PRÉFET
DE LA RÉGION
BOURGOGNE-
FRANCHE-COMTÉ
Liberté
Égalité
Fraternité

Direction régionale
de l'économie, de l'emploi,
du travail et des solidarités

Diagnostic territorial partagé portant sur le déploiement des Mesures Judiciaires d'Aide à la Gestion du Budget Familial (MJAGBF) en Bourgogne-Franche-Comté

Novembre 2025

Etude réalisée par Dominique DUBOIS,

Conseillère technique au CREAI Bourgogne – Franche Comté

Remerciements

Le Centre Régional d'Etudes, d'Actions et d'Informations en faveur des personnes en situation de vulnérabilité (CREAI) Bourgogne Franche-Comté tient à remercier chaleureusement l'ensemble des personnes de la région ayant répondu aux questionnaires, en particulier les services de délégués aux prestations familiales (DPF). Nos remerciements vont également aux magistrats, aux représentants des directions Enfance Famille des départements et aux services des CAF et des MSA qui ont également consacré du temps pour y répondre.

Nous remercions également les membres du comité technique élargi DPF de Bourgogne-Franche Comté qui a été consulté à plusieurs reprises dans le cadre de cette étude (validation des questionnaires, relecture du rapport, …).

Et enfin, nous remercions tout particulièrement Céline TRIPONNEY, chargée de mission personnes vulnérables au sein du service insertion sociale et solidarités de la DREETS BFC pour sa disponibilité et sa confiance.

Ce travail a été réalisé à la demande de la DREETS Bourgogne-Franche Comté par Dominique DUBOIS, juriste, conseillère technique au CREAI BFC, avec l'appui technique de Virginie LURET, assistante technique et d'Aline BRANCHE - SEIGEOT, stagiaire.

Table des matières

Table des matières 3

Introduction 4

1. Le cadre légal des MJAGBF 4

2. Contexte de la demande 6

3. Méthodologie de l'étude 7

Partie 1 : Caractéristiques de l'offre DPF en Bourgogne - Franche-Comté 9

1. Les opérateurs exerçant des MJAGBF 9

2. L'activité des services DPF (2019/2023) 11

3. Les professionnels exerçant les MJAGBF en Bourgogne – Franche-Comté (au 31/12/2023) 14

Partie 2 : Les MJAGBF en BFC 18

1. Les MJAGBF dans les politiques départementales de protection de l'enfance en BFC 18

2. Situation des familles concernées par une MJAGBF 19

3. Contexte de mise en œuvre des MJAGBF en BFC 25

4. Caractéristiques des MJAGBF en BFC 30

Partie 3 : Partenariats et attentes des acteurs 40

1. Les juges des enfants 40

2. Les directions Enfance Famille des Conseils départementaux 44

4. Les autres partenaires 49

5. La communication autour des MJAGBF 51

Partie 4 : Freins et leviers dans la mise en œuvre des MJAGBF 53

1. Les freins au déploiement des MJAGBF 53

2. Les leviers pour développer le recours aux MJAGBF 57

Conclusion : Préconisations pour favoriser le déploiement des MJAGBF 62

Annexe : Enquête régionale annuelle auprès des DPF (DREETS BFC, 2025) 64

Bibliographie 72

Liste des acronymes 73

Introduction

1. Le cadre légal des MJAGBF

« *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* [1]». Cette nouvelle définition de la protection de l'enfance, introduite en 2016, se centre sur l'enfant, ses besoins fondamentaux au service de son développement, et le respect de ses droits.

La protection de l'enfance comporte 2 versants : la protection administrative et la protection judiciaire. Les **mesures administratives** sont contractualisées entre les parents et le Conseil départemental et exercées directement par les services du département ou déléguées à un opérateur. Les **mesures judiciaires** sont ordonnées par un magistrat sur la base de l'article 375 du Code civil[2] et sont exercées le plus souvent par des opérateurs. Depuis 2007, en principe, les mesures judiciaires sont subsidiaires par rapport aux mesures administratives.[3]

Il existe donc **2 types de mesures permettant d'accompagner les familles sur le plan de la gestion du budget** : une déclinaison administrative, les mesures d'accompagnement en économie sociale et familiale (MAESF) mises en œuvre par le département et, si cet accompagnement administratif ne suffit pas, une déclinaison judiciaire, la mesure judiciaire d'aide à la gestion du budget familial (MJAGBF).

