

DOCUMENT D'ORIENTATION POUR LES MESURES D'AIDE ÉDUCATIVE À DOMICILE ET D'ACTION ÉDUCATIVE EN MILIEU OUVERT

GROUPE DE TRAVAIL RELATIF AU MILIEU OUVERT

CNAPE
LA PROTECTION DE L'ENFANT



L'INTENTION DU DOCUMENT D'ORIENTATION

Les mesures d'aide éducative à domicile (AED) et d'action éducative en milieu ouvert (AEMO) sont incontournables dans le champ de la protection de l'enfance.

Les mesures d'AED sont règlementées par l'article L. 222-1 et suivant du [Code de l'action sociale et des familles](#). Celles d'AEMO sont règlementées par l'[article 375-2 et suivant du Code civil](#).

Les contraintes budgétaires actuelles et futures exposent ces mesures à un risque de dévoiement. Certains Présidents de Conseil départemental peuvent formuler de nouvelles exigences sans disposer des financements spécifiques nécessaires, que ce soit pour accroître le nombre de mesures par professionnels ou intensifier les interventions au sein de chaque mesure. Les risques englobent tant la surcharge de travail des professionnels que la détérioration des réponses aux besoins fondamentaux de l'enfant.

Le présent document d'orientation offre une énonciation claire et analytique de ce qu'implique une mesure de milieu ouvert de type AED/AEMO, en mettant l'accent sur les actes professionnels essentiels. Il souligne que la situation actuelle remet en question l'efficacité de la protection de l'enfance à la lumière de l'évolution de la clinique professionnelle, de l'évolution législative, ainsi que des disparités territoriales.

Il est impératif de répondre aux [besoins fondamentaux de l'enfant](#) au regard des connaissances actuelles et du cadre légal. Cet objectif relève du défi face aux iniquités territoriales.

Le document ne constitue pas un référentiel, mais plutôt un guide à la pratique professionnelle. En tant que démarche prospective, ce travail représente un processus interactif d'intelligence collective et de mobilisation des acteurs : ce processus crée du consensus et donne du sens à l'action, en identifiant les enjeux communs et en construisant une vision tournée vers l'avenir.

DOCUMENT D'ORIENTATION POUR LES MESURES D'AIDE ÉDUCATIVE À DOMICILE ET D'ACTION ÉDUCATIVE EN MILIEU OUVERT

GROUPE DE TRAVAIL RELATIF AU MILIEU OUVERT

SOMMAIRE

L'INTENTION DU DOCUMENT D'ORIENTATION

1 - PROPOS INTRODUCTIFS	5
2 - UTILISATION DES TABLEAUX	6
• Un document d'orientation et non un cahier des charges	6
• Deux tableaux : tronc commun et axes spécifiques	6
3 - LES PRINCIPES COMMUNS D'INTERVENTION	7
• Les objectifs du milieu ouvert	7
• Une intervention fondée sur la mobilisation des parents	7
• Des situations pour lesquelles l'intervention en milieu ouvert n'est pas adaptée	8
• L'élaboration d'un plan d'action	8
• La participation des enfants	9
• Les besoins spécifiques et le trauma complexe	9
4 - TRONC COMMUN	10
5 - AXES SPÉCIFIQUES	12
6 - LES VARIABLES TERRITORIALES	14
• Les variables en lien avec les dispositifs publics	14
• Variables politiques	15
• Variables des liens entre institutions	15
CONCLUSION	16

1 - PROPOS INTRODUCTIFS

Les interventions à domicile représentent aujourd'hui près de la moitié des accompagnements en protection de l'enfance. Selon les derniers chiffres publiés par l'ONPE, au 31 décembre 2022, au niveau national, la distribution des modes de prise en charge des mineurs entre milieu ouvert et accueil est respectivement de 49 % et 51 %¹.

Pourtant, malgré leur ancienneté et leur essor, les modalités d'intervention à domicile sont encore mal appréhendées, parfois considérées comme floues quant à leur contenu, mais également leurs objectifs.

L'aide éducative à domicile est une mesure administrative. Elle est proposée aux parents lorsqu'il est évalué que la santé de l'enfant, sa sécurité, son entretien ou son éducation l'exigent. L'action éducative en milieu ouvert est ordonnée par le juge des enfants. Les deux mesures doivent s'exercer au plus près des besoins de l'enfant et de ses parents.

Pour répondre à cette nécessité, des initiatives locales se sont développées, rendant parfois plus complexe la compréhension du dispositif de protection de l'enfance. Des AEMO « renforcées », « intensifiées », etc. ont vu le jour. Des services d'AEMO se sont par ailleurs spécialisés dans l'accompagnement des tout-petits, d'adolescents, de victimes de violences sexuelles, d'inceste ou de conflits parentaux, etc.

Par « mesure de milieu ouvert », nous entendons, dans le présent document uniquement et par facilité de langage, à la fois les mesures d'AED et d'AEMO. La diversification des modalités d'intervention dépend toutefois de la volonté politique et de la capacité financière de chaque département. Certains auront choisi de favoriser la modularité ou la spécialisation de certains services, alors que d'autres ne disposeront pas de mesures spécifiques, renforcées, intensifiées, ou de service de milieu ouvert habilité à accueillir l'enfant de manière exceptionnelle ou périodique.

Par ailleurs, les termes « renforcé » ou « intensifié » recouvrent des réalités différentes, selon les départements. Il ne s'agit pas que d'une question de fréquence d'intervention. Il peut être question de renforcer les moyens humains, par une augmentation du nombre de professionnels intervenants, ou par une diversification des profils de professionnels, en faisant appel à des psychologues, psychiatres, éducateurs de

jeunes enfants, techniciens en intervention sociale, de réduire le nombre de mesures par professionnel permettant de passer plus de temps auprès de l'enfant et de ses parents, etc. Dans son rapport publié en 2009, la Cour des comptes estimait que le contenu et la portée éducative des mesures de milieu ouvert étaient « *très mal cernées* » et que ces mesures constituaient souvent « *une forme de soutien épisodique dont le contenu et l'efficacité sont difficiles à cerner* »².

