain, la confrontation aux attentes et besoins des familles, l'accompagnement des lieux d'accueil ont permis aux Pôles d'Appui et de Ressources, quelle que soit leur ancienneté, d'ancrer leur action sur un certain nombre de convictions et de valeurs partagées.

Les réponses apportées au questionnaire de satisfaction, à la suite du Séminaire de Nîmes, sont particulièrement intéressantes et traduisent cette vision partagée sur un certain nombre de sujets majeurs :

- > **L'inconditionnalité de l'accueil de tous les enfants**, quelle que soit la nature de leur pathologie, est aujourd'hui un acquis partagé par tous et revendiqué comme un droit fondamental (95% partagent cet avis)
- > Le rôle majeur des accueils de loisirs, **comme pour tous les autres parents, de maintien ou de retour à l'emploi des parents ayant un enfant en situation de handicap**, et notamment des mères (98% partagent cette avis).
- > La **complémentarité de l'offre, sur le plan territorial**, entre la dynamique inclusive au sein de l'ensemble des accueils de loisirs et la mise en place d'une offre plus adaptée sous la forme d'accueils de loisirs « mixtes », afin de garantir l'accueil de tous les enfants et de favoriser les passerelles... (92% partagent cet avis)

> La **nécessité de solutionner le financement des renforts d'encadrement**, dans le cadre d'une majoration de la prestation de service ALSH indexée sur la fréquentation des bénéficiaires de l'AAEH. (86% partagent cet avis).

	PAS DU TOUT D'ACCORD	PLUTÔT PAS D'ACCORD	PLUTÔT D'ACCORD	TOUT À FAIT D'ACCORD	TOTAL
Sur l'affirmation de l'accès des enfants en situation de handicap aux accueils de loisirs comme un droit fondamental et inconditionnel ?	0,00% 0	4,35% 2	15,22% 7	80,43% 37	46
Sur la mise en lumière, avec l'étude Opinionway, des attentes et besoins des familles et des conséquences de la survenue du handicap dans leur vie quotidienne ?	2,17% 1	0,00% 0	30,43% 14	67,39% 31	46
Sur la proposition de renforcer le soutien financier aux organisateurs, par la mise en place d'une majoration de la prestation de service accueils de loisirs indexée sur la fréquentation des enfants bénéficiaires de l'AAEH ?	2,17% 1	10,87% 5	47,83% 22	39,13% 18	46
Sur la nécessité de développer des politiques territoriales d'une offre diversifiée, combinant l'inclusion au sein des lieux d'accueil existant et la création ou le renforcement de lieux plus adaptés aux besoins spécifiques de certains enfants	2,17% 1	4,35% 2	36,96% 17	56,52% 26	46
Sur la mise en place d'une coopération avec l'association des Maires de France, afin de renforcer les compétences, l'autonomie et la responsabilité des municipalités et intercommunalités en matière d'accueil des enfants en situation de handicap de leur territoire.	2,17% 1	0,00% 0	19,57% 9	78,26% 36	46
Sur l'analyse du rôle des autres acteurs agissant pour l'inclusion des enfants en situation de handicap en accueils de loisirs (Camps, Sessad, plate-forme répit autisme...)?	0,00% 0	4,35% 2	30,43% 14	65,22% 30	46
Sur l'analyse du rôle des MDPH et des CAF dans l'information des familles sur leurs droits d'accès aux accueils de loisirs ?	0,00% 0	0,00% 0	28,26% 13	71,74% 33	46

5. UN FINANCEMENT MAJORITAIREMENT ASSURE PAR LES CAF

Il est une autre caractéristique commune des pôles d'appui et de ressources, c'est le financement très majoritairement assuré par les Caisses d'Allocations Familiales. Si toutes les CAF n'ont pas nécessairement souhaité ou défini comme priorité d'action de disposer d'un pôle d'appui sur leur territoire, en revanche, **tous les pôles d'appui qui existent aujourd'hui, le sont grâce à un engagement financier affirmé de leur Caisse d'Allocations Familiales.**

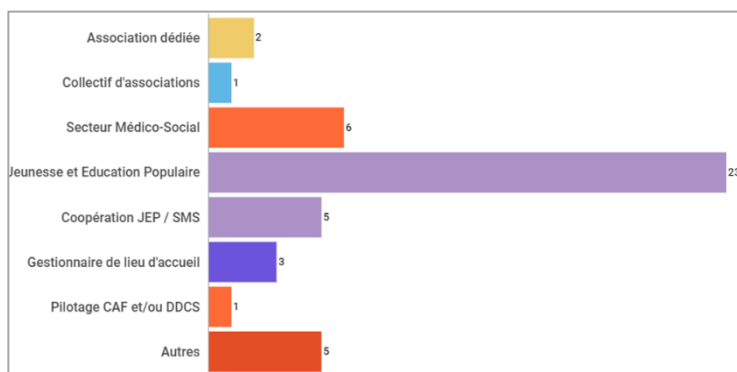
Bien entendu, les CAF ne sont pas les seuls financeurs de ces dispositifs, d'autres acteurs sont également très impliqués, comme les DDCS et les Départements, mais il faut noter, tout de même, le niveau très élevé de l'engagement des CAF auprès des Pôles d'Appui, parfois jusqu'à 80% de leur budget de fonctionnement.

