

400 - Enfance, jeunesse et famille

**470 - Accueil des enfants en établissement
et 420 - adoption - Propositions
financières - Budget primitif 2018**

Rapport n° CD/2017/095

Service Chef de file :

H1 - Direction enfance et famille

Service(s) associé(s) :

Résumé :

Le Département est le chef de file de la protection de l'enfance. A ce titre, la politique d'accompagnement des enfants confiés et de leurs familles est déployée dans le Département, en maintenant de manière volontariste un engagement fort pour les jeunes sortant de l'Aide Sociale à l'Enfance.

Au 31 juillet 2017, 2 634 enfants ou jeunes sont confiés au Président du Conseil Départemental du Bas-Rhin, dont 2 416 mineurs (2 349 en juin 2016), 173 jeunes majeurs et 45 mères en maison maternelle. Jusqu'à 80 familles sont mises à l'abri.

Le projet de budget 2018 tient compte de l'augmentation importante du nombre de Mineurs Non Accompagnés (MNA) et des orientations en matière de la politique en faveur des Jeunes Majeurs.

Récapitulatif des montants en dépenses proposés par mode d'action

Code Mode d'action	Section	Libellé Mode d'action	CA réalisé HT 2016	Budget Primitif voté 2017	Projet Budget Primitif 2018
47010	F	Foyer de l'enfance du Département	11 845 009,00	11 845 809,00	12 728 805,26
47020	F	Mesures d'accompagnement à la sortie de placement	401 462,65	353 500,00	400 000,00
47030	F	Accueil des mères isolées	3 326 594,16	3 629 205,00	2 415 000,00
47040	F	Accueil des mineurs en établissement	65 983 322,90	63 920 607,00	71 018 538,00
47050	F	Accompagnement des majeurs	3 432 217,33	3 686 470,00	2 723 394,00
47060	I	Rénovation et équipements des établissements pour enfants et autres structures	200 000,00	-*	0,00
47070	F	Subventions aux associations pour la protection de l'enfance	78 213,00	78 213,00	78 213,00
		TOTAL	85 266 819,04	83 513 804,00	89 363 950,26

Lors du vote du Budget Primitif 2017, les subventions d'investissement étaient centralisées sur une seule et même ligne au niveau de l'axe 605.

Code Mode d'action	Section	Libellé Mode d'action	CA réalisé HT 2016	Budget Primitif voté 2017	Projet Budget Primitif 2018
42010	F	Adoption	22 596,43	26 575,00	26 575,00
		TOTAL	22 596,43	26 575,00	26 575,00

Récapitulatif des montants en recettes proposés par mode d'action

Code Mode d'action	Section	Libellé Mode d'action	CA réalisé HT 2016	Budget Primitif voté 2017	Projet Budget Primitif 2018
47040	F	Accueil des mineurs en établissement	1 442 947,74	1 449 744,00	1 684 744,00
		TOTAL	1 442 947,74	1 449 744,00	1 684 744,00

Lors du vote du Budget Primitif 2017, les subventions d'investissement étaient centralisées sur une seule et même ligne au niveau de l'axe 605.

Le Département du Bas-Rhin, fort de sa position de chef de file de la Protection de l'Enfance, se donne les moyens d'assurer la protection des plus vulnérables, à travers des parcours de vie adaptés, permettant de répondre aux besoins de chacun des mineurs confiés ou des jeunes majeurs accompagnés.

Son ambition est l'accompagnement des jeunes les plus vulnérables dans leur chemin vers l'autonomie.

Le dispositif bas-rhinois d'accueil en établissement propose aujourd'hui 1 362 places pour mineurs sous diverses modalités (accueil de jour, placement à domicile, internat, lieu de vie, maison maternelle...), hors dispositif dédié aux Mineurs Non Accompagnés (MNA) et jeunes majeurs. 54 places permettent l'accueil parents-enfants dans le cadre de maisons maternelles.

Le nombre de mineurs pris en charge par le Département, après avoir connu une stabilisation en 2014 et 2015, est en augmentation constante depuis 2016, notamment en raison du flux de MNA. Si le dispositif d'accueil s'est considérablement étoffé pour répondre aux besoins de prise en charge des MNA, des difficultés subsistent pour apporter une réponse appropriée à certains jeunes qui présentent des problématiques particulièrement complexes et mettent à mal les prises en charge classiques ; des projets particuliers sont alors nécessaires et le partenariat, avec notamment l'Agence Régionale de Santé, sont indispensables.