La mesure de milieu ouvert peut également parfois être prononcée « par défaut », en attendant d'avoir accès à une mesure qui correspondrait davantage à la situation et aux besoins de l'enfant, telle qu'une mesure d'accueil en protection de l'enfance.

Dans de nombreux départements, les moyens alloués aux services ne leur permettent pas, à l'heure actuelle, de répondre aux objectifs qui leur sont assignés. Déjà, en 2009, la Cour des comptes notait les disparités quant au nombre de mesures par professionnel et donc de temps passé auprès de l'enfant, conduisant à des interrogations sur leur contenu effectif³.

Faute de moyens humains suffisants, une majorité des professionnels des services de milieu ouvert ne peuvent aujourd'hui rencontrer les parents qu'une fois tous les quinze jours, voire parfois une fois par mois. Selon les situations, ces modalités d'intervention peuvent ne pas être suffisantes pour répondre de façon satisfaisante aux besoins fondamentaux de l'enfant qui ne trouvent pas une juste réponse dans leur environnement immédiat pour assurer leur protection.

Des cadres de références et des protocoles ont progressivement été élaborés par certains conseils départementaux. Ils permettent de donner un cadre plus précis aux interventions en milieu ouvert. Néanmoins, le manque d'équité nationale demeure.

Les services de milieu ouvert AED-AEMO sont en attente de repères clairs, d'un cadre protecteur, de directives et de moyens leur permettant de mener à bien leur mission, quel que soit le territoire d'intervention.

Les mesures d'AED et d'AEMO visent à améliorer les conditions de vie de l'enfant et à soutenir les capacités parentales. Les interventions ne sont pas normatives mais se concentrent sur

¹ ONPE, « Chiffres clés en protection de l'enfance au 31 décembre 2022 », février 2024

^{2 et 3} Cour des comptes, « La protection de l'enfance », Rapport public thématique, octobre 2009, disponible en ligne

l'accompagnement des parents dans l'exercice de leur rôle. Il est alors crucial de prendre en compte le rapport au temps des parents et des enfants et trouver un équilibre entre la nécessité d'une intervention rapide et le respect du temps nécessaire pour que les familles puissent évoluer à leur propre rythme. Ainsi, les interventions doivent être alignées avec les réalités et les temporalités des familles qu'elles accompagnent, permettant un soutien efficace et respectueux.

► **Le présent document d'orientation se propose de définir le contenu minimum de ce que devrait être une mesure de milieu ouvert AED-AEMO porteuse de sens, efficace, qui prend en compte les besoins fondamentaux de l'enfant et respectueuse du cadre légal. Il ne s'agit pas d'uniformiser les pratiques, mais de poser des repères communs, de s'entendre sur un contenu minimal d'une mesure de milieu ouvert.**

Comme toute activité humaine, les activités de milieu ouvert sont impactées par les bouleversements sociaux et économiques. La multiplicité des effets et les adaptations nécessaires demandent la mobilisation de moyens inédits en terme humain et financiers non encore évalués finement, mais qu'il serait néanmoins nécessaire de prendre en compte et d'anticiper.

De plus, les activités de milieu ouvert sont impactées par les conséquences multiples du bouleversement climatique : prise en compte de l'émergence des souffrances psychiques liées à l'éco-anxiété, conséquences socio-économiques pour les familles, traumatismes en lien avec les catastrophes, nécessité d'adapter les modalités de déplacement...

2 – UTILISATION DES TABLEAUX

UN DOCUMENT D'ORIENTATION ET NON UN CAHIER DES CHARGES

La mesure de milieu ouvert nécessite une certaine souplesse, afin de pouvoir s'ajuster aux problématiques familiales et aux réalités territoriales. La priorité est donnée ici à l'inclusion de toutes les situations familiales, sociales et culturelles.

Le présent document d'orientation n'a pas vocation à poser un cadre rigide d'intervention, mais à éclairer le contenu d'une mesure d'intervention à domicile. Il doit s'ajuster aux réalités locales, aux besoins

d'accompagnement de l'enfant et de ses parents et laisser la place à l'ouverture et à la créativité. Des actions ou types d'interventions sont pensées et mises en œuvre en concertation avec l'ensemble des partenaires, bien qu'elles ne soient pas citées dans le présent document.

Les actions mises en œuvre par le service de milieu ouvert dépendront également des ressources extérieures disponibles sur le territoire et directement mobilisables et de la construction d'un partenariat opérationnel. Cela est développé au chapitre 6.

Par ailleurs, aussi précis et fonctionnels que soient les points de repère présentés dans cet écrit, ils ne réduisent ni n'annulent les marges de manœuvre propres à chaque situation familiale. Les particularités individuelles sont autant de ressources que de contraintes pour les professionnels engagés ; elles constituent des opportunités à chaque fois de renouveler les représentations et les actions relevant de la protection de l'enfance.

DEUX TABLEAUX : TRONC COMMUN ET AXES SPÉCIFIQUES

Il est courant de parler d'AEMO renforcée ou d'AEMO intensifiée. Pourtant, il n'existe qu'une seule mesure, prévue à l'article 375-2 du Code civil, appelée « action éducative en milieu ouvert ». Cette mesure recouvre une palette d'interventions possibles, qui peuvent être intensives, renforcées ou spécifiques, ... en fonction des situations familiales. La loi du 7 février 2022, en introduisant pour la première fois les termes « intensif » ou « renforcé » dans le corpus juridique français relatif à l'AEMO, fait seulement mention d'une possible modalité de l'AEMO. Elle ne crée pas de nouvelle mesure.

Certains départements expérimentent ou mettent en œuvre la mesure dite « unique ». Là encore, il ne s'agit pas d'une nouvelle mesure, mais d'une modalité de mise en œuvre des interventions en milieu ouvert. Le juge des enfants ordonne la mesure, en fixe les objectifs généraux et mandate le service chargé de sa mise en œuvre. Ce dernier appréciera l'intensité et les modalités d'interventions au regard des besoins de l'enfant et de la situation familiale.