6. UNE DYNAMIQUE DEPARTEMENTALE, PARTENARIALE ET ASSOCIATIVE

95% des pôles d'appui et de ressources ont délimité leur **champ d'intervention au niveau du département.**

Par ailleurs, la très grande majorité d'entre eux se sont construits sur une dynamique partenariale forte, réunissant **les principaux acteurs institutionnels** (CAF, DDCS, Conseil Départemental, MSA, MDPH...), **les fédérations de jeunesse et d'éducation populaire, les associations représentatives de parents d'enfants en situation de handicap, les gestionnaires d'établissement médico-sociaux.** Ces dynamiques sont très variables selon les territoires, allant du regroupement de quelques acteurs à une réelle collégialité départementale.

Le portage des pôles d'appui, quant à lui, est majoritairement associatif et **principalement assuré par les Fédérations de Jeunesse et d'Education Populaire**, qu'il s'agisse des Francas, des PEP, de Familles Rurales, de la JPA, des CEMEA, de l'UFCV...



Ce pilotage majoritairement associatif, mais en même temps très diversifié, vient **renforcer l'identité locale forte et l'ancrage territorial des pôles d'appui**.

II – DES PARTICULARITES ET DIFFERENCES ESSENTIELLEMENT STRATEGIQUES

Au-delà de ces points communs, qui peuvent servir de base à la définition d'un référentiel national, il existe, dans le même temps, des différences très significatives entre les pôles d'appui et de ressources, et tout particulièrement sur le niveau d'intervention choisi pour mener à bien leurs missions, qui traduisent, notamment, des choix assez différents en termes de positionnement stratégique et qui entraînent, nous l'avons largement perçu lors des ateliers et débats au Séminaire de Nîmes, des différences très nettes (des divergences parfois), en termes d'enjeux, d'implication, de préoccupations, de positionnement vis-à-vis des familles et des lieux d'accueil, d'impact et de niveau d'expertise.

1. DES NIVEAUX D'INTERVENTION TRES DIFFERENTS

Le principal point de différence (et qui pourrait se présenter comme une divergence d'approche stratégique) concerne le niveau d'intervention choisi par les différents pôles d'appui et de ressources, sur trois sujets centraux : l'accompagnement des familles, les modalités d'accompagnement des lieux d'accueil, le positionnement vis-à-vis des problématiques de coût induit par les éventuels renforts d'encadrement.

En effet, **tous les pôles d'appui n'ont pas la même approche et le même niveau d'engagement ou d'implication** sur ces trois sujets, et c'est, sans doute, l'un des points qu'il conviendra de clarifier ou de préciser, dans les travaux qui suivront pour l'élaboration d'un référentiel commun des pôles d'appui et de ressources.

> Concernant l'accompagnement des familles, si la majorité des pôles d'appui se positionnent comme un lieu d'information des familles sur leurs droits ou l'existence de lieux d'accueil potentiellement ouverts à l'accueil de leur enfant, **seulement 52% d'entre eux s'impliquent résolument dans une stratégie de recherche de solution**, d'analyse des besoins de l'enfant et de mise en lien avec la structure accueillante.

> De même, en ce qui concerne **l'appui auprès des lieux d'accueil**, si 71% des pôles d'appui disent agir sur cette thématique, leur traduction opérationnelle diffère selon les pôles d'appui, seulement 28% d'entre eux indiquant avoir une politique systématique de présence auprès des lieux d'accueil, par la mise en place de visites sur le terrain.

> Ces différences de niveau d'intervention sont **encore plus marquées lorsqu'il s'agit des modalités concrètes du processus d'accueil d'un nouvel enfant**. Si près de la moitié des pôles d'appui s'impliquent dans les travaux préparatoires à l'accueil (recueil d'informations sur les besoins de l'enfant, réalisation des supports d'aides à l'accueil...), seulement 25% d'entre eux sont présents dans les contacts préalables ou au moment du démarrage de l'accueil (présence lors du premier contact entre la famille et le lieu d'accueil, présence sur les premiers temps d'accueil de l'enfant au sein de la structure).

> Enfin, en ce qui concerne la résolution des problématiques de renfort d'encadrement et de leur financement, il semble **qu'au-delà de l'aide à l'évaluation des besoins de renfort, en fonction de la situation de l'enfant, l'intervention des pôles d'appui soit très minoritaire**, qu'il s'agisse de l'aide au recrutement ou de l'aide au financement des surcoûts éventuels.

Ces différents sujets montrent bien que la différence essentielle qui existe aujourd'hui entre les pôles d'appui réside dans le niveau d'intervention que chaque pôle d'appui va décider de mettre en œuvre sur ces trois thématiques, qui se constituent leur principale raison d'être.