Créée par la loi du 5 mars 2007[4], **la MJAGBF remplace l'ancienne tutelle aux prestations sociales enfants (TPSE).** Ce dispositif était inspiré d'une proposition du groupe de travail présidé par Pierre NAVES[5]. Il visait à préserver « *la pleine capacité juridique des parents, mais pourra permettre à de nombreuses familles en situation de précarité économique d'éviter, par une mauvaise gestion de leur budget, d'aggraver leur marginalisation sociale* ».[6].

Ainsi, en 2007, selon l'article 375-9-1 du Code civil, le juge des enfants peut ordonner cette mesure judiciaire d'aide à la gestion du budget familial « *lorsque les prestations familiales ou le revenu de solidarité active […] ne sont pas employés pour les besoins liés au logement, à l'entretien, à la santé et à l'éducation des enfants* <u>*et*</u> *que l'accompagnement en économie sociale et familiale (article L. 222-3 du CASF) n'apparaît pas suffisant* »[7]. Lorsque ces deux conditions sont réunies, le juge peut ordonner que les prestations soient, en tout ou partie, versées entre les mains d'un tiers : le **délégué aux prestations familiales**.

---

[1] Article L112-3 al. 1 du CASF (article 1 de la loi n°2016-297 du 14 mars 2016)

[2] « 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 par la justice […] »

[3] En cas de danger ou de risque de danger, si les mesures administratives s'avèrent inefficaces, que les parents s'y opposent ou en cas d'impossibilité d'évaluer la situation de danger, sauf « *en cas de danger grave et immédiat, notamment dans les situations de maltraitances* » (ajout de la loi de 2016)

[4] Loi n° 2007-293 du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance

[5] NAVES P., BRIAND C., OUI A., « *Pour et avec les enfants et adolescents, leurs parents et les professionnels : contribution à l'amélioration du système de protection de l'enfance et de l'adolescence* », La documentation française, 2003

[6] Rapport AN n°3256, PECRESSE V., juillet 2006, p. 98

[7] Cette version de l'article 375-9-1 du Code civil sera modifiée en 2002 afin d'élargir les possibilités de recours aux MJAGBF (cf. infra p. 6)

Si la MJAGBF n'apparait pas dans la section « De l'assistance éducative » du Code civil, mais dans une section spécifique, elle est positionnée comme **une véritable intervention de protection de l'enfance dans la mesure où elle vise à aider les parents à utiliser leur budget pour satisfaire les besoins fondamentaux des enfants et permettre leur développement**.