Cette diversité permet de répondre au plus près des besoins des enfants et de leurs parents. Elle est essentielle pour répondre aux objectifs de la mesure. C'est sur cette base qu'a été pensé le présent document d'orientation.

Ainsi, il est composé de :

- ▶ Un tableau « tronc commun » regroupant les actions/interventions à exercer ou mettre en œuvre pour toute mesure d'AEMO/AED. Ces actions sont exercées directement par les services de milieu ouvert
- ▶ Un tableau « axes spécifiques » qui reprend les actions ou interventions spécifiques à mettre en œuvre en fonction de l'évaluation de la situation et de celle des besoins de l'enfant et de ses parents. Il vise à donner un contenu opérationnel à la nécessaire adaptabilité de l'intervention. Ces axes pourront être mis en œuvre en s'appuyant sur les dispositifs extérieurs ou de droit commun. Ils donneront lieu à une intervention directe des services AEMO, en s'appuyant sur les ressources internes de l'association/organisme gestionnaire, si le maillage territorial ne permet pas d'avoir recours à des ressources extérieures ou si les parents ne sont pas en mesure ou refusent de se saisir des possibilités d'intervention des services de droit commun.
- ▶ Un chapitre consacré aux variables territoriales.

Ces trois éléments sont en interaction permanente et sont interdépendants. Une mesure ne peut être envisagée qu'en s'appuyant sur le tronc commun et sur les axes spécifiques en fonction des variables territoriales. Le tronc commun ne se suffit pas à lui-même.

3 - LES PRINCIPES COMMUNS D'INTERVENTION

LES OBJECTIFS DU MILIEU OUVERT

Définir le contenu d'une mesure de milieu ouvert nécessite au préalable de s'entendre sur les objectifs de cette mesure.

Pour cela, il paraît nécessaire de se référer au cadre juridique en vigueur. La loi du 14 mars 2016 expose expressément que « La protection de l'enfance vise à garantir la prise en compte des besoins fondamentaux de l'enfant, à soutenir son développement physique, affectif, intellectuel et social et à préserver sa santé, sa sécurité, sa moralité et son éducation, dans le respect de ses droits. (...) Les modalités de mise en œuvre de ces décisions (...)

impliquent la prise en compte des difficultés auxquelles les parents peuvent être confrontés dans l'exercice de leurs responsabilités éducatives et la mise en œuvre d'actions de soutien adaptées en assurant, le cas échéant, une prise en charge partielle ou totale de l'enfant.»⁴.

En assistance éducative, l'article 375 du Code civil prévoit que « Si la santé, la sécurité ou la moralité d'un mineur non émancipé sont en danger, ou si les conditions de son éducation ou de son développement physique, affectif, intellectuel et social sont gravement compromises, des mesures d'assistance éducative peuvent être ordonnées. (...) ».

Concernant spécifiquement les interventions en milieu ouvert, sur le plan administratif, l'article L222-2 du CASF précise que « L'aide à domicile est attribuée sur sa demande, ou avec son accord, à la mère, au père ou, à défaut, à la personne qui assume la charge effective de l'enfant, lorsque la santé de celui-ci, sa sécurité, son entretien ou son éducation l'exigent et, pour les prestations financières, lorsque le demandeur ne dispose pas de ressources suffisantes. ».

Au niveau judiciaire, l'article 375-2 du Code civil précise que « Chaque fois qu'il est possible, le mineur doit être maintenu dans son milieu actuel. Dans ce cas, le juge désigne, soit une personne qualifiée, soit un service d'observation, d'éducation ou de rééducation en milieu ouvert, en lui donnant mission d'apporter aide et conseil à la famille, afin de surmonter les difficultés matérielles ou morales qu'elle rencontre. Cette personne ou ce service est chargé de suivre le développement de l'enfant et d'en faire rapport au juge périodiquement. Si la situation le nécessite, le juge peut ordonner, pour une durée maximale d'un an renouvelable, que cet accompagnement soit renforcé ou intensifié. (...) ».

Au regard de ces textes, les interventions en milieu ouvert ont pour objectif de protéger l'enfant, qui demeure au domicile parental, face à une situation de danger ou de risque de danger et la prise en compte ses besoins fondamentaux. L'accompagnement des parents, et plus précisément le renforcement des compétences parentales, doit être considéré comme un troisième objectif.

UNE INTERVENTION FONDÉE SUR LA MOBILISATION DES PARENTS

Les parents ne sont pas seulement sujets de l'intervention, ils en sont également des acteurs. Le travail avec les parents n'est pas un simple moyen. Il

⁴Article L1&2-3 du CASF, introduit par la loi n°2016-297 du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfant

constitue également un objectif de l'intervention. L'intervention en milieu ouvert doit permettre de faire évoluer le système familial et de mobiliser l'ensemble des acteurs du système dans leurs responsabilités.

À la différence des situations de placement où l'enfant est juridiquement confié aux services de l'aide sociale à l'enfance ou directement à un établissement, dans les situations de milieu ouvert, l'enfant reste sous la responsabilité de ses parents. Ce sont eux qui doivent prendre en compte et répondre, de manière adaptée, à ses besoins.

La mesure de milieu ouvert a pour objectif de les accompagner dans la bonne compréhension des besoins de leur enfant et dans la manière d'y répondre, dans le cadre d'un travail de renforcement des compétences parentales.

Elle s'inscrit à cet égard pleinement dans la définition du travail social précisé à l'article D142-1-1 du CASF⁵ et de l'article 226-4 et du 375 du Code civil.

DES SITUATIONS POUR LESQUELLES L'INTERVENTION EN MILIEU OUVERT N'EST PAS ADAPTÉE

Certains parents refusent l'intervention des services. Lorsque cela porte seulement sur l'accès au domicile, il est possible d'intervenir dans un autre lieu et d'accompagner les parents sur les raisons de ce refus. À l'inverse, une opposition totale de l'intervention par les parents peut constituer un élément de danger supplémentaire pour l'enfant qui peut ne pas être conciliable avec son maintien au domicile. Sur ce point, comme tout au long de l'accompagnement, il est nécessaire de prendre en compte les refus et oppositions et tenter de les faire évoluer vers une meilleure acceptation de l'intervention des services et de leur raisons d'être,

Cela renvoie à la nécessité de savoir évaluer la situation et se retirer si les possibilités d'intervention ou les moyens ne permettent pas d'assurer la sécurité de l'enfant.