C'est donc, à ce niveau, que se joue la dominante stratégique du pôle d'appui et de ressources, avec deux axes possibles :

- Soit un axe centré sur un rôle de sensibilisation et de promotion de l'accès des enfants en situation de handicap aux accueils de loisirs, sur un territoire donné, sans mission particulière d'intervention auprès des familles et des lieux d'accueil, dans le processus de mise en œuvre de ces accueils.
- Soit un axe à dominante opérationnelle et résolument tourné vers, d'une part l'aide aux familles dans la recherche de solution d'accueil et, d'autre part, l'appui concret auprès des gestionnaires pour préparer, accompagner, voire superviser ces accueils.

2. LA QUESTION DIFFICILE DE L'ÉVALUATION ET DE L'IMPACT

Au moment où la Branche Famille envisage de réaffirmer l'inclusion des enfants en situation de handicap dans les structures d'accueil de la petite enfance et les accueils de loisirs, après une phase d'expérimentation fortement soutenue par les Caisses d'Allocations Familiales, la question de l'impact réel des pôles d'appui et de sa mesure, et donc de l'évaluation de leur action, se présentent, aujourd'hui, comme un sujet central, pour assurer la pérennité et le développement des Pôles d'Appui.

Cette question de l'évaluation **n'est pas, d'emblée, accueillie positivement par les Pôles d'Appui et de Ressources, et génère une forte appréhension**, très présente dans les ateliers du Séminaire de Nîmes.

Pour autant, la réalité veut que, dans un contexte de contrainte budgétaire, mais aussi d'augmentation inéluctable de l'offre d'accueil des enfants en situation de handicap en ALSH, dans les années qui viennent, **la capacité des pôles d'appui et de ressources à qualifier et à quantifier leur impact réel, est un sujet incontournable** et, sans doute, déterminant.

Les données d'activité recueillies dans le questionnaire adressé à l'ensemble des pôles d'appui et de ressources et auquel 75% d'entre eux ont répondu, apporte les données moyennes suivantes.

- Tout d'abord, seulement 65% des pôles d'appui ayant répondu au questionnaire (31 pôles sur 47 répondants) ont transmis des données d'activités exploitables.
- Les **données moyennes d'activité** de ces 31 pôles d'appui sont les suivantes : 29 lieux d'accueil accompagnés par an, 48 demandes de familles traitées par an, 56 enfants en situation de handicap accueillis, avec le soutien des pôles d'appui, dont 33 enfants bénéficiaires de l'AEEH, par an (dont 65% qui nécessitent un renfort d'encadrement).
- Au-delà de ces moyennes, si on prend en compte uniquement le nombre d'enfants en situation de handicap accueillis, les pôles d'appui, se répartissent en trois catégories :

> **25% des pôles d'appui présentent une activité se situant au-delà de 50 enfants accompagnés par an**, avec notamment 4 pôles d'appui qui se situent au-delà des 150 enfants accompagnés

> La **moitié des pôles d'appui se situent dans une moyenne se situant entre 20 et 50 enfants** en situation de handicap accompagnés.

> Enfin, **25% des pôles d'appui n'ont pas d'action directe d'accompagnement** ou se situent sur des niveaux d'accompagnement en deçà de 10 enfants accompagnés sur l'année.

Il ne s'agit pas, ici, de « juger » de la qualité d'un pôle d'appui au travers de ces données chiffrées. Simplement de pointer la très grande différence qui existe, là aussi, entre les pôles d'appui, et qui résulte, vraisemblablement, de leur orientation stratégique évoquée au point précédent. En effet, il est logique que les Pôles d'Appui principalement centrés sur les actions de sensibilisation et n'intervenant pas dans les

processus d'accompagnement, de mise en lien et de préparation des accueils, ne puissent pas apporter de données d'activité précise en termes d'impact sur l'accueil effectif, puisque ce n'est pas leur objet.

3. UN APPROCHE VARIABLE DU PUBLIC, AU NIVEAU DU HANDICAP ET DES AGES

La question du public cible se présente aussi comme un point de différence de positionnement des pôles d'appui et de ressources, à deux niveaux.

D'une part, au niveau de la notion de handicap, dont l'approche diffère selon les pôles d'appui. Si la notion de reconnaissance du handicap par la MDPH et de bénéficiaires de l'AEEH (Allocation d'Education de l'Enfant Handicapé) est claire pour l'ensemble des dispositifs interrogés, là aussi, la différence se situe au niveau du positionnement stratégique :

- Une partie des pôles d'appui et de ressources indiquent **agir principalement (voir exclusivement) pour les situations de handicap « avérés » et donc prioritaires en termes de soutien et d'accompagnement**, à la fois des familles et des lieux d'accueil. Cette notion recouvre les enfants bénéficiaires de l'AEEH, les enfants ayant fait l'objet d'une reconnaissance par la MDPH, les enfants pris en charge par un établissement ou service médico-social. A la marge, ils restent ouverts à l'accompagnement d'autres situations de nature à poser des difficultés d'inclusion au sein des lieux d'accueil. Mais ces pôles d'appui revendiquent clairement leur positionnement, afin de cibler leurs moyens (forcément limités) et leur action sur les publics « prioritaires », c'est-à-dire présentant des pathologies complexes dans leur prise en charge pour les équipes, et justifiant le recours à un dispositif d'appui pour les accompagner et éviter les ruptures d'accueil, mais aussi pour accompagner les familles dans leurs démarches, les rassurer sur les possibilités d'accueil et favoriser la mise en place d'un climat de confiance pour réussir l'accueil.