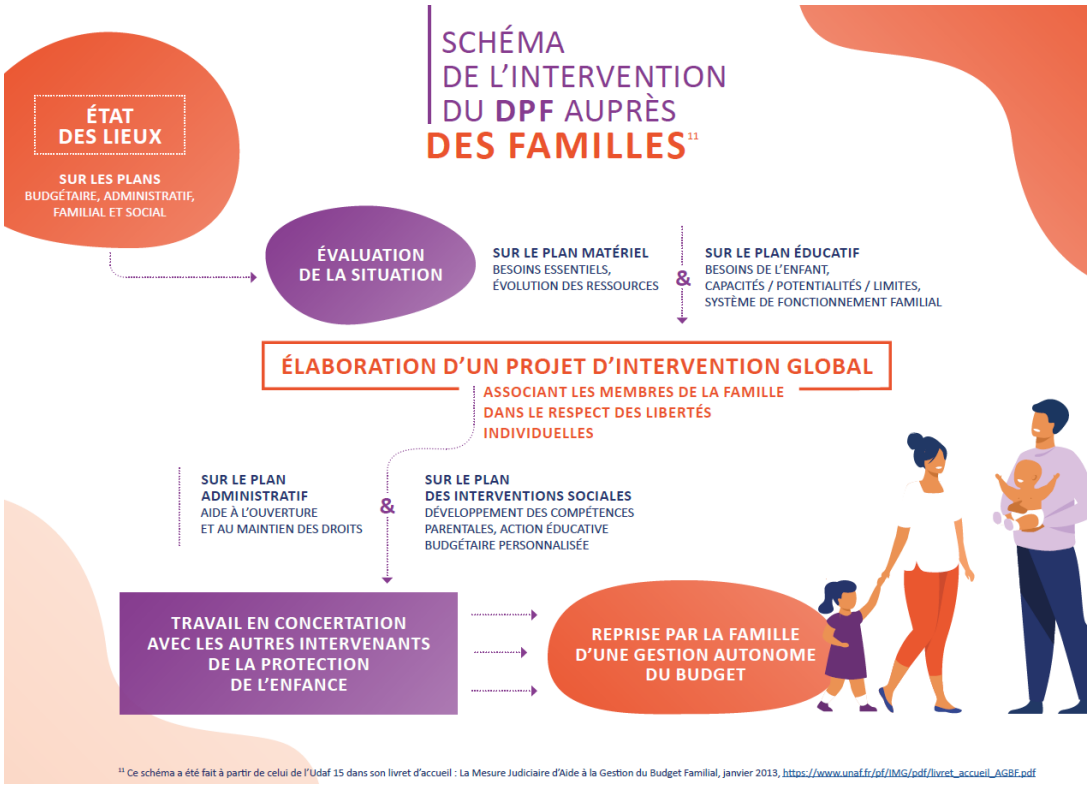
Comme les mesures d'assistance éducative, **la MJAGBF est décidée par le juge des enfants**. Elle s'exerce donc dans un cadre contraint et s'impose aux familles. Le juge désigne une personne physique ou morale chargée d'exercer la mesure et appelée délégué aux prestations familiales (DPF) : c'est lui qui percevra tout ou partie des prestations familiales et/ou du RSA personne isolée, et prendra toutes décisions permettant de répondre aux besoins liés à l'entretien, à la santé et à l'éducation des enfants. Le DPF devra s'efforcer de recueillir l'adhésion des parents. Cette action, qui vise à rétablir les conditions d'une gestion autonome des prestations, est limitée dans le temps : 2 ans maximum, renouvelable.

Dans le cadre des MJAGBF, **les DPF interviennent dans 3 domaines**[8] :

- l'organisation du budget et de la vie quotidienne (notamment liés au logement)
- le soutien à la parentalité
- le lien avec les autres partenaires : l'intervention du DPF devant s'articuler avec les autres mesures de protection de l'enfance, mais également avec les partenaires du droit commun (accès aux droits, PMI, …).

Et les mesures peuvent être mises en œuvre :

- pour maintenir l'enfant dans sa famille
- pour accompagner le retour d'un enfant dans sa famille après un placement
- en se combinant avec d'autres mesures de protection de l'enfance, en particulier une AEMO[9]



Source : « Délégué aux prestations familiales – Référentiel de pratiques » (UNAF – CNDPF, édition 2021)

[8] GUEYDAN G., SEVERAC N., « Démarche de consensus relative aux interventions de protection de l'enfance à domicile », Rapport IGAS n°2019-036R, décembre 2019, p. 126

[9] FIACRE Patricia, « Retour d'expérience de familles bénéficiant d'une mesure judiciaire d'aide à la gestion du budget familial (MJAGBF) », Etude à la demande de l'UNAF, Cedias - Creai Île-de-France, novembre 2014

On notera que **le financement des MJAGBF revient exclusivement à la branche famille de la Sécurité Sociale** (CAF, et MSA) **et ne repose pas sur les départements**, comme les autres mesures de protection de l'enfance. En effet, le Code de la Sécurité Sociale prévoit que *« la charge des frais de la mesure judiciaire d'aide à la gestion du budget familial incombe à l'organisme qui sert la prestation familiale ou l'allocation due à la famille et perçue par le délégué. Si plusieurs prestations sociales sont perçues par le délégué, la charge incombe à l'organisme versant la prestation au montant le plus élevé*. »[10]

La loi du 7 février 2022[11] (dite « *loi Taquet* ») a assoupli les conditions du recours aux MJAGBF. Jusqu'à présent il fallait qu'une MAESF soit insuffisante pour qu'une MJAGBF soit ordonnée, désormais c'est possible si n'importe quelle mesure d'aide à domicile administrative n'apparaît pas suffisante. Si cette modification paraît très technique, elle devait permet d'étendre le recours aux MJAGBF.
De plus, comme le notait l'ONPE en 2022, cet assouplissement a : *« le mérite d'attirer l'attention des professionnels sur une mesure qui n'est pas toujours intégrée dans une stratégie globale d'intervention en protection de l'enfance, malgré les intérêts multiples perçus par les familles bénéficiaires. Alors que, dans un tiers des situations suivies en MJAGBF, les familles bénéficient d'une mesure d'AEMO en parallèle, il convient de relever la complémentarité de ce type de mesures avec d'autres interventions menées au domicile des parents, ainsi que la nécessité de coordonner les interventions entre professionnels. »*[12]