Dans le même sens, le nombre de renouvellements de la mesure peut être un indice de contre-indication. Si, malgré l'intervention, la situation n'évolue pas,

cela peut être signe que cette mesure n'est pas adaptée à la situation. Il n'y a pas lieu à laisser perdurer sur le long terme une mesure de milieu ouvert qui n'apporte pas la protection et les changements nécessaires. Il importe d'objectiver l'évolution de la situation et la capacité des parents à se mobiliser et à se saisir de l'intervention.

Dans certains systèmes familiaux, ces caractéristiques du climat ne sont pas suffisamment réunies notamment en cas d'emprise voire de terreur. Dans ce cas, une mesure de placement s'impose. L'enfant peut subir des pressions avant et après les rencontres sans qu'elles lui soient bénéfiques. Malgré elles, l'intervention augmente les pressions psychologiques sans améliorer la situation de l'enfant par ailleurs. Pour se développer, un enfant a besoin d'évoluer dans un climat de sécurité et bienveillant.

L'ÉLABORATION D'UN PLAN D'ACTION

L'évaluation de la situation a théoriquement déjà été réalisée avant qu'une mesure en milieu ouvert ne soit ordonnée (traitement de l'information préoccupante ou Mesure judiciaire d'investigation éducative). S'il est nécessaire d'évaluer la situation au regard du danger, il s'agit de définir des objectifs à atteindre pour identifier les moyens à mettre en œuvre. Cette évaluation relève davantage de l'observation que du diagnostic.

Il appartient au juge des enfants ou au service du département d'assigner des objectifs à la mesure de milieu ouvert. Certains juges des enfants peuvent être précis dans leurs attendus et les objectifs qu'ils fixent à la mesure. D'autres, moins. Pour exercer des mesures de milieu ouvert, les professionnels doivent avoir connaissance des éléments clés de la situation et des objectifs généraux.

Il appartient au service de milieu ouvert de décliner de manière opérationnelle les objectifs afin que le système familial, soutenu par son environnement, soit en mesure de répondre aux besoins de l'enfant. Ces plans d'action doivent être élaborés et peuvent se mettre en œuvre dans le cadre d'avenants au document individuel de prise en charge. La proposition de trame de projet pour l'enfant (PPE) élaborée par la direction générale de la cohésion

⁵Cet article précise que « Le travail social vise à permettre l'accès des personnes à l'ensemble des droits fondamentaux, à faciliter leur inclusion sociale et à exercer une pleine citoyenneté. Dans un but d'émancipation, d'accès à l'autonomie, de protection et de participation des personnes, le travail social contribue à promouvoir, par des approches individuelles et collectives, le changement social, le développement social et la cohésion de la société. Il participe au développement des capacités des personnes à agir pour elles-mêmes et dans leur environnement. (...) Il s'appuie sur des principes éthiques et déontologiques, sur des savoirs universitaires en sciences sociales et humaines, sur les savoirs pratiques et théoriques des professionnels du travail social et les savoirs issus de l'expérience des personnes bénéficiant d'un accompagnement social, celles-ci étant associées à la construction des réponses à leurs besoins. (...) »

sociale propose un canevas de plan d'action qui peut servir de modèle⁶. Certes, le PPE n'est pas élaboré dans tous les départements ni pour toutes les mesures. Néanmoins, un plan d'action peut être élaboré et défini quand bien même il n'y a pas de PPE.

LA PARTICIPATION DES ENFANTS

L'article 12 de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant reconnaît à chaque enfant capable de discernement, le droit d'exprimer librement son opinion sur toute question l'intéressant, ses opinions devant être prises en considération eu égard à son âge et à son degré de maturité. À cette fin, les enfants doivent avoir la possibilité d'être entendus dans toute procédure judiciaire ou administrative les intéressant.

L'enfant n'est pas un simple sujet de l'intervention en milieu ouvert. Il doit être associé et pouvoir s'exprimer à tous les stades de la mise en œuvre de la mesure. Il importe ainsi de pouvoir, dès la mise en œuvre de la mesure, lui expliquer, seul ou en présence de ses parents, les raisons, le contenu et les objectifs de l'intervention. Il doit pouvoir s'exprimer librement et donner son point de vue et son ressenti tant sur la mesure elle-même que sur sa mise en œuvre, sur sa situation familiale et son évolution.

LES BESOINS SPÉCIFIQUES ET LE TRAUMA COMPLEXE

Si tous les enfants présentent des besoins fondamentaux, dits universels, auxquels chaque adulte qui prend soin d'eux doit répondre pour leur permettre un bon développement, les enfants accompagnés en protection de l'enfance, y compris en milieu ouvert, peuvent présenter des besoins spécifiques.

En effet, les maltraitances, parmi lesquelles les négligences, la non-réponse ou la réponse inadaptée à leurs besoins fondamentaux entraînent diverses séquelles psychologiques chez les enfants qui en sont victimes et qui portent atteinte à leur développement. Ces traumas, appelés traumas complexes ou polytraumas, trauma développemental (physique et psychique), vont avoir des conséquences importantes sur le développement de l'enfant.

Sur ce point, la démarche de consensus sur les besoins fondamentaux de l'enfant explique qu'« *Il apparaît que leurs besoins fondamentaux n'ayant pas été satisfaits qualitativement, et en temporalité avec leurs besoins développementaux, ces besoins fondamentaux acquièrent une acuité et des caractéristiques spécifiques à prendre en considération, qui nous conduisent à les considérer comme des besoins spécifiques, car amplifiés et justifiant des réponses de compensation adaptées au regard des troubles développementaux associés* »⁷.

