

Synthèse de l'étude sur la lisibilité et les effets de la mesure judiciaire d'aide à la gestion du budget familial (MJAGBF)

Le contexte et les objectifs

La MJAGBF demeure aujourd'hui sous-mobilisée sur les territoires, en raison d'une lisibilité encore limitée et d'une compréhension parfois complexe par les acteurs. Dans ce contexte, l'étude engagée par le CNDPF et l'UNAF visait trois objectifs :

1. Renforcer la **visibilité et la lisibilité de la MJAGBF** parmi les mesures existantes de protection de l'enfance
2. Connaître et **valoriser ses effets directs et indirects** sur les familles et analyser sa complémentarité avec les mesures d'assistance éducative
3. Formuler des **recommandations** pour améliorer la mobilisation des mesures

Une enquête à 360° sur 4 départements : les Alpes-Maritimes, la Drôme, l'Isère, et le Pas-de-Calais. Des entretiens réalisés avec :

- Les services des délégués aux prestations familiales (DPF) ;
- 14 familles accompagnées ;
- les services de l'Etat (DDETS, DREETS), la CAF, des juges, les conseils départementaux, des services de protection de l'enfance.

La MJAGBF – de quoi parle-t-on ?

- Une **mesure judiciaire de protection de l'enfance** instaurée par la loi du 5 mars 2007 dans le Code civil pour remplacer les mesures de tutelle aux prestations sociales pour l'enfant (TPSE).
- Une mesure ordonnée par le juge des enfants lorsque les **prestations familiales ne sont pas utilisées pour répondre aux besoins** liés au logement, à l'entretien, à la santé et à l'éducation des enfants.
- Le **délégué aux prestations familiales** reçoit alors les prestations de la famille et exerce une double mission : gestion du budget des familles et action éducative auprès des parents.

- 13 114 familles suivies en AGBF au 31/12/2023 (source : DGCS)
- Une tendance à la baisse du nombre des mesures depuis la réforme. En 2014, 15 071 mesures étaient mises en œuvre (source : DGCS)
- Une grande hétérogénéité du nombre de mesures selon les départements

→ La MJAGBF occupe une position singulière dans le paysage de la protection de l'enfance. A la fois mesure éducative et outil de gestion budgétaire, elle se situe au croisement d'interventions matérielles, administratives et parentales.

La mise en œuvre de la mesure

Une mesure qui s'adresse à des familles très fragiles

Les familles concernées par une mesure AGBF présentent des profils marqués par une **forte vulnérabilité économique et sociale**. Au-delà des difficultés objectives de gestion budgétaire, les situations rencontrées révèlent un rapport à l'argent étroitement imbriqué à des fragilités familiales et éducatives, en particulier dans la relation aux enfants. Celui-ci se manifeste notamment par des achats compulsifs à visée compensatoire et des difficultés à poser des limites matérielles.

Une mise en œuvre de la mesure qui doit permettre de dépasser les réticences initiales

L'entrée dans la mesure intervient fréquemment de manière tardive, alors que la situation de la famille est parfois déjà très dégradée (jusqu'à l'expulsion du logement). Par ailleurs, les familles manifestent souvent des réticences au moment de sa mise en place : elles peuvent se sentir dépossédées de leurs compétences et confondent fréquemment cette mesure avec une tutelle ou une curatelle. Dans ce contexte, les premiers échanges entre le DPF et la famille jouent un rôle déterminant. Ils visent à déconstruire les représentations associées à une logique de contrôle, à recentrer l'intervention sur les besoins des enfants et à réaffirmer la **place active des parents dans la gestion de leurs démarches**.

« Au début je l'ai très mal pris, c'est comme si j'étais incapable, je me rabaissais moi-même, je pensais que c'était comme une curatelle alors que c'est pas du tout pareil. (...) Au bout d'un an c'était mieux, j'ai vu que ce n'était pas pour me rabaissier mais me soutenir, et m'aider à gérer un peu mieux mon budget. » (Femme, famille monoparentale, 6 enfants)

Des effets tangibles et concrets sur le quotidien des familles

« Avant je faisais plaisir aux enfants tout le temps et je me retrouvais coincée pour l'alimentation. A la fin du mois je me retrouvais en difficulté. Depuis qu'il y a l'AGBF, c'est stable tout le mois. J'ai réappris à voir mes priorités. » (Femme, couple, 3 enfants à charge et placés)

Une stabilisation des conditions matérielles de vie

À travers la possibilité de gérer certains paiements, le rôle du DPF permet une stabilisation progressive des conditions matérielles de vie des enfants : reprise de paiement (loyer, électricité...), apurement des dettes, achat d'équipements pour les enfants. La sanctuarisation et l'anticipation des dépenses essentielles de vêtue et d'alimentation des enfants permet également une **amélioration de leurs conditions de vie au quotidien**.