2. Contexte de la demande

La DREETS Bourgogne-Franche Comté a souhaité la réalisation d'un diagnostic territorial partagé sur le déploiement des mesures judiciaires d'aide à la gestion du budget familial (MJAGBF) en Bourgogne-Franche Comté, dans le cadre :

- de la mise en œuvre des préconisations du schéma régional des mandataires judiciaires à la protection des majeurs (MJPM) et des délégués aux prestations familiales (DPF) couvrant la période 2024-2028
- et plus particulièrement de l'axe 2 visant à améliorer la coordination des acteurs et redynamiser les relations entre les partenaires.

En effet, les travaux menés avec les DPF, les DDETS et la DREETS, autour de la révision du schéma régional des MJPM et des DPF, ont mis en avant **un paradoxe : si les MJAGBF sont considérées comme étant très efficaces (notamment par les juges des enfants), leur nombre peine à augmenter**. De plus, les rencontres avec des DPF, des juges des enfants et des travailleurs sociaux ont mis en évidence une **méconnaissance de la mesure** et de son fonctionnement sur certains territoires.

Afin d'identifier des leviers d'action, il importait donc de disposer d'un diagnostic territorial partagé de la mise en œuvre des MJAGBF sur les 8 départements de la région.

[10] Article L. 552-6 du Code de la sécurité sociale
[11] Loi n° 2022-140 du 7 février 2022 relative à la protection des enfants
[12] « La loi du 7 février 2022 relative à la protection des enfants : contexte, analyses et perspectives. Note juridique » (ONPE, mai 2022) https://onpe.gouv.fr/system/files/publication/note_juri_loi_2022_mai_2022_ok2.pdf

Méthodologie de l'étude

Le dispositif autour de la MJAGBF a la particularité de faire intervenir **cinq types d'acteurs** :

- l'orienteur : les travailleurs sociaux du Conseil départemental (polyvalence de secteur, PMI, ASE,…)
- le prescripteur : le juge des enfants
- l'opérateur : service DPF (associatif ou individuel)
- le payeur : la CAF ou la MSA
- le tarificateur : DREETS

Afin d'obtenir un état des lieux qui soit partagé par l'ensemble de ces acteurs, ils ont tous été associés à ce diagnostic.

➢ **Enquête par questionnaires**

Pour réaliser ce diagnostic, des questionnaires ont été élaborés à partir de deux études préalablement menées sur le sujet, par le CREAI Occitanie en 2022[13] et le CREAI Nouvelle Aquitaine[14] en 2023. Ces 2 études avaient eu recours à 3 questionnaires : un pour les DPF, un pour les magistrats et un pour les directions enfance famille des départements.

Les 3 questionnaires ont été présentés par la DREETS en comité technique élargi dans le cadre du schéma MJPM et DPF. Ces groupes de travail comprennent notamment la DREETS, des DDETS-PP et des DPF (exerçant en service ou en individuel). Ils ont été complétés et il a été décidé d'ajouter un questionnaire à destination des financeurs : les CAF et les MSA.

Les questionnaires en ligne ont été adressés aux 4 catégories d'acteurs, fin 2024/début 2025. Plusieurs relances ont été faites afin d'avoir le plus de retours possibles.

- **Les délégués aux prestations familiales**

Les 9 services DPF et l'unique DPF à titre individuel de la région ont répondu à cette enquête.

Le questionnaire portait sur :

- ✓ l'activité du service DPF ou DPF individuel : territoire couvert, nombre de mesures …
- ✓ les ressources humaines : nombre d'ETP, qualification, difficultés de recrutement …
- ✓ les caractéristiques des mesures : ancienneté, parcours antérieur, origine de la demande, mesures doublées, …
- ✓ les caractéristiques des familles : situation familiale, nombre d'enfant, nature des difficultés, …
- ✓ les liens avec les partenaires : juges des enfants, financeurs, services enfance et famille des CD, …
- ✓ les actions de communication mises en œuvre autour des MJAGBF
- ✓ les pistes d'amélioration

- **Les Juges des Enfants**

8 juges des enfants ont répondu, couvrant 7 des 8 départements de la région (21 /25 / 39 / 58 / 71 / 89 / 90).