Si les besoins spécifiques ne sont pas repérés et ne font pas l'objet d'une réponse adaptée, les effets de l'exposition aux traumas complexes sur le développement de l'enfant peuvent perdurer. Par ailleurs, la théorie de l'attachement indique des pistes pour soutenir et renforcer la résilience tout comme la réponse aux besoins fondamentaux des enfants.

L'intervention à domicile devra donc nécessairement prendre en compte les besoins spécifiques des enfants et accompagner les parents dans les réponses à leur apporter. Cela nécessite une bonne connaissance et compréhension par les professionnels du développement de l'enfant, des conséquences de la non-réponse à leurs besoins fondamentaux, des traumas complexes et des ressources disponibles pour accompagner l'enfant, lui permettre d'acquérir une sécurité « de base », l'aider à réguler ses émotions ou l'accompagner dans le développement de nouvelles compétences psychosociales. Une sensibilisation, voire une formation, à la psychoéducation est, à cet égard, nécessaire.

⁶ Voir la trame du PPE et plus spécifiquement du plan d'action proposée par la DGCS (p.10 et suivantes) / ⁷ [Disponible sur le site internet de la cnape](#)

TRONC COMMUN

Ce chapitre présente les étapes qui constituent le fondement d'un accompagnement en AEMO ou en AED : elles permettent l'élaboration et le partage du projet construit en réponse aux besoins de l'enfant au regard de sa situation.

Les différentes catégories professionnelles engagées dans une mesure sont :

RP – TS

Référent professionnel chargé du projet de l'enfant – Travailleur social

S – PA

Secrétariat – Personnel administratif

P : Psychologue

C : Cadre

LE DÉROULEMENT PROPOSÉ EST LE SUIVANT :

- J0** ● Réception des pièces d'instauration de la mesure
Constitution du dossier administratif

 - Ouverture du dossier informatique
 - Scan des éléments et création du dossier papier

S - PA
S - PA

- J7** ● Préparation de l'attribution :

 - Lecture des pièces : décision du Juge des enfants (JE) ou décision administrative
 - Attribution à un référent professionnel (RP) : disponibilité, territoire, problématique

C

- Réalisation et envoi des courriers aux parents, au JE, aux correspondants des Conseils départementaux (CD)
Préparation des documents de la loi 2002-2
Préparation des documents relatifs aux autorisations

S - PA

- Préparation préalable au 1^{er} entretien

 - Prise de connaissance du parcours de l'enfant : dossier en assistante éducative, évaluation de l'information préoccupante (IP), projet pour l'enfant, ...
 - Contact des partenaires déjà engagés auprès de la famille
 - Préparation du 1^{er} entretien : stratégie, personnes rencontrées ...
 - Préparation et envoi de l'invitation à l'enfant et aux responsables ou représentants de l'autorité parentale

RP - TS

- J21** ● 1^{er} entretien :

 - Présentation de l'institution et des personnes : membres de la famille et professionnels
 - Présentation du cadre de la mesure
 - Lecture du jugement et échanges avec les parents
 - Signature des autorisations et communication des documents de la loi 2002-2
 - Élaboration du Document individuel de prise en charge (DIPC) initial.

RP - TS / C

- J21** ● Préparation des objectifs avec les parents :
à J125

 - Actualisation de la caractérisation de la situation au regard des besoins fondamentaux de l'enfant
 - Temps de réflexion, d'élaboration et de définition des objectifs prioritaires en réponse aux besoins fondamentaux de l'enfant
 - Partage avec la famille (parents et enfants)

RP - TS / P / C

>>> Le nombre d'entretiens est à adapter en fonction de la configuration de la famille.

>>> Des rencontres individuelles avec les enfants doivent être envisagées.

>>> Le relais avec les partenaires successifs et simultanés est essentiel.

LES CATÉGORIES PROFESSIONNELLES : UNE VARIABLE DÉTERMINANTE

Au regard de l'actuelle « crise des métiers », cette question est majeure. Il apparaît que ce n'est pas tant la catégorie professionnelle en elle-même qui dicte les besoins auxquels chaque métier répond, mais plutôt le contenu des référentiels qui spécifie les compétences requises.

Il n'appartient pas aux tarificateurs de déterminer quels métiers recruter. Cependant, les validations budgétaires induisent nécessairement des choix quant aux profils utiles à la constitution d'une équipe. De fait, **aucune réglementation ne détermine les métiers attendus selon les situations professionnelles ; c'est la combinaison des formations initiales/continues qui permet d'organiser des équipes** avec des compétences propres à leur métier. Un certain niveau de diplôme peut être requis pour des missions spécifiques, et l'alignement des compétences sur les missions et responsabilités spécifiques doit être pris en compte dans la mise en place d'un tel plateau technique.

Les enjeux actuels concernent aussi l'évolution des postures professionnelles. Il s'agit de **passer d'une perception de la défaillance parentale à une approche axée la mobilisation des ressources de l'environnement**, mais aussi de redéfinir le rôle du management dans ce processus. Le management doit donc opérer à deux niveaux : être à la fois proche et distant des enjeux affectifs des situations familiales.

Il doit naviguer entre une proximité nécessaire pour comprendre les dynamiques familiales et une certaine distance permettant une analyse objective. Souvent, il travaille à partir du récit d'un tiers, plutôt que d'interagir directement avec les personnes concernées, ce qui nécessite une finesse de compréhension et une capacité à lire entre les lignes.

