

**Schéma départemental de l'enfance et de la famille**

**Rapport n° CG/2011/132**

**Résumé :**

Chef de file de la politique de protection de l'Enfance, le Département est appelé à élaborer un schéma départemental, tel que défini par les lois successives de 2002, 2004 et 2007.

Dans ce domaine où les responsabilités sont néanmoins partagées et les acteurs nombreux (magistrats, services de la protection judiciaire, établissements, caisse d'allocations familiales, associations...) l'élaboration du schéma a fait l'objet d'une concertation étendue.

Sur la base d'une évaluation des besoins, le schéma définit les orientations politiques et un plan d'action pour les cinq prochaines années.

**Pôle "chef de file" :**

Pôle aide à la personne - Direction de l'enfance et de la famille

Dans le cadre de ses compétences, le Conseil Général du Bas-Rhin est appelé à adopter son schéma départemental en faveur des enfants et de leur famille.

En effet, aux termes de la loi du 2 janvier 2002, le Département définit ses politiques sociales dans le cadre d'un ou plusieurs schémas départementaux d'action sociale et médico-sociale. La loi du 13 août 2004 (Acte II de la décentralisation) a conforté la portée des schémas départementaux, en tant qu'instruments essentiels de la collectivité définie comme « chef de file » des politiques sociales. Acteur prépondérant, le Département a ainsi légitimité pour définir des orientations politiques et porter la coordination de l'action publique avec les nombreux partenaires. La loi du 5 mars 2007 pour la protection de l'enfance a encore renforcé la compétence du Département dans ce champ.

Ainsi, compétence historique du Département depuis 1982, la protection de l'Enfance constitue un des 4 grands piliers des politiques sociales départementales, avant la montée en charge des politiques d'autonomie (personnes âgées et personnes handicapées) et plus récemment des politiques d'insertion (transfert du RMI et création du RSA). Cette politique mobilise ¼ du budget social du Département, et connaît des tensions à la hausse (croissance des fragilités familiales voire donc de situations de carences graves dans un contexte de crise). Elle fait appel à des responsabilités particulières, en particulier celle personnelle du Président du Conseil Général, à qui les enfants sont confiés par l'autorité judiciaire.

Pour autant, la protection de l'enfance est depuis toujours un champ partagé entre de nombreux partenaires qui, à des degrés divers, s'impliquent dans le quotidien d'un enfant et de sa famille.

Ainsi, ils peuvent être amenés à titre préventif à conjuguer les dimensions éducatives, culturelles, sociales, sanitaires, tout en prenant en compte l'ensemble des facteurs de vulnérabilité de l'enfant, de ses parents et de sa famille. Cette action préventive doit être davantage développée afin de limiter les prises en charge des enfants au titre de l'aide

sociale à l'enfance. Les actions de soutien à la parentalité méritent d'être développées sur l'ensemble du département bas-rhinois et doivent mettre l'accent sur les capacités parentales.

Par ailleurs, lorsqu'un enfant doit être accueilli au sein de l'aide sociale à l'enfance, il convient que les services du Conseil Général puissent lui proposer un parcours adapté à ses besoins et répondant à ses difficultés et à celles de ses parents. La diversification des modalités d'accueil devient un enjeu majeur pour répondre de manière pertinente aux besoins de l'enfant et permettre autant que possible son retour dans sa famille d'origine.

A cet effet, la réalisation d'un état des lieux a eu pour objectif de couvrir l'ensemble de ces champs d'études. C'est un diagnostic qualitatif et quantitatif qui a permis, d'une part, de mieux identifier la situation des enfants et de leur famille et, d'autre part, d'identifier et d'analyser les dispositifs d'accompagnement des enfants existant sur le département.

Après avoir rappelé la démarche qui trouve son aboutissement avec ce projet de schéma (I), le présent rapport vous présente les orientations majeures et principales actions proposées pour répondre aux enjeux (II). Le document de diagnostic et le projet de schéma sous forme de document de travail sont joints au présent rapport (fascicules séparés).