47010 - Foyer de l'enfance du Département

Le Foyer Départemental de l'Enfance (FDE) du Bas-Rhin est l'unique structure départementale de l'Aide Sociale à l'Enfance intégrée dans les services du Département.

Ce type d'établissement occupe une place centrale dans le dispositif d'accueil de la protection de l'enfance. Il est chargé d'accueillir en urgence, d'observer et de formuler des propositions d'orientation des mineurs confiés vers une solution d'accueil adaptée à leur situation.

Dans le Bas-Rhin, le FDE a connu durant plusieurs années une dynamique de suractivité qui est aujourd'hui maîtrisée.

La saturation actuelle de la pouponnière et concomitamment l'augmentation du nombre de très jeunes enfants de moins de 3 ans accueillis, - notamment avec des pathologies graves liés aux grandes prématurités, au syndrome du bébé secoué -, ainsi que le transfert

effectif de l'accueil maternel au foyer Marie-Madeleine ont amené l'établissement à réfléchir à de nouvelles propositions pour ajuster, à coût constant, le dispositif d'accueil aux besoins départementaux. La nouvelle répartition des places permet ainsi de mieux prendre en compte les besoins du Département.

Capacité et activité de l'établissement :

La capacité d'accueil totale du FDE demeure de 206 places, réparties sur plusieurs sites et permettant différents modes de prise en charge :

- 80 places sur le site du Neuhof à Strasbourg, dont 29 en pouponnière (+ 5, correspondant à la suractivité installée), 34 places dans les unités pour enfants de 3 à 13 ans et 17 pour des adolescents ;
- 24 places (- 6, correspondant à la réalité des capacités matérielles d'accueil) dans les trois maisons territorialisées à Barr, Saverne et Haguenau ;
- 20 places en accueil de jour territorialisés à Saverne et Bischwiller pour des enfants jusqu'à 10 ans avec possibilité de prise en charge en continu en accueil familial ;
- 32 places (+ 8) en accueil de jour à Strasbourg-Meinau, Strasbourg-Hautepierre, Bischheim et Illkirch-Graffenstaden ;
- 30 places (+ 7, fléchées pour l'accueil des 0-3 ans) en accueil familial réparties sur le département ;
- 20 places de placement à domicile.

L'activité prévisionnelle 2018 est maintenue à 75 000 journées, soit un taux d'occupation de 100 %. La dotation globalisée proposée pour 2018 s'établit à 12 728 805,26 € pour un tarif journalier au 1^{er} janvier 2018 de 169,24 €. La dotation globale du FDE était présentée précédemment sur deux lignes de crédit (39013 et 35486), et regroupée cette année sur une seule ligne. Son montant global est stable par rapport au budget 2017.

47020 - Mesures d'accompagnement à la sortie de placement

Cet accompagnement répond à l'objectif de la collectivité de « Faire grandir l'enfant avec sa famille et la famille avec l'enfant ». Il s'agit concrètement de maintenir et consolider les liens entre l'enfant confié et sa famille, en visant un élargissement des droits de visite et d'hébergement des familles, dans la perspective d'un retour de l'enfant dans son milieu d'origine.

Ce mode d'action concerne les visites médiatisées pour les enfants confiés qui sont accueillis par un assistant familial ; les établissements relevant de l'ASE mettent en œuvre les visites médiatisées concernant les enfants qu'ils accueillent, dans le cadre de leur budget de fonctionnement.

Au regard de l'évolution des besoins des enfants et des demandes formulées par les magistrats, il est proposé de décider de reconduire les moyens à hauteur de 400 000 € pour le budget 2018.

Par ailleurs, le dispositif départemental d'accueil dispose de trois appartements gérés par la Fondation d'Auteuil, pour organiser les droits de visite et d'hébergement de certains parents, dont les enfants sont placés au titre de la protection de l'enfance, et qui ne peuvent les mettre en œuvre faute de domicile ou de conditions d'accueil satisfaisantes. Ce service, prévu dans la dotation globale de l'établissement Saint-François, permet aux parents et à leurs enfants d'améliorer les relations intrafamiliales.