- Une autre partie des pôles d'appui se **positionne plus globalement sur la notion de « besoins spécifiques »**, englobant, bien entendu, les enfants bénéficiaires de l'AEEH ou ayant une reconnaissance MDPH ou une orientation médico-sociale, mais aussi les enfants nécessitant un protocole d'accueil individualisé ou, tout simplement, présentant des attentions ou des besoins particuliers en raison de problématiques comportementales, notamment, difficiles à prendre en charge pour les équipes.

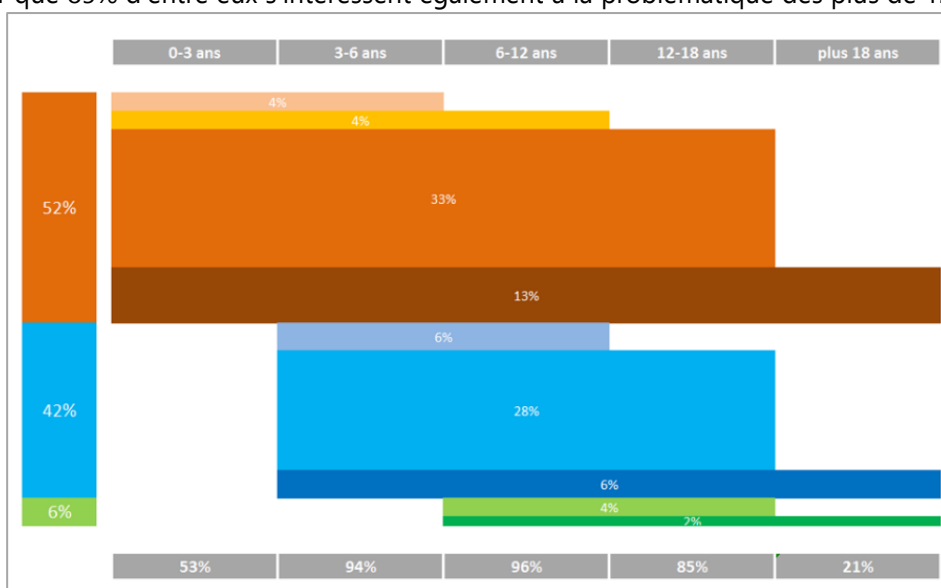
D'autre part, l'approche du public cible de l'action des pôles d'appui est très variable, selon les dispositifs, **au niveau des âges concernés**. Evidemment, la totalité des pôles d'appui se positionnent sur la tranche d'âge des 3-12 ans, public cible des accueils de loisirs.

Il est intéressant de noter que 85% d'entre eux s'intéressent également à la problématique des plus de 12 ans.

Par ailleurs, la moitié des pôles d'appui interviennent sur les moins de 3 ans.

A noter également que 21% des pôles d'appui disent également agir en direction des jeunes adultes.

Le graphique ci-contre indique la répartition des publics cibles des pôles d'appui, par tranche d'âge et la proportion de pôles



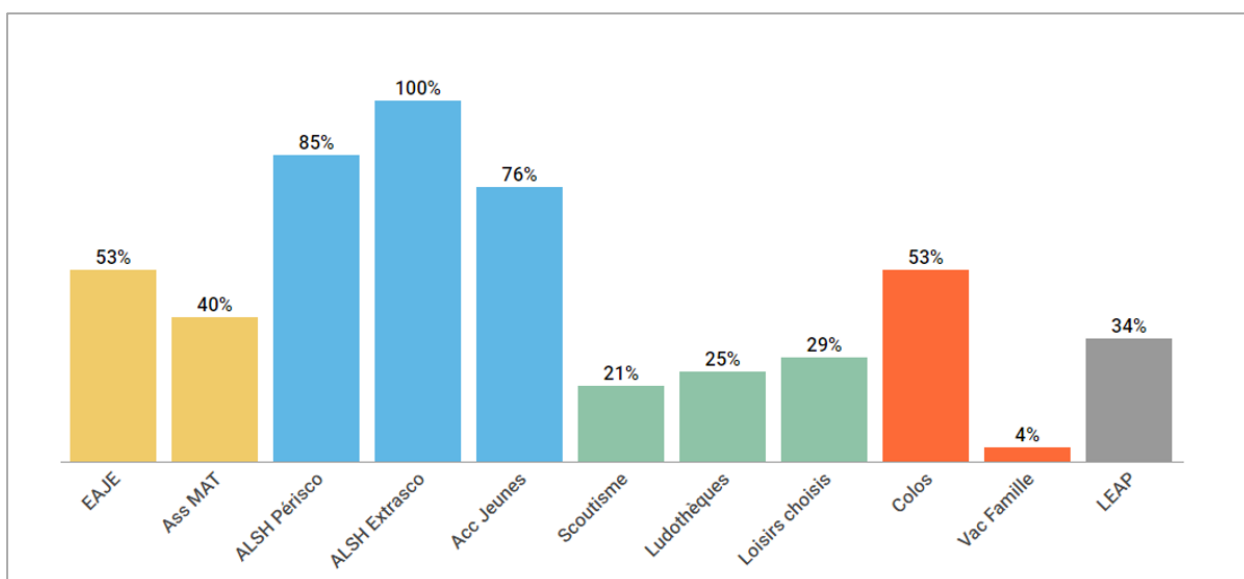
d'appui intervenant sur ces tranches d'âge. Si une très grande différence apparaît dans les pratiques, il apparaît néanmoins que **46% des pôles d'appui interviennent de 0 à 18 ans**, dont 13% qui agissent également sur les jeunes adultes.