## **I. L'élaboration du schéma départemental par la collectivité « chef de file » : une démarche menée en concertation avec l'ensemble des acteurs et partenaires et coordonnée avec les autres politiques liées**

### **A – Une démarche d'élaboration coordonnée et concertée à triple point de vue pour appréhender l'intégralité des enjeux**

- Une démarche inscrite en cohérence avec les politiques départementales, notamment la politique de la jeunesse et tout particulièrement celle en faveur des personnes handicapées

Parmi les enfants concernés par l'aide sociale à l'enfance, un nombre significatif d'entre eux présentent des handicaps et bénéficient d'une reconnaissance à ce titre. Certains d'entre eux ont la chance de pouvoir être accueillis au sein d'établissements spécialisés leur proposant une prise en charge adaptée.

Les actions de prévention s'inscrivent dans la politique jeunesse du Département, par exemple avec l'intervention de la prévention spécialisée, ou la coopération avec l'Education nationale autour de la déscolarisation voire du décrochage scolaire.

- Un pilotage par le Conseil Général en concertation étroite avec les services de la Protection Judiciaire de la Jeunesse

En parallèle des compétences dévolues aux Conseils Généraux, les services de la Protection Judiciaire de la Jeunesse exercent également des compétences auprès de mineurs délinquants. Ainsi, au regard de la mission d'accueil qui incombe aux services de chacune de ces institutions, un certain nombre d'établissements accueillant des mineurs bénéficient d'une double habilitation.

- Une concertation élargie ouverte à l'ensemble des partenaires et des professionnels

Le schéma départemental de l'enfance et de la famille a fait l'objet dans sa conception d'une très large concertation. Les différents acteurs concourant à la mission de prévention et de protection de l'enfance ont été associés à cette démarche partenariale.

Ainsi, la réussite de ce projet a reposé sur la participation aux différents ateliers et la contribution de l'ensemble des acteurs et professionnels concernés.

## **B - Une construction en trois étapes**

- La phase de concertation (février 2011 à avril 2011)

Sur la base des premiers résultats de l'état des lieux initial, et du cadrage défini par la délibération du Conseil Général du 25 octobre 2010, près de 230 partenaires ont participé de février 2011 à avril 2011 à une large consultation et à l'organisation de 15 ateliers co-pilotés avec les services de la Protection Judiciaire de la Jeunesse portant sur l'ensemble des thématiques relevant du champ de l'enfance et de la famille (anticipation, observation, évaluation – prévention – diversification de l'offre d'accueil – accompagnement spécifique - gestion et planification des moyens - pilotage du dispositif).

- La proposition d'orientations stratégiques (mai 2011 à juin 2011)

Les échanges et les débats ont favorisé l'émergence d'orientations stratégiques déclinées en objectifs et axes de travail retenus qui ont été soumis aux élus de la commission de pilotage.

- La finalisation et la validation du schéma départemental en faveur de l'enfance et de la famille (juillet 2011 à décembre 2011)

Sur la base des orientations résultant des travaux de la commission de pilotage politique, le projet de schéma a été soumis à l'avis de la commission des solidarités du 3 novembre avant celle du 1<sup>er</sup> décembre et d'être présenté à l'assemblée plénière des 12 et 13 décembre 2011 autour de 5 axes stratégiques traduits en 42 fiches actions.

## **II. Les propositions d'actions pour une politique de l'Enfance renouvelée**

Les travaux d'élaboration du schéma ont permis de prioriser 42 actions en faveur des enfants et de leur famille, pour les cinq prochaines années autour des enjeux suivants :

- Des enjeux stratégiques, tenant à la conduite de cette politique et à la coordination des actions ;
- Des enjeux opérationnels autour des deux axes que constituent la prévention (prévention des difficultés éducatives auprès des familles, voire des mises en danger des enfants) et la prise en charge (modalités d'accueil des enfants au sein des dispositifs de protection sous la responsabilité du Conseil général et de son Président en particulier).