47030 - Accueil des mères isolées

Le Département intervient au titre de sa compétence d'Aide Sociale à l'Enfance, auprès des femmes enceintes et des mères isolées avec leurs enfants de moins de 3 ans, selon 2 modalités :

- Prise en charge des situations les plus fragiles en maisons maternelles (accompagnement renforcé du lien parents-enfants, en alternative à un placement)
- Mise à l'abri au titre de la protection de l'enfance (besoin d'hébergement d'urgence)

Les maisons maternelles permettent l'accueil, dans un cadre administratif ou judiciaire de protection de l'enfance, de femmes enceintes ou de mères isolées avec enfants de moins de trois ans. Le Foyer Marie Madeleine à ILLKIRCH, le lieu d'accueil parents enfants à SÉLESTAT et la résidence Sainte Odile à STRASBOURG, représentent les principaux lieux d'accueil. Selon les situations ou disponibilités, d'autres structures peuvent être mobilisées dans les départements limitrophes.

Au 31 juillet 2017, 45 mères et leurs enfants sont accueillis par ce dispositif spécifique.

Afin d'adapter au plus près l'offre au besoin des publics, le transfert de l'activité de la Maison de Protection Maternelle l'Escale du FDE au Foyer Marie Madeleine, initié en 2015, s'est finalisé au 31 décembre 2016. 5 places d'accompagnement renforcé pour les situations de mères les plus fragiles ont été transférées, ainsi que 2 places en accompagnement à domicile. Les 7 places en appartements coachés, pour un parcours d'accompagnement vers l'autonomie seront livrées au 1^{er} semestre 2018.

Compte-tenu de la recomposition de l'offre, il est proposé d'inscrire des crédits à hauteur de 2 415 000 € en 2018 pour 54 places d'accueil.

La mise à l'abri des femmes enceintes ou avec enfants de moins de 3 ans, mission obligatoire du Département, permet de répondre à certaines situations d'urgence. Cette réponse s'appuie sur la mise à disposition d'appartements dans le cadre de la convention tripartite conclue entre le Département, l'Etat et la Ville de STRASBOURG (dispositif LOFT « Logement pour les Familles Transitoire »), solution à la fois moins onéreuse qu'un hébergement à l'hôtel et plus satisfaisante pour un accompagnement des familles. Il sera proposé de reconduire, en 2018, la convention arrivée à échéance.

En 2017, le Département a développé une offre supplémentaire en partenariat avec l'Etat et les bailleurs sociaux pour la création de 40 nouvelles places en appartements partagés, en particulier pour les femmes en situation de violence conjugale ou de très grande précarité. Cette nouvelle offre, portée par l'association Home Protestant, moins onéreuse que l'hôtel, permet un accompagnement social des familles. Les premiers accueils ont été réalisés en octobre 2017.

Compte-tenu de la très forte demande liée à un flux migratoire important, le Département continue à mobiliser des places en hôtel, environ 40 familles sont accueillies à l'hôtel.

Au total, il est proposé que le budget 2018 de la mise à l'abri mère/enfants (rattaché au mode d'action 47040) soit porté à 1 200 000 €, contre 1 778 000 € en 2017.

47040 - Accueil des mineurs en établissement

Conformément à son objectif de « Faire grandir l'enfant avec sa famille et la famille avec l'enfant », le Département du Bas-Rhin a développé des solutions alternatives au placement « classique ». En 2016, le dispositif départemental de placement a ainsi vu l'ouverture de plus de 120 places diversifiées (accueil de jour et placement à domicile), permettant ainsi une meilleure offre sur des territoires jusqu'alors non pourvus et un travail plus étroit

avec les familles, leur permettant d'éviter la séparation et de travailler à leur montée en compétence sur leurs fonctions parentales.

L'accueil en établissement concerne aujourd'hui dans le Bas-Rhin 60% du total des enfants confiés.

Les Maisons d'Enfants à Caractère Social et les Foyers d'Action Educative constituent le socle de l'accueil des enfants confiés au Président du Conseil Départemental et pris en charge par le Service de Protection de l'Enfance. Ils constituent le poste principal des dépenses de ce mode d'action.

Parmi les possibilités d'hébergement, les lieux de vie permettent de répondre aux difficultés particulières rencontrées par des jeunes confiés. Cinq structures sont autorisées pour de telles prises en charge dans le Bas-Rhin.

Les profils ou besoins spécifiques de certains enfants conduisent par ailleurs le Service de Protection de l'Enfance à mobiliser, dans d'autres départements, des solutions d'accueil adaptées qui sont inexistantes ou indisponibles sur le Bas-Rhin. Au 30 juin 2017, 54 enfants étaient accueillis en dehors du département du Bas-Rhin.