C'est une donnée importante qui rejoint l'idée d'un positionnement des pôles d'appui sur une logique de parcours des enfants et des familles.

4. LES DOMAINES ET LIEUX D'INTERVENTION

Enfin, le dernier point de différence entre les pôles d'appui et de ressources, concerne leur champ d'intervention, c'est-à-dire, les lieux d'inclusion auprès desquels ils agissent, soit en termes de sensibilisation, d'information, d'accompagnement ou d'appui.

Evidemment, l'ensemble des pôles interviennent sur les accueils de loisirs, puisque c'est le sujet de la Mission Nationale et la clé d'entrée de leur recensement. Mais déjà, au niveau des accueils de loisirs, si 100% des pôles s'intéressent aux ALSH extrascolaires, 25% d'entre eux n'interviennent pas sur le champ périscolaire.



Il est à noter que la **moitié des pôles d'appui intervenant sur le champ des ALSH, interviennent aussi sur le secteur de la petite enfance.**

La **moitié également des pôles d'appui ont un axe d'intervention sur le champ des vacances**, principalement l'orientation ou l'information vers ses séjours adaptés (53%), et de manière très minoritaire l'orientation et l'accompagnement vers des lieux de vacances en famille (4%).

A noter également, qu'au-delà de leurs missions prioritaires, les pôles d'appui semblent, **pour certains, ouverts aux autres lieux, que l'on peut qualifier d'activités choisies** (ludothèques, activités de loisirs, scoutisme). Environ 25% des pôles d'appui interviennent sur ces domaines.

III – TROIS ENJEUX MAJEURS

POUR LES POLES D'APPUI ET DE RESSOURCES

Suite à ce travail d'identification et d'analyse des points communs et des différences de fonctionnement des pôles d'appui et ressources engagés pour un meilleur accès des enfants en situation de handicap aux accueils de loisirs en France, le Séminaire de Nîmes des 14 et 15 juin a permis de poser les différents enjeux en présence, en termes de consolidation, de pérennité et de déploiement éventuel des pôles d'appui, dans les années qui viennent.

1. L'INTERET D'UN REFERENTIEL COMMUN

Le premier enjeu, après une phase de création des pôles d'appui, ces dernières années, à forte dominante expérimentale et locale, se situe au niveau de la définition d'un cadre de référence commun.

62% des pôles d'appui ayant participé au Séminaire de Nîmes se déclarent favorables à la définition d'un référentiel commun. Les arguments qui plaident pour ce cadre commun sont les suivants :

- Il permettra de donner plus de poids aux missions des Pôles d'appui (90% des avis)
- Il permettra de leur assurer une plus grande légitimité (95%)
- Il favorisera une réelle reconnaissance nationale de leur action (99%) et contribuera à leur pérennité (93%).

Mais cette démarche n'est pas sans soulever des inquiétudes légitimes :

- Il risque d'entraîner une logique de standardisation des pôles d'appui (57% des avis)
- Il risque de remettre en cause les particularités et la singularité locales (51% des avis)
- Il peut limiter l'initiative et la créativité (41% des avis)
- Et, surtout, il risque de limiter les financements à un montant moyen, sans prendre en compte la réalité de chacun des pôles d'appui et ses besoins propres (58% des avis).

Si les avis sont unanimes sur l'idée d'un cadre commun, d'un cadre de référence définissant globalement les missions d'un pôle d'appui, si la très grande majorité des pôles d'appui sont volontaires pour y travailler (56% des pôles d'appui sont prêts à participer aux réunions de travail), c'est **essentiellement la finalité et l'utilisation même qui sera faite de ce cadre de référence qu'ils demandent à voir précisé.**

Aussi, l'objectif de ce référentiel commun, selon nos observations réalisées dans le cadre des travaux de la Mission Nationale, consiste, de notre point de vue, à **élaborer un document de référence** qui puisse définir concrètement ce que recouvre l'appellation « pôle d'appui et de ressources », les rôles et missions qu'il peut ou doit être amené à jouer sur le plan local, les différents modes d'intervention qu'il peut envisager et les critères qui permettent d'évaluer son utilité et son impact.