### **A – Trois enjeux stratégiques tenant à la conduite de la politique de l'Enfance par les autorités publiques et à la coordination des acteurs pour une intervention plus cohérente et efficace :**

#### **La gouvernance : la définition des attentes et des règles de référence par les autorités publiques de tutelle**

En tant que pilote de la politique enfance, le Conseil Général du Bas-Rhin a vu son rôle de chef de file de l'aide sociale à l'enfance clairement réaffirmé. Sa responsabilité dans ce champ d'action a également été renforcée notamment par la loi du 5 mars 2007. Mais l'intervention dans le domaine de la politique enfance reste complexe et nécessite un partenariat important.

Au cours des dernières années, de nombreuses places en établissements ont été créées. Un effort de recrutement d'assistants familiaux a été réalisé. Le Département compte aujourd'hui 1 366 places au sein de 28 établissements et 5 lieux de vie, ainsi que 433 assistants familiaux.

Malgré ces créations de places, le Département n'est pas à l'abri du paradoxe consistant à ce que certains établissements soient déficitaires faute d'occuper toutes leurs places et que des ordonnances de placement restent en attente d'exécution, faute de places adaptées.

En effet, les derniers projets de création d'établissements ont été destinés à favoriser l'accueil d'enfants à la prise en charge complexe, notamment en raison de troubles du comportement.

Aussi, les efforts des prochaines années doivent consister à adapter l'offre d'accueil aux besoins des pouvoirs publics. Une telle évolution est pleinement conforme à l'esprit du nouveau cadre légal de l'appel à projets, mais nécessitera une évolution du partenariat avec les structures d'accueil. Des évolutions dans les projets d'établissements pour répondre aux besoins d'accueil dans leurs différentes dimensions seront nécessairement sollicitées.

La responsabilité de piloter le dispositif implique une meilleure maîtrise et régulation des solutions d'accueils développées sur le territoire du Bas-Rhin.

### **L'observation, l'anticipation et l'évaluation**

Le Conseil Général du Bas-Rhin a constitué à partir de 2009 un observatoire départemental de l'enfance et de la famille sans toutefois se limiter uniquement au volet de protection de l'enfance. Il étend son champ d'observation autour des thèmes de la famille, de l'éducation et de la prévention.

A terme, l'observatoire doit permettre de mieux identifier les besoins des publics et leurs évolutions, d'évaluer l'impact des politiques publiques et enfin les adapter.

### **La coordination : le CG, chef de file dans la conduite opérationnelle de cette politique**

La loi du 5 mars 2007 réaffirme la place de « chef de file » qui revient de droit aux présidents des Conseils Généraux en matière de protection de l'enfance.

Cette responsabilité accrue implique d'impulser et de financer un certain nombre d'actions en la matière, mais aussi de les coordonner afin de favoriser une approche et une prise en charge globales des difficultés des familles.

Il apparaît nécessaire de définir au mieux la place des uns et des autres, tout comme de traduire concrètement comment se met à l'œuvre cette notion de chef de file.

Le président du Conseil Général doit veiller à assurer un suivi et, dans la mesure du possible, la continuité des interventions mises en œuvre pour un enfant et sa famille au titre de la protection de l'enfance.

#### Animer le réseau de la protection de l'enfance

L'animation du réseau de la protection de l'enfance a été identifiée comme un facteur clé pour soutenir la dynamique engagée dans la phase de concertation.

#### Développer des instances et des protocoles partenariaux

Une amélioration de la lisibilité de l'action des acteurs et la formalisation de leur champ d'intervention est préconisée, parallèlement au renforcement de la pluridisciplinarité, particulièrement nécessaire dans les situations complexes auxquels les professionnels sont de plus en plus souvent confrontés. Un cycle d'élaboration d'un ensemble de référentiels techniques partagés sera ainsi rapidement engagé.