Le questionnaire qui leur était destiné portait sur :

- ✓ la mobilisation des MJAGBF dans le cadre des mesures d'assistance éducative
- ✓ l'usage de l'auto saisine
- ✓ leurs liens avec les DPF du territoire (capacité, organisation, qualité des écrits …)
- ✓ leurs attentes par rapport à la mise en œuvre des MJAGBF

[13] « *Etude sur la portée de la MJAGBF et son développement en Occitanie », DREETS et CREAI Occitanie, avril 2022*

[14] « Diagnostic territorial partagé sur le déploiement des MJAGBF en Nouvelle-Aquitaine », DREETS et CREAI Nouvelle-Aquitaine, janvier 2023

- **Les services enfance-famille des Conseils départementaux**

Les 8 Conseils départementaux de la région ont répondu au questionnaire.

Leur questionnaire portait sur :

- ✓ leur organisation départementale
- ✓ les modalités de recours aux MJAGBF
- ✓ leurs liens avec les partenaires
- ✓ leurs attentes en lien avec les particularités du territoire : leviers, freins, suggestions, …

- **Les services CAF et MSA**

5 questionnaires ont été renseignés par les services des CAF (21 / 25 / 39 / 58 / 89) et 3 questionnaires pour les MSA (un questionnaire au titre des départements de l'ex-Bourgogne, un questionnaire pour les départements de l'ex-Franche-Comté et un questionnaire uniquement pour le département du Doubs).

Leur questionnaire portait sur :

- ✓ la place des MJAGBF dans leur convention d'objectifs et de gestion (COG) entre l'Etat et la CNAF
- ✓ leurs liens avec les partenaires : juges des enfants, DPF
- ✓ leurs modalités de traitement des jugements ordonnant des MJAGBF
- ✓ des questions en lien avec les particularités du territoire : leviers, freins, suggestions …

➢ **Ces éléments ont été complétés par** :

- **Des données statistiques et démographiques** :
  - ✓ Tableau de bord DGCS annexé à l'instruction du 14 juin 2024 relative aux orientations de l'exercice 2024 pour la campagne budgétaire des services mandataires judiciaires à la protection des majeurs et des services délégués aux prestations familiales - Annexe 7 : Valeur des indicateurs des services délégués aux prestations familiales (SDPF)
  - ✓ Données INSEE (recensement de la population 2021)

- **Des travaux déjà menés sur les MJAGBF et leurs bénéficiaires** :
  - ✓ « Retour d'expérience de familles bénéficiant d'une MJAGBF » (Etude commandée par la CNAF, CREAI Ile-de-France, novembre 2014)
  - ✓ « Démarche de consensus de consensus relative aux interventions de protection de l'enfance à domicile » (Rapport IGAS n°2019-036R, décembre 2019)
  - ✓ « Délégué aux prestations familiales – Référentiel de pratiques » (UNAF – CNDPF, édition 2021)
  - ✓ « Etude sur la portée des MJAGBF et son développement en Occitanie » (DREETS et CREAI Occitanie, avril 2022)
  - ✓ « Diagnostic territorial partagé sur le déploiement des MJAGBF en Nouvelle-Aquitaine » (DREETS et CREAI Nouvelle-Aquitaine, janvier 2023)

Partie 1 : Caractéristiques de l'offre DPF en Bourgogne- Franche-Comté

1. Les opérateurs exerçant des MJAGBF

Il existe **9 services DPF en Bourgogne-Franche Comté et 1 DPF à titre individuel**, soit 10 opérateurs exerçant les MJAGBF sur la région. La plupart des services sont gérés par des associations qui exercent principalement des mesures de protection des majeurs (UDAF 25 / 39 / 58 / 70 / 71 / 89 / 90). En Saône-et-Loire, seul département de la région à avoir 2 services DPF, l'un gère également un service de MJPM (l'UDAF 71), l'autre organisme gestionnaire (La Sauvegarde 71) gère un service de MJPM et des établissements et services relevant de la protection de l'enfance (AEMO, MECS, …). Seul l'opérateur DPF de Côte d'Or (l'Acodège) n'exerce pas de mesures de protection des majeurs ; par contre, il gère plusieurs services de protection de l'enfance (AEMO, MECS, …).
L'UDAF 39, est le seul service également autorisé pour mettre en œuvre des mesures d'accompagnement en économie sociale et familiale (MAESF). Dans les autres départements de la région, ces mesures administratives sont exercées (quand elles y existent) directement par les services des départements.