- J125** ● **Élaboration du plan d'action :** RP - TS
- Planification et convocation des parties prenantes : RP - TS
 - parents, partenaires,... RP
 - Rencontres avec les parents pour la co-construction et la formalisation du plan S - PA
 - Temps d'échange avec l'enfant pour lui présenter le plan et recueil de son avis
 - Notification/envoi du plan d'action (parents, TDC,...), enregistrement administratif
 - >>> *Association des enfants dans le cadre de l'élaboration*
 - >>> *Importance que le référent professionnel porte la mesure et non le cadre.*
- **Pilotage et mise en œuvre du plan d'action :** RP - TS
- Rencontres avec les parents pour développer/maintenir/ soutenir la mobilisation des parents dans la réponse aux besoins fondamentaux de l'enfant RP - TS
 - Suivre le déroulement des objectifs : temps de travail, rencontres structurées, ... RP - TS
 - Ajuster le projet aux évolutions des besoins de l'enfant RP - TS
 - Coordination interne/pluridisciplinaire
 - Mobiliser les ressources de l'environnement RP - TS
 - Articulation avec les partenaires externes RP - TS
 - Retranscription des événements ou des actions
 - Organisation de temps spécifiques avec l'enfant pour recueillir sa parole RP - TS/C
 - Préparation, organisation et tenue de réunions de synthèse RP - TS
 - Élaboration des écrits avec recueil de l'avis des parents et de l'enfant (selon son âge) RP/P/C
 - Restitution aux parents
- **Validation des écrits** C
- **Présence à l'audience** RP - TS
- >>> *Faire prendre conscience des besoins spécifiques*
 - >>> *Mobiliser les parties prenantes pour organiser la réponse aux besoins universels des enfants*

5 - AXES SPÉCIFIQUES

Les axes spécifiques sont activés dans le cadre du plan d'action au sein du service en fonction :

- ▶ Des besoins spécifiques des parents et de l'enfant
- ▶ De la temporalité de l'accompagnement
- ▶ Du type de mesure concernée.

En complément des métiers énoncés au chapitre 4 – Tronc commun, les métiers suivants interviennent de façon complémentaire selon les axes du projet :

- ▶ EJE : Educateur de jeunes enfants
- ▶ CESF : Conseiller en économie sociale et familiale
- ▶ MF : médiateur familial
- ▶ ME : Moniteur éducateur
- ▶ TISF : Technicien en intervention sociale et familiale
- ▶ AES : Accompagnant éducatif et social

Il s'agit d'un portefeuille de compétences et de métiers à mettre en musique au service du plan

d'action. Les compétences propres à ces métiers sont mobilisées au regard des besoins fondamentaux de l'enfant qui sont évalués en amont de la mesure, à son début et durant tout son déroulé. Les besoins spécifiques sont aussi à interroger afin de déterminer leur niveau de satisfaction.

Dans tous les cas, lorsque **les dispositifs de droit commun ne sont pas mobilisés** par les parents, l'objectif est de l'étayer pour qu'elle en bénéficie. La logique de subsidiarité telle qu'elle est mise en œuvre au début d'une mesure est à penser comme transitoire comme l'est la mesure de protection de l'enfance. Une institution ne pouvant pas répondre seule aux besoins fondamentaux d'un enfant, le travail partenarial est un élément fondamental des actes professionnels présentés ici. Dans le cas d'une AEMO, les axes spécifiques peuvent aussi être énoncés par le magistrat et définis dès le début de la mesure.

Socialisation et citoyenneté (renforcement du tronc commun : sport, loisirs, culture)

Accompagner l'accès aux dispositifs de droits communs en matière de sport, culture et loisirs	<ul style="list-style-type: none">• Mobiliser et accompagner les parents pour inscrire et organiser la participation de l'enfant à des activités de socialisation gérées par le droit commun.• Organiser avec des partenaires et participer avec les enfants et les parents à des actions de socialisation (spectacle, ...).• Accompagner les enfants et les parents à des actions de socialisation (théâtre, sport, ...).	Animateur socio culturel ou sportif
---	--	-------------------------------------

Contexte familial et social (parents, logement, ressources de la famille élargie...)

Structurer les ressources de l'environnement	<ul style="list-style-type: none">• Organiser le logement pour respecter tant que faire se peut des espaces intimes pour les parents et les enfants.• Favoriser les hébergements chez des proches lors de tensions familiales ou lors de périodes de vacances	RP et CESF
--	--	------------

Structuration du cadre de vie

Intervenir à domicile pour organiser le quotidien de l'enfant afin de répondre à ses besoins fondamentaux	<ul style="list-style-type: none">• Définir avec les parents des règles de vie structurantes (heure de repas, heure de coucher, hygiène...)• Accompagner les parents et les enfants dans l'application dans le réel de ces règles• Mobiliser les parents dans la gestion de l'hygiène du logement• Mobiliser les parents pour sécuriser l'espace de vie de l'enfant selon son niveau de développement (cuisine, chute de balcon, blessure du fait d'encombrants...)	RP, ME, TISF, AES et EJE
---	--	--------------------------

Besoins physiologiques – Santé – Accès aux soins

Soigner l'enfant (psychiquement et physiquement)	<ul style="list-style-type: none">• Mobiliser les parents pour la prise de rendez-vous chez des praticiens adaptés (CAMSP, généraliste, CMP...)• Accompagner physiquement lors des RDV si nécessaire• Mobiliser et accompagner les parents dans la mise en œuvre de la stratégie thérapeutique	RP, TISF et P
--	--	---------------

Conflits parentaux et exposition aux violences conjugales

Mobiliser les parents sur les besoins de l'enfant exposé à un conflit parental <i>Pour les 12-21 ans : médiation parent(s)-adolescent afin d'apaiser la relation et de recréer la confiance.</i>	<ul style="list-style-type: none">• Sensibiliser les parents aux conséquences des conflits et/ou violences conjugales sur l'enfant• Mobiliser les parents sur la réponse à apporter aux besoins de leur enfant pris dans le conflit parental ou exposé aux violences conjugales• Permettre aux enfants d'exprimer leurs émotions avec d'autres enfants qui vivent les mêmes expériences• Évaluer et réajuster le plan d'action en fonction de l'intensité du conflit et des conséquences sur l'enfant	Binôme RP et autre professionnel (dont P) Intervention d'un dispositif/personne spécialisé (médiateur familial, P, thérapeute familial...)
---	--	---

Mobilisation dans les apprentissages, remobilisation scolaire et professionnelle

Réinscrire en milieu scolaire ou orientation professionnelle, ... <i>Pour les plus petits, relève du tronc commun</i> <i>Pour les 6/12 ans : aide aux devoirs, médiation scolaire</i> <i>Pour les 0/3 ans : stimulation, ouverture au monde</i>	Intervenir de façon centrée sur l'adolescent : parcours découverte des métiers, accompagnement dans des dispositifs de droit commun, rédaction de CV, accompagnement sur un rythme/cadre de vie	RP avec éventuelle intervention d'un professionnel spécifique (médiateur scolaire)
--	--	--