Des ressources mieux gérées pour une ouverture au monde des enfants

Le travail de co-construction du budget permet également de **dégager des marges financières dédiées à de nouvelles dépenses** notamment en faveur de l'ouverture des enfants sur leur environnement (inscription à des activités extrascolaires, sorties). Cette ouverture et cette socialisation constituent des leviers importants pour le développement des enfants et contribuent à l'apaisement du climat familial.

Construire des projets à long terme au travers de l'épargne

Avec l'appui du délégué, les familles élaborent des projets, et apprennent à planifier leurs dépenses et leur épargne. Ce travail leur permet de sortir d'une gestion « au jour le jour », de **se projeter dans le temps et d'orienter leurs efforts financiers vers des objectifs concrets** au bénéfice des enfants. L'épargne permet de faire face aux imprévus et contribue ainsi à une stabilisation durable des conditions de vie des enfants.

Des effets sur le pouvoir d'agir des ménages et les dynamiques familiales

Une autonomisation budgétaire progressive et structurante

Les délégués aux prestations familiales (DPF) travaillent selon une logique de « faire avec » qui permet aux familles d'expérimenter et de mesurer elles-mêmes leurs progrès. Cet apprentissage s'appuie sur l'introduction de micro-outils qui facilitent l'anticipation et la priorisation. Au fil de la mesure, les parents acquièrent de nouvelles compétences : paiement des factures, organisation des prélèvements, planification des dépenses alimentaires ou vestimentaires. Plusieurs témoignent d'un **élargissement de leurs capacités d'action**, là où certaines démarches leur semblaient auparavant inaccessibles.

« J'ai appris à faire ça en très peu de temps. Il y a deux ans, j'en étais incapable. Ils m'ont soutenue, ils ne m'ont pas rabaissée. (...) C'est grâce à ça que j'ai pu construire ma vie seule. Ils m'ont appris à calculer, à savoir faire les prélèvements, gérer mon argent. » (Femme, famille monoparentale, 6 enfants)

« J'ai le sentiment que ça m'a redonné confiance. Avant je me sous-estimais. Avec l'AGBF j'ai appris beaucoup de choses, je me dis « je ne suis pas si bête que ça ». Avant je n'avais pas l'impression d'avancer, j'avais l'impression de faire du sur place, voire de couler. Maintenant je me dis « je sais quand même gérer un peu mon budget ». (Femme, famille monoparentale, 4 enfants dont 3 à charge)

La restauration de l'estime de soi

L'estime de soi des parents rencontrés a souvent été très fragilisée par le parcours de vie marqué par l'instabilité financière, des difficultés éducatives et des expériences difficiles. L'apprentissage des compétences budgétaire mais aussi le regard bienveillant et valorisant des DPF permet d'avoir un effet structurant sur l'estime de soi. Les personnes interrogées décrivent **un regain de confiance**, **un sentiment d'efficacité personnelle** et une capacité nouvelle à se projeter.

Des effets sur les relations éducatives et les dynamiques familiales

Les parents décrivent une difficulté initiale à poser des limites, notamment face aux demandes des enfants ou aux sollicitations de l'entourage. La mesure introduit alors un cadre protecteur : la présence du DPF, et la nécessité de respecter un budget défini, permettent de dire non plus facilement. Avec le temps, ce cadre devient un support d'évolution personnelle : les parents se sentent progressivement plus légitimes à poser des limites, à distinguer besoins et envies, et à organiser différemment le quotidien. Plusieurs témoignent d'un **rééquilibrage de leur rôle parental**, rendu possible par la réduction de la charge mentale et par la sécurisation financière.

« Avec l'AGBF j'ai repris ma place de maman, j'ai appris à mettre des limites à mes enfants. (...) Ça a changé ma relation avec mes enfants, en mieux. Ils sont moins en demande d'achats superficiels, on fait plus d'activités sans acheter derrière » (Femme, couple, 3 enfants à charge et placés)

MJAGBF

< 5 euros enfant/jour

AEMO classique

≥ 12 euros enfant/jour

Placement

≅ 112 euros enfant/jour

Une mesure qui permet d'éviter des coûts par son rôle levier

Une mesure souvent complémentaire avec d'autres mesures de protection de l'enfance et qui a un rôle levier dans le parcours des familles : limitation de la durée d'un placement via la sécurisation des conditions de logement, de la durée d'une AEMO par la baisse de la charge mentale des parents au profit d'un réinvestissement de l'aide éducative...