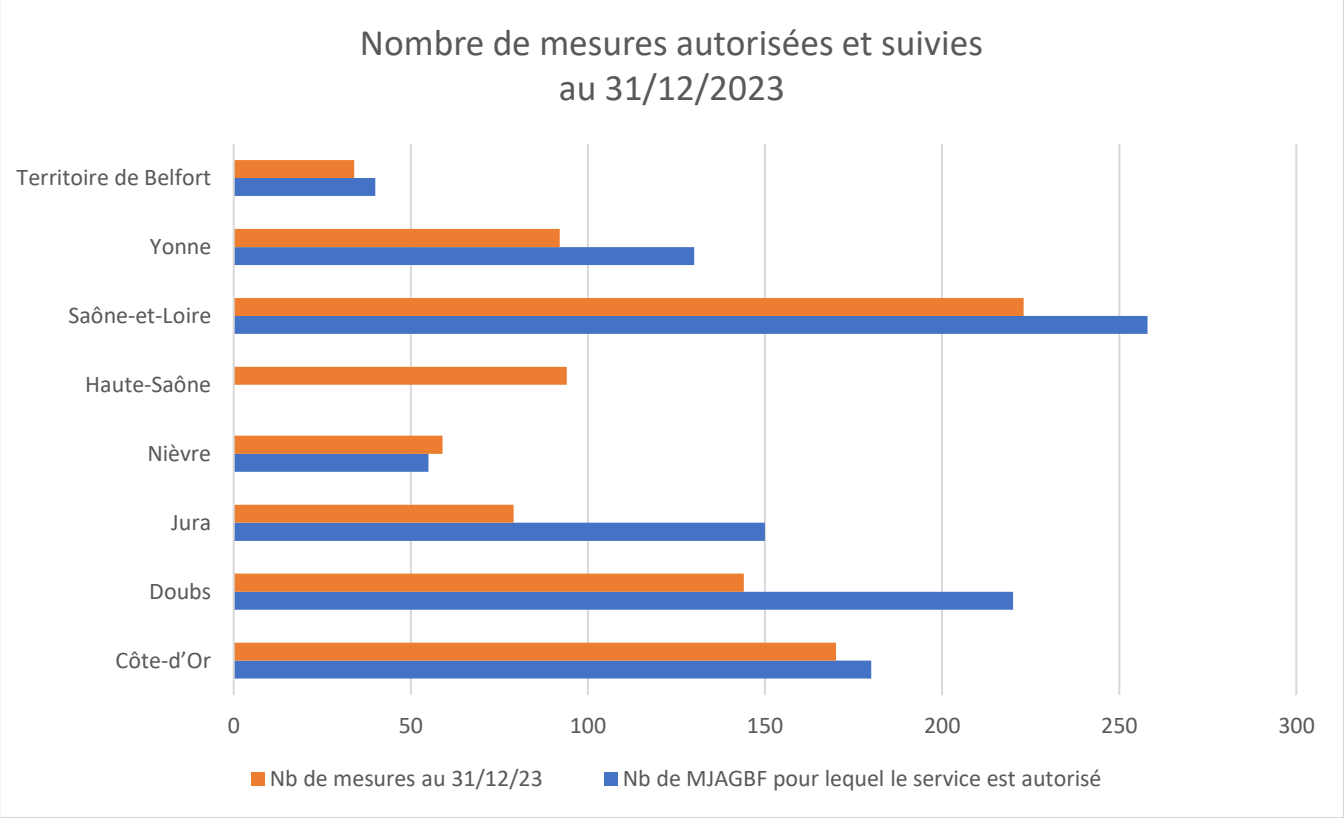
Pour exercer des MJAGBF, les services obtiennent une autorisation préalable de la DREETS. L'arrêté d'autorisation peut préciser une « **capacité plafond** », mais ce n'est pas une obligation légale. L'énoncé de cette capacité permet d'avoir une indication sur l'activité des services, tout en permettant une marge de manœuvre pour absorber de nouvelles mesures. C'est pourquoi, actuellement, lors des renouvellements d'autorisations[15] des services MJAGBF, cette capacité est désormais systématiquement précisée par la DREETS BFC.