## **B – Deux enjeux opérationnels pour assurer auprès des enfants et de leurs familles les interventions les plus efficaces, tant pour prévenir les difficultés éducatives ou les situations de mise en danger, que pour mettre en œuvre la protection adaptée par l'accueil des enfants en situation de danger ou victimes de maltraitance**

### **La prévention**

#### La prévention, une mission et une volonté du Conseil Général

Les services de proximité du Conseil Général du Bas-Rhin mènent des actions de prévention sur les territoires à travers les prestations générales d'information, d'orientation, de conseil, de soutien aux familles et qui se poursuivent par des accompagnements adaptés et des mesures spécifiques : versements d'aides financières, mesures d'aides éducatives, actions de prévention spécialisée, dispositifs en faveur des 18-25 ans, le Pass'accompagnement et le Pass'Engagement.

Les Unités Territoriales d'Action Médico-Sociale représentent l'acteur principal de la politique préventive du Conseil Général. Elles ont en charge le repérage des besoins, la coordination des actions et la construction de réponses nouvelles.

La prévention sur un territoire se construit à partir d'un diagnostic partagé pour répondre au mieux aux besoins des usagers, en lien avec le service de protection de l'enfance et l'ensemble des acteurs contribuant aux missions de l'aide sociale à l'enfance.

Le schéma départemental enfance famille contribue à développer et renforcer l'axe prévention, en partenariat avec d'autres institutions comme la Caisse d'Allocations familiales (CAF) ou l'Education nationale

L'axe préventif du schéma départemental enfance/famille s'organise autour de 4 orientations qui ont pour objet de planifier, en direction du public et/ou des professionnels, des actions de soutien à la parentalité ou aux jeunes majeurs, en facilitant l'accès aux mesures de prévention ainsi qu'à l'internat scolaire.

Les objectifs des orientations du schéma départemental sont :

- Etendre le champ de la protection de l'enfance à la prévention des risques,
- Eviter le recours aux mesures de placement,
- Favoriser le retour en famille, l'autonomie des jeunes majeurs et préparer l'adulte de demain.

### **La prise en charge**

Il importe pour le Conseil Général du Bas-Rhin de promouvoir des formules d'accueil qui répondent au plus près des besoins des publics accompagnés et qui s'adaptent de façon souple et réactive à l'évolution de leur situation individuelle.

Il s'agit d'un enjeu majeur pour les enfants et adolescents pris en charge dans le cadre d'une mesure éducative et qui interroge l'ensemble des institutions et partenaires intervenant auprès de ce public. Il relève d'un besoin d'adapter les réponses aux problématiques nouvelles des enfants et adolescents, d'une volonté de baliser les parcours pour éviter les ruptures mais aussi de s'appuyer davantage, et autant que possible, sur les compétences parentales.

De nouvelles clefs d'interventions doivent donc être recherchées et mises en œuvre. Elles passent par la diversification des modalités de prises en charge afin que chaque situation trouve une réponse adaptée à sa problématique dans le dispositif bas-rhinois mais aussi, par le développement des solutions de soutiens aux prises en charge afin de dépasser les limites posées aux professionnels par les situations d'enfants ou d'adolescents les plus complexes et éviter les ruptures de parcours.

Cette diversification concernera les établissements d'accueil, par le développement de formules d'accueil séquentiel, accueil temporaire, accueil de journée, suivi renforcé à domicile en lieu et place de la seule formule d'internat classique. L'objectif visé par cette évolution concerne 120 places d'accueil.

Cet effort d'adaptation concerne également l'accueil familial, avec un objectif de développement de l'accueil des petits en relai de la pouponnière départementale, de l'accueil spécialisé pour les enfants handicapés et de l'accueil d'urgence pour un total de 46 places sur 5 ans.

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

*Sur proposition de la Commission des Solidarités, le Conseil Général adopte le schéma départemental en faveur de l'enfance et de la famille pour la période 2012-2016, annexé à la présente délibération.*

*Il donne en outre délégation à la commission permanente pour l'adoption de tous les actes rendus nécessaires pour la mise en oeuvre du plan d'action prévu par le schéma.*

Strasbourg, le 21/11/11

Le Président,



Guy-Dominique KENNEL