Une difficulté persistante à faire vivre la mesure sur les territoires

« En termes de communication et de connaissance, que ce soit une mesure protection de l'enfance sans être dans le giron habituel de la protection de l'enfance, c'est compliqué (...) Les CD font leur schéma protection de l'enfance de leur côté, sans associer l'État. Chacun reste dans son silo. »
(DGCS)

Un défaut de pilotage au niveau national et local

La MJAGBF fait intervenir des acteurs multiples, aux responsabilités imbriquées dans le fonctionnement et le pilotage de la mesure : CAF et MSA comme financeurs ; DEETS-PP comme autorités d'agrément et de tarification ; DREETS comme pilote régional du schéma MJPM-DPF ; enfin, Conseils départementaux en charge de la politique globale de protection de l'enfance. Cette multiplicité engendre une **dilution des rôles et une faible capacité d'impulsion collective.**

Des freins multiples à la prescription tant au niveau des travailleurs sociaux que des magistrats

Les travailleurs sociaux ont une **connaissance très inégale de cette mesure**, qu'ils ne rencontrent pas régulièrement dans leurs pratiques professionnelles. Ils éprouvent des difficultés à identifier son rôle et les situations dans lesquelles elle pourrait être pertinente. Certains professionnels rencontrés expriment une **véritable appréhension à aborder la question de l'argent** avec les familles, un domaine encore largement tabou. Cette réticence est souvent motivée par la crainte de « rompre la relation de confiance » établie avec la famille : parler de budget, de dettes ou de gestion des prestations peut être perçu comme intrusif ou stigmatisant. Par conséquent, les juges font face à des dossiers parfois très partiels sur l'aspect budgétaire de la part des services sociaux.

Par ailleurs, en protection de l'enfance une partie des travailleurs sociaux comme des juges ne considèrent pas que l'aspect budgétaire fait partie de leurs prérogatives car ils ne considèrent pas que le budget a un lien avec le fonctionnement familial.

« L'argent, ce n'est pas le cœur de notre sujet. On a passé tellement de temps à débattre de difficultés éducatives qu'on va rapidement parler des difficultés budgétaires, on ne va pas aller dans le détail des dettes. » (Juge pour enfants)

Une articulation inégale avec les autres mesures de protection de l'enfance

Une part significative des mesures d'AGBF sont adossées à des mesures d'AEMO ou de placement. Les effets de la mesure dépendent fortement de sa capacité à s'articuler avec les autres mesures.

Avec l'AEMO, l'articulation des professionnels autour de la famille est relativement bonne (visites communes, audience unique...). La mesure d'AGBF permet aux parents d'être soulagés et de se sentir accompagnés sur leur budget. Leur « disponibilité psychique » pour travailler les questions parentales augmente et les éducateurs AEMO sont moins encombrés par les questions administratives et budgétaires. Ils y voient un **gain d'efficacité et un meilleur engagement des familles**. Cela permet également aux professionnels d'AEMO de se familiariser avec les questions budgétaires.

« Souvent, dès lors qu'il y a quelqu'un qui va être nommé sur la question budgétaire, on a des parents soulagés et beaucoup plus disponibles, plus disposés à travailler sur le reste. » (AEMO)

Le rôle des DPF est déterminant dans les mesures de placement pour maintenir le lien et **stabiliser les conditions de vie pour permettre le retour des enfants**. L'articulation avec les mesures de placement est toutefois plus difficile à mettre en œuvre, certains professionnels, centrés sur l'enfant, ont tendance à invisibiliser le rôle des parents.

Préconisations

Les préconisations ont pour objectifs de proposer des pistes concrètes pour favoriser une mise en œuvre de la MJAGBF plus visible, plus lisible et plus cohérente. Ces préconisations ont été travaillées à l'issue de l'étude, dans le cadre d'un groupe de travail avec des services DPF.

Retravailler le pilotage et l'animation de la mesure

- Retravailler le cadre d'exercice de la mesure
- Fiabiliser les données de suivi de la mesure
- Créer un véritable pilotage de la mesure
- Formaliser la place de l'AGBF dans les documents et instances clefs de la protection de l'enfance
- Retravailler le lien avec la CNAF et les CAF

Favoriser la connaissance de la mesure par les acteurs concernés

- Promouvoir la mesure grâce à des outils communs/une communication harmonisée
- Faire connaître la MJAGBF dès la formation initiale des professionnels en lien avec la protection de l'enfance
- Renforcer les liens des services DPF avec la justice
- Favoriser l'interconnaissance avec les partenaires
- Redonner une place à la dimension matérielle et financière au sein de la protection de l'enfance

Soutenir la pratique des délégués aux prestations familiales

- Améliorer la formation de certification
- Renforcer la formation continue des DPF
- Favoriser une organisation de service soutenant pour les DPF
- Mieux outiller les DPF et promouvoir le partage de bonnes pratiques