	Nom de l'opérateur	Nombre de mesures d'AGBF autorisées	Autre mesure de protection de l'enfance autorisée
Côte d'or	**Acodège** **DPF individuel**	180 *Non précisé*	*Non* *Non*
Doubs	**UDAF 25**	220	*Non*
Jura	**UDAF 39**	150	MAESF (31)
Nièvre	**UDAF 58**	55	*Non*
Haute-Saône	**UDAF 70**	*Non précisé*	*Non*
Saône-et-Loire	**UDAF 71** **Sauvegarde 71**	85 173	*Non* *Non*
Yonne	**UDAF 89**	130	*Non*
Territoire de Belfort	**UDAF 90**	40	Non
TOTAL BFC	9 services DPF 1 DPF à titre individuel	863 mesures autorisées	

Source : Enquête MJAGBF 2025-DREETS BFC – CREAI BFC / Exploitation : CREAI BFC

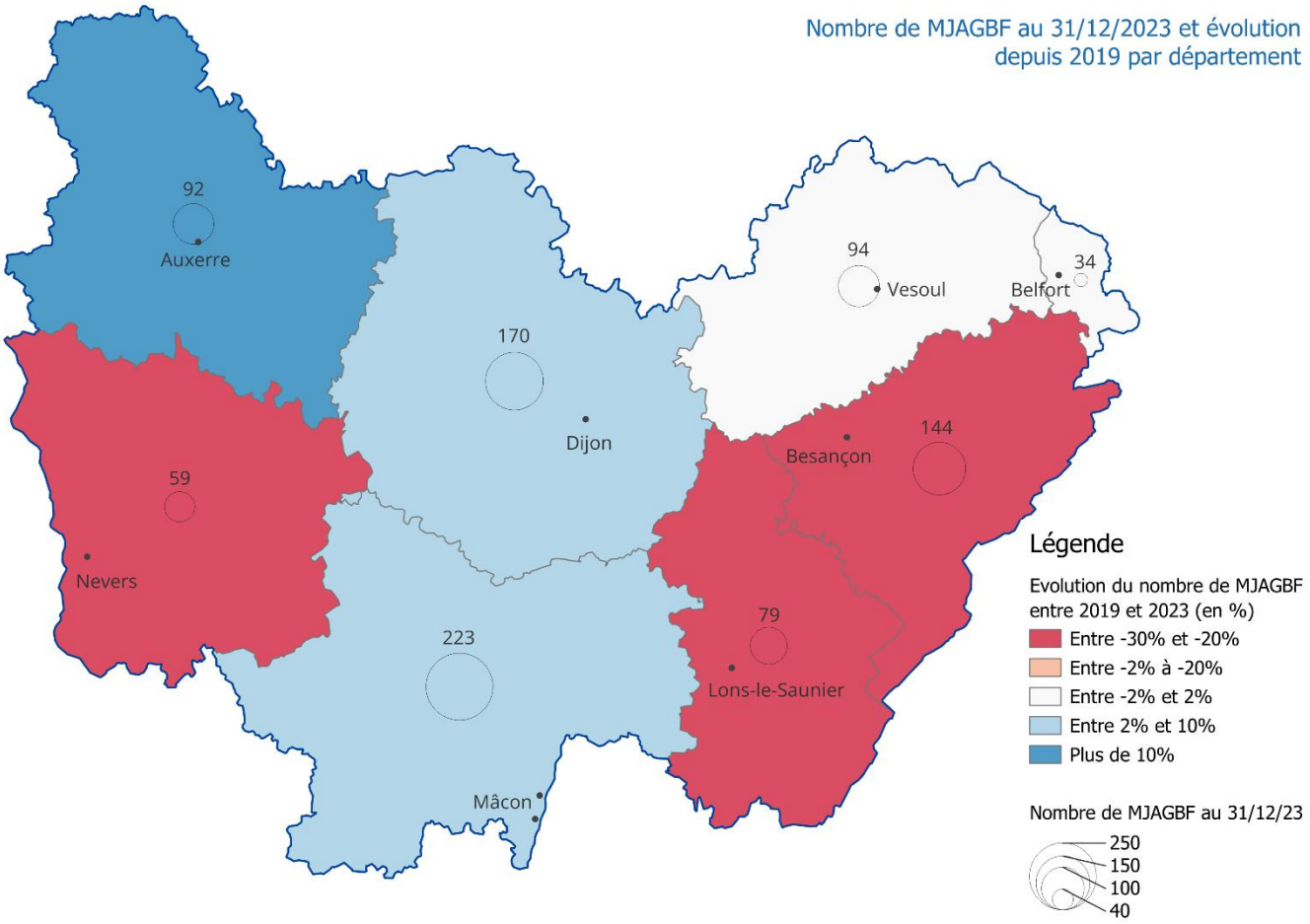
[15] Ils ont lieu tous les 15 ans depuis la loi n°2002-2 du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale.