En revanche, **il ne doit pas être envisagé dans une logique d'uniformisation ou d'harmonisation.** Il doit, simplement, servir de « référence », c'est-à-dire de cadre permettant aux instances locales décisionnaires de leur mise en place et de leur financement, d'en déterminer les orientations stratégiques, les modes d'intervention, le calibrage territorial et les modalités d'évaluation et d'impact de leur action.

Sa **formalisation est donc à envisager plus sous la forme d'un guide**, d'un référentiel, à l'usage des décideurs locaux, et notamment des Caisses d'Allocations Familiales, comme une forme d'outil et d'aide à la prise de décision, pour envisager la création ou évaluer l'action d'un pôle d'appui et de ressources.

2. LE RISQUE D'UNE VISION FEDERALISEE DES POLES D'APPUI

Si l'idée d'un référentiel commun est aujourd'hui une idée acceptée et partagée, d'autant plus si ce référentiel est élaboré de manière collégiale et concertée avec les pôles d'appui eux-mêmes, toute idée de standardisation, d'harmonisation, de structuration nationale en réseau, de fédéralisation des pôles d'appui et de ressources ne nous semble pas d'actualité, ni nécessairement opportune.

Si l'on prend l'exemple des Relais Assistantes Maternelles, leur mise en place et leur déploiement se sont réalisés dans le cadre de politiques nationales volontaristes, de cadre de financement établi, mais il n'existe pas, à ce jour de structuration nationale de ce dispositif, dont le pilotage et la gouvernance sont laissés aux acteurs locaux.

Il en va de même, de notre point de vue, pour les pôles d'appui et de ressources. Ils ont besoin d'un cadre de référence commun, de s'inscrire dans un cadre de financement pérenne, de bénéficier de la mise en place de partages d'outils communs, mais cela ne signifie pas, pour autant, qu'il y ait, aujourd'hui, une aspiration forte pour une structuration nationale. **Seulement 30% d'entre eux se déclarent favorable à une structuration nationale ou une forme de fédération nationale des pôles d'appui.**

D'ailleurs, une telle entreprise nécessiterait alors de déployer, au niveau national, des moyens conséquents (appui à la création de pôles d'appui, logique de labellisation et d'évaluation...) et contraindrait l'ensemble des pôles existants à rentrer dans une logique de norme, qui s'oppose à la réalité actuelle de fonctionnement des pôles d'appui et aux dynamiques purement locales qui ont présidées à leur création.

De plus, la majorité des pôles d'appui et de ressources sont, aujourd'hui, pilotés par des associations affiliées à des fédérations nationales de jeunesse et d'éducation populaire, qui disposent de leur propre dispositif interne d'appui, d'accompagnement et de supervision.

3. LE POLE D'APPUI EST UN ACTEUR DE L'INCLUSION... PARMIS D'AUTRES

La **moitié des départements ne sont pas dotés de pôles d'appui et de ressources. Cela ne signifie pas, pour autant, que ces départements sont en retard sur la question d'accueil des enfants en situation de handicap dans les accueils de loisirs.** Certaines CAF ont fait le choix de ne pas s'engager dans cette voie, d'autres ont été amenés à cesser l'activité du pôle d'appui et de ressources, qui avaient été mis en place.

Il convient donc **d'envisager le Pôle d'Appui et de Ressources, comme un mode d'intervention, parmi d'autres, mais pas comme le « passage obligé » de la mise en œuvre d'une politique affirmée de l'accès des enfants en situation de handicap aux accueils de loisirs sans hébergement.** Sur certains territoires, l'accent a été mis sur le financement des lieux d'accueil pour faire face aux coûts additionnels en raison des renforts d'encadrement. Sur d'autres, le recours à un accueil de loisirs plus adapté dans son mode de fonctionnement pour l'accueil des enfants en situation de handicap, en complément de l'inclusion dans les accueils de loisirs existants.

En effet, **les pôles d'appui et de ressources ne sont pas les seuls acteurs de l'inclusion des enfants en situation de handicap dans les accueils de loisirs**, dans notre pays, et d'ailleurs, ne le revendiquent pas.

- Les familles, tout d'abord, en sont, sans doute encore aujourd'hui, les premiers artisans, par les démarches qu'elles effectuent directement auprès des lieux d'accueil, au sein de leur propre commune. Il est impossible de quantifier, aujourd'hui, le pourcentage de familles qui font une démarche d'inscription auprès de l'accueil de loisirs de leur quartier, mais on peut dire, sans prendre trop de risque, que les familles sont aujourd'hui les premiers lieux d'appui et de ressources auprès des lieux d'accueil, par le temps qu'elles prennent à expliquer les besoins de leur enfant et les modalités pratiques de son accueil.

- Les services et établissements médico-sociaux jouent un rôle important sur ce sujet, et tout particulièrement les CAMSP et SESSAD. Une enquête est actuellement en cours pour mesurer le niveau d'implication de ces services dans l'organisation des temps d'accueil périscolaires et extrascolaires des enfants en situation de handicap. C'est une évidence que d'affirmer qu'aujourd'hui, partout en France, au même titre que les Pôles d'Appui, des CAMSP ou SESSAD accompagnent les familles dans la recherche d'une solution d'accueil de leur enfant handicapé en accueil de loisirs et réalisent, alors, les mêmes missions qu'un pôle d'appui : évaluation des besoins de l'enfant, préparation de l'accueil avec la structure gestionnaire, formation de l'équipe d'encadrement, appui et supervision...