Violences sexuelles intrafamiliales, inceste, prostitution

Accompagner le mineur afin de l'extraire de sa situation <i>Être formé pour accompagner et orienter</i> <i>Demander une formation, du temps et des ressources</i>	<ul style="list-style-type: none">• Accompagner dans les démarches face aux révélations• Travailler sur le recueil de la parole• Travailler en ateliers thérapeutiques• Travail d'accompagnement et d'orientation vers un dispositif dédié/recherche d'une mise à l'abri	P, RP et C
---	---	------------

Violences (physiques, sexuelles, psychologiques) et gestion des traumatismes

Accéder aux soins par une stratégie de psychoéducation

Intervenir en direct (psychologue) pour affiner le repérage et l'orientation de la prise en charge

P

Handicap, double vulnérabilité

Accompagner les parents et l'enfant dans la mise en œuvre d'un parcours médico-social

- Accompagner, si nécessaire, l'acceptation du handicap
- Constituer des dossiers administratifs
- Articuler les différents acteurs
- Mobiliser les parents sur les besoins particuliers de leur enfant

P, RP et C

Mesure de milieu ouvert lorsqu'un enfant est confié à un tiers digne de confiance

Accompagner le tiers digne de confiance

- Sensibiliser et informer aux droits (allocation, exercice de l'autorité parentale, ouverture du droit commun...)
- Évaluer des enjeux de loyauté et du besoin de médiation par rapport aux parents
- Accompagner à la demande
- Accompagner les visites entre l'enfant et ses parents lorsqu'il est confié au TDC

RP, P ou professionnel dédié

6 - LES VARIABLES TERRITORIALES

Les variables en lien avec les dispositifs publics, les variables politiques et celles des liens entre institutions jouent un rôle essentiel dans la mise en œuvre des mesures de milieu ouvert en matière de protection de l'enfance. Ces variables impactent directement la façon dont les interventions sont planifiées, exécutées et évaluées.

LES VARIABLES EN LIEN AVEC LES DISPOSITIFS PUBLICS

Les particularités du territoire géographique sont des éléments qui demandent une adaptation locale dans la mise en œuvre des mesures de milieu ouvert. La diversité des zones géographiques influence la manière dont les services sont déployés et ajustés en fonction des besoins locaux. Cette organisation géographique détermine le temps nécessaire aux déplacements, que ce soient ceux des parents comme ceux des professionnels ce qui affecte le temps alloué à chaque rencontre et à l'accompagnement global des

personnes concernées. De même, l'accessibilité aux transports en commun peut faciliter ou entraver la capacité des parents et des professionnels à accéder aux différents dispositifs.

Au fil du temps, les dispositifs spécialisés comme ceux de droit commun se sont complexifiés tant au niveau de leur visibilité que de leur accès (par saturation), nécessitant de la part de tous une compréhension approfondie des mécanismes en place. La sophistication des dispositifs demande une expertise accrue, pour garantir une mise en œuvre efficace, ainsi qu'une flexibilité de la part des professionnels, afin de répondre aux besoins spécifiques des personnes accompagnées. De plus, des temps institutionnels spécialement dédiés au décloisonnement sont devenus nécessaires afin de favoriser les rencontres, connaissance et compréhension réciproque.

Les professionnels de milieu ouvert doivent par ailleurs s'ajuster aux services publics disponibles, créant des variables pratiques. L'efficacité des mesures dépend de la capacité d'accès à ces services,

de la capacité à travailler en collaboration avec eux et de la capacité à offrir des solutions holistiques et durables. Ainsi, la disponibilité d'infrastructures telles que des centres communautaires, des écoles, des centres de santé, etc., peut influencer l'offre de services. L'accès à la culture, aux lieux d'accueil de la petite enfance, aux lieux de formation et aux ressources pour la réflexion sur les pratiques professionnelles sont des variables pratiques complémentaires importantes. Ces éléments influencent la qualité des interventions et le bien-être des individus concernés.

De plus, selon les territoires, via les schémas départementaux, les représentants des Conseils départementaux prennent des décisions propres, créant des variations pratiques dans la manière dont les mesures de milieu ouvert sont mises en œuvre. Ces choix locaux reflètent les priorités et les ressources disponibles, influençant directement la réalité sur le terrain.

Pour chaque département, un Observatoire départemental de la protection de l'enfance (ODPE) a pour fonction de favoriser la connaissance du public, du territoire, produire des analyses sur des éléments comme l'accès du public aux dispositifs de droit commun. De plus, ils peuvent soutenir les initiatives favorisant les réponses aux besoins du territoire. Cependant, bien que jouant un rôle important dans le déploiement des politiques publiques, les ODPE font face au défi pratique de leur existence réelle, des moyens qui leur sont alloués et du manque d'évaluation de leurs pratiques. Ces éléments entravent leur capacité à répondre à la commande, à ajuster et améliorer constamment les interventions ainsi qu'à objectiver les variables départementales au regard de données nationales.

L'ensemble des services participant aux actions de prévention et permettant le repérage et l'intervention de façon précoce, représente aussi une variable en lien avec les politiques publiques. Leur implantation dépend de la localisation géographique, de l'accessibilité et de la disponibilité des transports en commun. Cela influence la portée et l'efficacité des interventions.

La présence ou carence de l'ensemble de ces variables agit sur les services spécialisés. Ces derniers peuvent être mobilisés à défaut d'une réponse de droit de commun en intention initiale, leur activité peut être embolisée par l'absence de dispositif de droit commun et leur projet institutionnel impacté par le manque de ressources territoriales.