Par ailleurs, le flux très important de Mineurs Non Accompagnés a nécessité un calibrage à la hausse du dispositif dédié :

- 40 places pour l'accueil des jeunes durant la période évaluation de la minorité et de l'isolement (convention avec le Foyer Notre Dame) ;
- 250 places d'accueil en appartements collectifs (conventions avec les établissements Oberholz et Le Château d'Angleterre) ;
- 16 places en internat pour mineurs de moins de 16 ans (convention avec l'établissement Oberholz) ;
- 20 places auprès de tiers bénévoles au sein du Réseau d'Accueil Solidaire (mode d'action 46 020).

Le budget qu'il est proposé de consacrer aux Mineurs Non Accompagnés en établissement en année pleine est ainsi porté à 8 235 000 € pour 2018. En 2017, le budget primitif s'élevait à 3 692 186 €.

Les récentes annonces du Gouvernement concernant la mise à l'abri et l'évaluation de la minorité et de l'isolement des MNA, ainsi que la prise en charge financière du différentiel du nombre d'accueils réalisés en 2017 par rapport à 2016, n'étant pas encore traduites dans la loi, il n'est à ce stade pas possible d'anticiper leurs conséquences sur les dispositifs du Département et le montant d'éventuelles recettes supplémentaires.

Globalement, sur l'ensemble des enfants confiés, la saturation des places observée depuis 2 ans reste d'actualité. Environ 80 enfants restent à domicile durant plusieurs mois avant de pouvoir bénéficier d'une prise en charge adaptée à leurs besoins.

Il est ainsi proposé que l'effort d'adaptation de l'offre d'accompagnement se poursuive, davantage dans une logique de parcours et non de places, en poursuivant le développement de modalités diversifiées et la coordination des prises en charge avec les partenaires de santé et du handicap.

La responsabilisation des parents sera recherchée à travers la sollicitation des contributions financières des familles bénéficiaires de mesures de placement.

En 2018, il est proposé que le Département, chef de file de la politique de protection de l'enfance, poursuive les travaux avec ses très nombreux partenaires à travers l'Observatoire Départemental de la Protection de l'Enfance mis en place en 2016. Ce nouvel outil de gouvernance départemental porte la démarche de bilan et d'élaboration du prochain Plan d'Actions Enfance Jeunesse Famille.

Les recettes qu'il est proposé d'inscrire correspondent au recouvrement de sommes dues par d'autres Départements (500 000 €), à la participation de l'Etat au frais d'évaluation des Mineurs Non Accompagnés qui devrait être doublée du fait du flux (300 000 €) et aux contributions parentales aux frais de placement (844 744 €).

47050 - Accompagnement des majeurs

Dans le cadre de la délibération adoptée par la Commission permanente le 3 octobre 2016, le Département a refondé sa politique à l'intention des jeunes majeurs sortants de placement à l'ASE. L'objectif est d'intégrer pleinement l'accompagnement des jeunes majeurs au sein de la politique départementale d'insertion des jeunes adultes bas-rhinois.

L'articulation avec le droit commun est renforcée, tout en s'adaptant aux besoins spécifiques des jeunes issus d'un parcours de l'Aide Sociale à l'Enfance.

Cette politique volontariste de la part du Département du Bas-Rhin, s'articule autour de 3 axes :

1. Anticiper le passage à la majorité dès 16 ans et renforcer la préparation de l'apprentissage de l'autonomie.
2. Mettre en place un protocole local avec la Préfecture du Bas-Rhin pour clarifier la situation administrative des jeunes majeurs, anciens Mineurs Non Accompagnés.
3. Développer un accompagnement adapté aux besoins et à la situation de chaque jeune dans le cadre du « Contrat Jeune Majeur Insertion » à travers différentes modalités d'interventions.

Le projet de budget 2018 tient ainsi compte de cette nouvelle politique dont la mise en œuvre progressive impacte fortement à la baisse le financement des places d'hébergement (- 915 762 €) au profit d'allocations jeune autonome (+ 100 000 €) pouvant compléter un temps les dispositifs activés dans le cadre du droit commun.

Les dispositifs d'hébergement seront restructurés en conséquence, particulièrement concernant les places dédiées aux jeunes majeurs ouvertes sur la base de conventions trisannuelles, celles-ci arrivant à échéance en 2018 (baux-glissants et appartements coachés).

47060 – Rénovation et équipement des établissements pour enfants et autres structures

Aucun nouveau projet d'investissement des établissements ASE ne nécessite en 2018, un financement du Département.