- Les accueils de loisirs qui ont conçu et adapté leur projet à un accueil inconditionnel et collectif d'enfants en situation de handicap, dans une démarche inclusive et de mixité des publics. Il s'agit de réseaux organisés, comme le réseau des centres Loisirs Pluriel ou d'initiatives communales (les centres à parité de la ville de Paris) ou associatives (Kaléidoscope, Les enfants d'Hélène, le centre El Garrekin à Bayonne...). De part leur projet et la communication qu'ils en font auprès des établissements et associations de parents d'enfants en situation de handicap, ils captent aujourd'hui des demandes importantes et accueillent, à l'année, parfois, autant d'enfants en situation de handicap qu'un pôle d'appui à une échelle départementale

- Les services enfance-jeunesse des collectivités locales. Nous ne disposons pas, aujourd'hui, de consolidation de données qui permettent d'apprécier le rôle que jouent les services enfance-jeunesse des collectivités dans l'accueil des enfants en situation de handicap. Mais dès lors que la municipalité ou l'inter-communalité décide de mettre sur pied une politique volontariste de l'accueil des enfants en situation de handicap, ils sont amenés à mettre en place des moyens et modalités identiques aux pratiques des pôles d'appui et de ressources : évaluation des besoins de l'enfant et des attentes de la famille, analyse des adaptations à mettre en place, évaluation des besoins en renfort d'encadrement...

- Les Plate-forme de répit autisme, dont le déploiement national est un des axes prioritaires du 4^{ème} plan Autisme, font également partie des acteurs engagés, au plan local, pour l'accès des enfants en situation de handicap aux accueils de loisirs.

Plus largement, d'ailleurs, la perspective de la transformation de l'offre médico-sociale dans notre pays et du redéploiement des équipes éducatives sur des finalités plus inclusives, va, nécessairement, faire évoluer les rôles et missions des pôles d'appui et de ressources.

Aussi, l'enjeu majeur des pôles d'appui et de ressources, dans les années qui viennent, concerne justement cette question de la spécificité, de la singularité, de la plus-value d'un pôle d'appui à une échelle territoriale :

- Comment agit-il avec les collectivités qui ont mis en place leur propre dispositif ?
- Quelle collaboration met-il en place avec les lieux d'accueil plus adaptés, qui génèrent, la plupart du temps, des listes d'attente ? Le pôle d'appui assure-t'il alors le relais auprès de ces familles en liste d'attente pour leur trouver une autre solution ?
- Comment ajuste-t'il ses modes d'intervention et, le cas échéant, son implication territoriale, en fonction des initiatives mises en place par les services ou établissement médico-sociaux ?

Ces éléments d'analyse et de questionnements renforcent les arguments évoqués plus haut sur le caractère local, territorial, des arbitrages concernant le calibrage et les missions d'un pôle d'appui et de ressources, qui doit pouvoir tenir compte des réalités locales pour définir son propre champ d'intervention, afin de **favoriser les logiques de complémentarité et non d'exclusivité, de leadership ou de concurrence.**

4. DISSOCIER LA FONCTION D'APPUI ET DE MISE EN RESEAU

A ce stade des réflexions et sans préjuger des travaux qui seront menés sur la définition d'un référentiel commun, un des enjeux, pour les pôles d'appui et de ressources est de **distinguer ce qui relève de ses**

missions opérationnelles d'appui et d'accompagnement et ce qui peut relever d'une mission de coordination ou de pilotage départemental.

De notre point de vue, il faut favoriser l'émergence de pôles d'appui et de ressources afin, d'une part, d'accompagner les familles dans leurs démarches et recherches de solution, et d'autre part, d'assurer un appui auprès des lieux d'accueil, sans que, nécessairement, ils soient investis d'une responsabilité de coordination, de pilotage départemental et de mise en réseau des acteurs.

La fonction de pilotage de la politique départementale inclusive, si elle est jugée nécessaire, peut, tout à fait, être pilotée par une instance différente du pôle d'appui et de ressources, sous la forme d'un comité départemental, d'un groupe de travail partenarial...

Cette distinction nous semble d'autant plus nécessaire que les **décisions de création d'un pôle d'appui et, d'autre part, de la fonction de pilotage ou de coordination d'une politique départementale, ne relèvent pas nécessairement des mêmes instances**. La décision de mettre en place une fonction de pilotage et de coordination départementale relève, selon nous, du schéma départemental des services aux familles. Par contre, la mise en place d'un pôle d'appui et de ressources peut relever d'autres instances, selon le territoire d'intervention choisi et relever, soit d'une décision départementale ou locale, voire même régionale, selon les cas.

Aussi, peuvent cohabiter, sur un même département, une fonction de pilotage départementale et plusieurs pôles d'appui et de ressources...