VARIABLES POLITIQUES

La qualité des collaborations entre les décideurs politiques et les associations crée une variable politique majeure. Ces relations agissent de façon plus ou moins directe sur les ressources allouées aux interventions de milieu ouvert, influençant ainsi leur efficacité. La façon dont les acteurs des politiques publiques conçoivent les actions du secteur associatif influence la mise en œuvre de ces politiques. Selon que les relations institutionnelles et individuelles relèvent de l'opérationnalité ou du partenariat, les actions engagées sont pensées comme de même niveau ou secondaires à celles des dispositifs publics, ce qui peut impacter la relation entre les associations.

De plus, la nécessité pour les départements de compenser à l'absence de dispositifs de droit commun, y compris la désertification médicale, souligne une dimension politique dans la gestion des ressources. Les choix politiques, qu'ils soient à l'échelle nationale, régionale, départementale ou locale, impactent la manière dont ces compensations sont gérées et affectent directement les services de protection de l'enfance. L'échelon supérieur, l'État, incarne alors le premier niveau dont il est attendu par tous les autres le respect des engagements nationaux.

Les variables politiques exercent également un impact significatif sur les enfants qui ne bénéficient pas d'un traitement équitable à l'échelle nationale. Les disparités dans les politiques publiques départementales impactent inévitablement les traitements pour les enfants accompagnés, créant ainsi une iniquité territoriale et privant certains enfants de chances égales.

VARIABLES DES LIENS ENTRE INSTITUTIONS

Bien qu'ils dépendent fortement du contexte global, les liens entre les institutions peuvent aussi constituer une variable. Que ce soit par la qualité du pilotage par les pouvoirs publics comme les délais de traitement des informations préoccupantes, d'engagement des mesures et les délais administratifs et judiciaires, la mise en attente de mesures faute de moyens pour les exécuter, les freins au recrutement, ... sont autant de variables agissant sur les liens entre les institutions. De plus, ces variables influent sur la situation des parents, l'exposition de l'enfant à une situation à risque ainsi que sur la réactivité du système de protection de l'enfance.

La mise en concurrence par les appels à projets est une seconde variable qui influence les relations entre institutions et peut avoir des répercussions sur la

qualité des services. Cette dynamique peut créer des tensions entre les acteurs impliqués dans la protection de l'enfance et affecter l'efficacité et l'équité des interventions. La mise en travail sur un mode collaboratif produit un sens à l'action professionnelle contraire au cloisonnement institutionnel. Agir au bénéfice des besoins de l'enfant demande un travail collaboratif constructiviste qui s'oppose à la mise en concurrence.

Ces variables mettent en exergue la possibilité que les mesures de milieu ouvert AED-AEMO soient des variables d'ajustement, exposant le travail de milieu ouvert à un risque de dévoiement, parfois déjà l'œuvre. Face à cela, une vigilance constante est nécessaire pour éviter une distorsion des missions.

CONCLUSION

Le présent document énonce les actes professionnels incontournables permettant de répondre aux besoins fondamentaux des enfants. L'accès à des services de droit commun est l'un des éléments à partir duquel le travail d'accompagnement des enfants et de leurs parents se construit ; il n'est pas le seul. Les ressources environnementales constituent alors des valeurs ajoutées.

Le présent document affirme que le rôle des services de milieu ouvert n'est pas d'engager des actions en réponse à l'ensemble des besoins à défaut de réponse territoriale suffisante, et qu'ils n'ont pas pour objet d'ajuster leurs missions à l'environnement dans lequel elles évoluent.

L'exercice de la protection de l'enfance en milieu ouvert relève de paradoxes quotidiens entre la protection due aux enfants et la nécessité d'accompagner des systèmes familiaux vers l'autonomie dans un cadre contraignant. Le rapport au risque est déterminant des responsabilités des cadres intermédiaires qui accompagnent les professionnels au quotidien. Cette fonction est exposée aux enjeux institutionnels comme individuels, dans des écosystèmes en recherche permanente d'équilibre entre commande sociale/légale et moyens de mise en œuvre.

La mobilisation des axes spécifiques est fortement corrélée à l'organisation politique, géographique et économique des départements. Il est donc nécessaire d'identifier les variables dépendantes des territoires afin de mettre en exergue les conditions facilitantes ou contraignantes de la mise en œuvre des mesures de milieu ouvert. L'étude de ces variables est aussi rendue nécessaire pour mesurer leurs impacts sur la situation des enfants et des parents accompagnés. L'existence des dispositifs de droit commun détermine les ressources et les freins institutionnels selon les territoires dont dépendent les services de milieu ouvert. La présence ou l'absence des dispositifs de droit commun influe sur la nécessité pour les services de milieu ouvert de fournir une compensation.

Cependant, la déperdition des services publics dans des territoires engendre une dérive du fonctionnement des services associatifs agissant dans le champ de la protection de l'enfance. Ce qui était qualifié de dégradation conjoncturelle fait actuellement l'objet d'un glissement vers une détérioration structurelle.

Aussi primordiales que soit l'ensemble des ressources étudiées ici, elles doivent être ultérieurement analysées au regard des moyens qui leur sont associés. Ainsi, le présent document d'orientation pose les bases d'un futur travail d'énonciation et d'analyse qualitative et quantitative des moyens budgétaires et humains.

Pour aller plus loin

Capelier, F. (2016). L'aed et l'aemo : approche juridique d'une alternative au placement. *Empan*, 103, 22-27. <https://doi.org/10.3917/empan.103.0022>

Cnaemo. (2020). Enjeux de l'évaluation clinique. Une définition partagée. <https://cnaemo.com/livres>

Cnape. (2023) Les besoins fondamentaux des enfants. Fiches pratiques. https://www.cnape.fr/documents/cnape_-fiches-pratiques-sur-les-besoins-fondamentaux-de-lenfant/

Coudert, M. (2016). Pour une mesure au plus près des enfants : l'aide éducative à domicile. *Empan*, 103, 74-76. <https://doi.org/10.3917/empan.103.0074>

Fablet, D. (2010). De la suppléance familiale au soutien à la parentalité. *L'Harmattan*. <https://doi.org/10.3917/har.alin.2010.01>

Lopez, M. (2016). Du pari de l'éducation au pari de la continuité des parcours éducatifs. *Empan*, 103, 61-64. <https://doi.org/10.3917/empan.103.0061>