Le budget du Foyer Départemental de l'Enfance prévoit des projets d'investissement tels que l'aménagement des espaces extérieurs (sécurisation du parking...) et divers achats d'équipements pour le bon fonctionnement de l'établissement (mobilier éducatif...) pour un montant de 240 000 €.

47070 – Subvention aux associations pour la protection de l'enfance

Le Département du Bas-Rhin souhaite accompagner les jeunes dans l'apprentissage de la vie citoyenne et valoriser leur engagement.

Pour les jeunes sortants d'ASE, il est proposé que le Département mobilise le réseau et les compétences de l' « Association D'Entraide des Pupilles et Anciens Pupilles de l'Etat » (ADEPAPE) du Bas-Rhin – « Passerelle d'Azur ».

L'objet associatif de Passerelle d'Azur, créée en 1949, consiste à :

- participer à l'effort d'insertion sociale des personnes admises ou ayant été admises par le service de l'Aide Sociale à l'Enfance (ASE) ;
- apporter à ces personnes une aide morale et matérielle ;
- leur permettre de développer leur esprit de solidarité, d'établir entre eux un cercle de relations amicales et de prolonger ainsi l'action des services de l'ASE.

A ce titre, il est proposé au Conseil Départemental de décider de reconduire en 2018 le montant de la subvention accordée en 2017 et 2016, d'un montant de 78 213 €, en développant une convention d'objectifs avec ce partenaire.

42010 – Adoption

Dans le cadre de ses compétences légales, le Département du Bas-Rhin souhaite développer un accompagnement bienveillant des familles engagées dans un projet d'adoption, tout en veillant à préserver les intérêts de l'enfant. Cette double exigence fonde le lien intrinsèque entre Adoption et Aide Sociale à l'Enfance (ASE).

Les articles L.225-1 et suivants du Code de l'Action Sociale et des Familles (CASF) traitent du cadre légal de l'adoption et définissent le rôle du Département, autorité qui instruit les demandes et délivre les agréments adoption, valables cinq ans, dans toute la France, ainsi que pour l'adoption internationale.

En 2016, 133 demandes ont été déposées et 39 agréments adoption délivrés ; au total, 230 agréments adoption étaient en cours de validité au 31 décembre 2016 dans le département du Bas-Rhin.

La réalité de l'adoption nationale et internationale a profondément changé, marquée notamment par une baisse notable du nombre d'enfants issus de l'adoption internationale en raison de l'augmentation des exigences des pays étrangers. Au 31 décembre 2016, seulement 14 enfants ont été placés dans le Bas-Rhin en vue d'adoption, dont 7 pupilles de l'Etat.

Un nombre croissant de personnes adoptées ou placées au service de l'enfance sollicitent, au cours de leur vie, la consultation de leur dossier. Ce moment revêt un enjeu fort pour les personnes qu'il faut accompagner. En 2016, 268 demandes de consultation (201 en 2015) ont été enregistrées et accompagnées par un travailleur social, voire un psychologue.

En terme de prospective, il convient de souligner que la loi du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfant a complété l'article L. 221-1 du CASF en indiquant que le service de l'Aide Sociale à l'Enfance doit « veiller à la stabilité du parcours de l'enfant confié et à l'adaptation de son statut sur le long terme ». Les déclinaisons opérationnelles de mise en œuvre de ce nouveau cadre légal seront examinées, il sera notamment proposé de mettre en place une commission d'examen du statut de l'enfant confié.

Par ailleurs, en renforçant deux cadres juridiques de remise en question de l'autorité parentale -le retrait d'autorité parentale et la déclaration judiciaire de délaissement parental-, la nouvelle loi ouvre, dans des situations où il a été gravement porté atteinte à l'intérêt des enfants, la possibilité d'admettre des enfants en qualité de pupille de l'État, élargissant ainsi les perspectives d'avenir pour ces enfants qui devront bénéficier d'un projet de vie, dont notamment l'adoption.

Je vous demande de bien vouloir adopter le projet de délibération suivant :

Après en avoir délibéré, le Conseil Départemental :

- décide des inscriptions budgétaires pour 2018 des axes d'interventions 470 - Accueil des enfants en établissement et 420 - adoption ;

- décide de fixer le tarif journalier du Foyer Départemental de l'Enfance au 1er janvier 2018 à 169,24 € et la dotation globalisée à 12 728 805,26 €.

Strasbourg, le 29/11/17

Le Président,



Frédéric BIERRY