5. LES POLES D'APPUI AU CŒUR D'UNE LOGIQUE DE DECLOISONNEMENT ET DE PARCOURS DE LA VIE DE L'ENFANT ET DE SA FAMILLE

Le dernier enjeu dans lequel nous devons, de notre point de vue, resituer les perspectives de pérennisation et de déploiement des Pôles d'Appui et de Ressources, touche à la nécessité absolue de **promouvoir une logique de parcours de vie de l'enfant et de sa famille et, donc, de décloisonnement des politiques, des moyens et dispositifs**.

La question du handicap ne peut être abordée et traitée, selon nous, qu'à la condition qu'elle soit placée dans une logique de transversalité. Or, à ce jour, la problématique du handicap est abordée, de manière séparée et non concertée entre les différents secteurs : la petite enfance d'un côté, les accueils de loisirs périscolaires et extrascolaires d'un autre côté, sans parler des loisirs choisis (sport, culture, musique...) et la question de l'accès aux vacances (qui comprend elle-même une forme de cloisonnement entre d'une part les centres de vacances pour enfants et, d'autre part, les dispositifs de soutien aux vacances familiales).

Plus encore, du point de vue de la famille, la gestion des « temps libres » de l'enfant, c'est-à-dire, les temps où il n'est pas à l'école ou en établissement, pose aussi d'autres questions qui nécessitent des accompagnements et des problématiques communes aux autres temps de vie, qu'il s'agisse, par exemple des temps de garde à domicile comme le baby-sitting.

Ce cloisonnement est d'autant plus improductif, qu'il génère des zones où les familles se retrouvent sans solution, sur deux sujets notamment :

- la **question de l'accueil périscolaire dans le cadre de la prise en charge médico-sociale**, qui, dans la très grande majorité des cas, n'existe pas, ce qui engendre des conséquences majeures sur l'employabilité des parents et notamment des mères, dans la mesure où les amplitudes de prise en charge (9h / 16h30) et le nombre de jours de fermeture sur l'année, ne sont pas compatibles avec un emploi à temps plein, sans mode de garde complémentaire.
- la question de **l'absence de lieux de socialisation ou d'accueil complémentaires aux situations de scolarisation à temps partiel, notamment sur la période des 3-6 ans de l'enfant**.

Aussi, la Mission Nationale, d'une manière générale, recommande fortement, que tout dispositif, qu'il s'agisse d'une mesure de financement ou d'un dispositif d'appui comme les Pôles Ressources, puisse être pensé **dans une approche globale d'accompagnement de l'enfant et la famille, à tous les âges de la vie de l'enfant, de la toute petite enfance aux portes de l'âge adulte.**

Le risque, en effet, c'est de voir apparaître, sur les mêmes territoires, des Pôles d'Appui et de Ressources, l'un dédié à la petite enfance, l'autres aux accueils de loisirs, et un autre pour les loisirs choisis ou les vacances... Si les problématiques, évidemment, sont différentes selon les lieux d'accueil, les besoins de l'enfant restent de même nature et les modalités d'observation, d'analyse, d'écoute des besoins des familles, d'appui aux structures restent profondément proches dans leur mise en œuvre.

Cette réflexion est d'autre plus importante, qu'à ce jour, près de la moitié des pôles d'appui et de ressources intervenant sur les accueils de loisirs agissent également sur les autres temps de vie de l'enfant, que ce soit sur la petite enfance, l'adolescence, voire même les jeunes adultes.

CONCLUSION

Après le travail de recensement et d'identification réalisé de novembre 2017 à mars 2018, l'enquête nationale auprès de l'ensemble des pôles d'appui en avril et mai 2018, les travaux du Séminaire National de Nîmes en juin 2018, **cette note de synthèse a pour but de dresser un état des lieux, de poser une analyse sur les atouts des pôles d'appui et de ressources, d'identifier les points de questionnements et, surtout, de poser les enjeux d'avenir et de dresser un certain nombre de perspectives.**

Le virage inclusif annoncé par le Gouvernement, la réaffirmation de l'engagement de la Branche Famille pour un meilleur accès des enfants en situation de handicap, dans l'ensemble des lieux de vie qui jalonnent la vie de tout enfant, l'analyse de l'ampleur de ce qui reste à accomplir pointé par le récent Rapport du HCFEA, la détermination du Défenseur des droits sur le sujet, **font peser, aujourd'hui, sur les pôles d'appui et de ressources une exigence d'expertise et d'impact.**

Aussi, consciente de ces enjeux majeurs, la Mission Nationale se donne pour objectif, d'ici fin décembre 2018, **d'accompagner les opérateurs de pôles d'appui et de ressources dans la formalisation et la construction de tout ce qui pourra les aider à relever ce défi,** qu'il s'agisse de la définition du cadre de référence ou de la mise en commun de supports et d'outils, dans un esprit de concertation avec l'ensemble des acteurs.

Sur ce point, les résultats du questionnaire de satisfaction, suite au Séminaire de Nîmes, sont encourageants, attestent de cette prise de conscience collective et de la **volonté de collaborer et de coopérer, dans la durée, de manière informelle ou structurée, tout en préservant cet enracinement territorial et local qui détermine l'ensemble de leur action.**