Actuellement, les mesures actives de l'ensemble des services (mis à part dans la Nièvre) sont en deçà des capacités potentielles autorisées, sachant que cette capacité est donnée à titre de repère indicatif, et plutôt comme une limite haute.



Source : Enquête MJAGBF 2025-DREETS BFC – CREAI BFC / Exploitation : CREAI BFC

2. L'activité des services DPF (2019/2023)



Source : Enquête MJAGBF 2025 - DREETS BFC – CREAI BFC / Exploitation : CREAI BFC

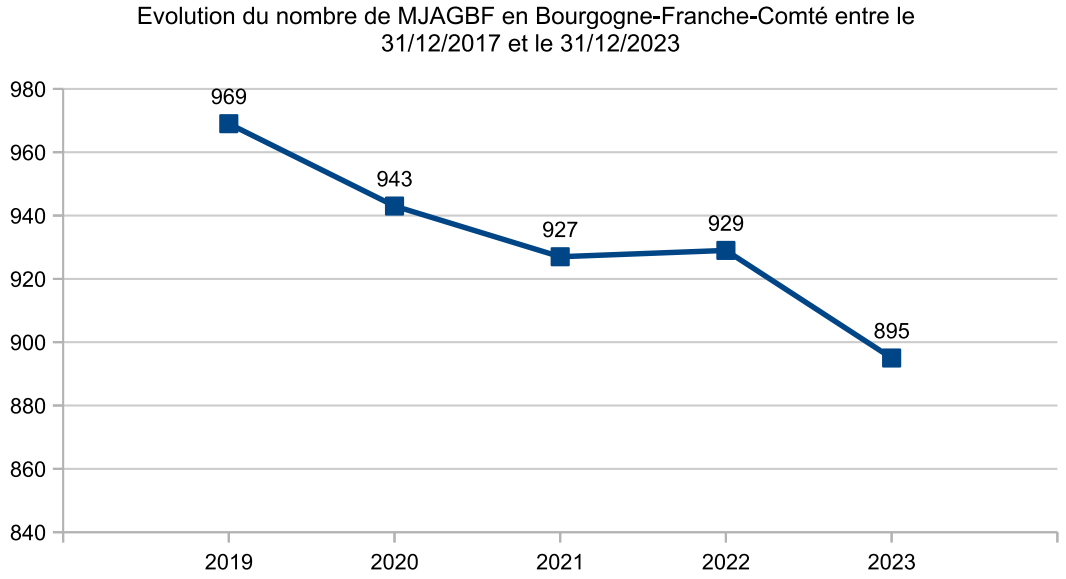
	2019	2020	2021	2022	2023	*Evolution 2019-2023*
Côte-d'Or	161	167	165	179	170	*5,6 %*
Doubs	195	180	167	158	144	*-26,2 %*
Jura	109	98	93	91	79	*-27,5 %*
Nièvre	79	75	69	60	59	*-25,3 %*
Haute-Saône	94	82	82	92	94	*0,0 %*
Saône-et-Loire	215	213	222	233	223	*3,7 %*
Yonne	82	86	89	77	92	*12,2 %*
Territoire de Belfort	34	42	40	39	34	*0,0 %*
Bourgogne-Franche-Comté	**969**	**943**	**927**	**929**	**895**	***-7,6 %***

Source : Enquête MJAGBF 2025 - DREETS BFC – CREAI BFC / Exploitation : CREAI BFC

Globalement, **le nombre de MJAGBF a diminué dans la région de près de 8 % entre 2019 et 2023**, avec de fortes disparités départementales. On observe ainsi :

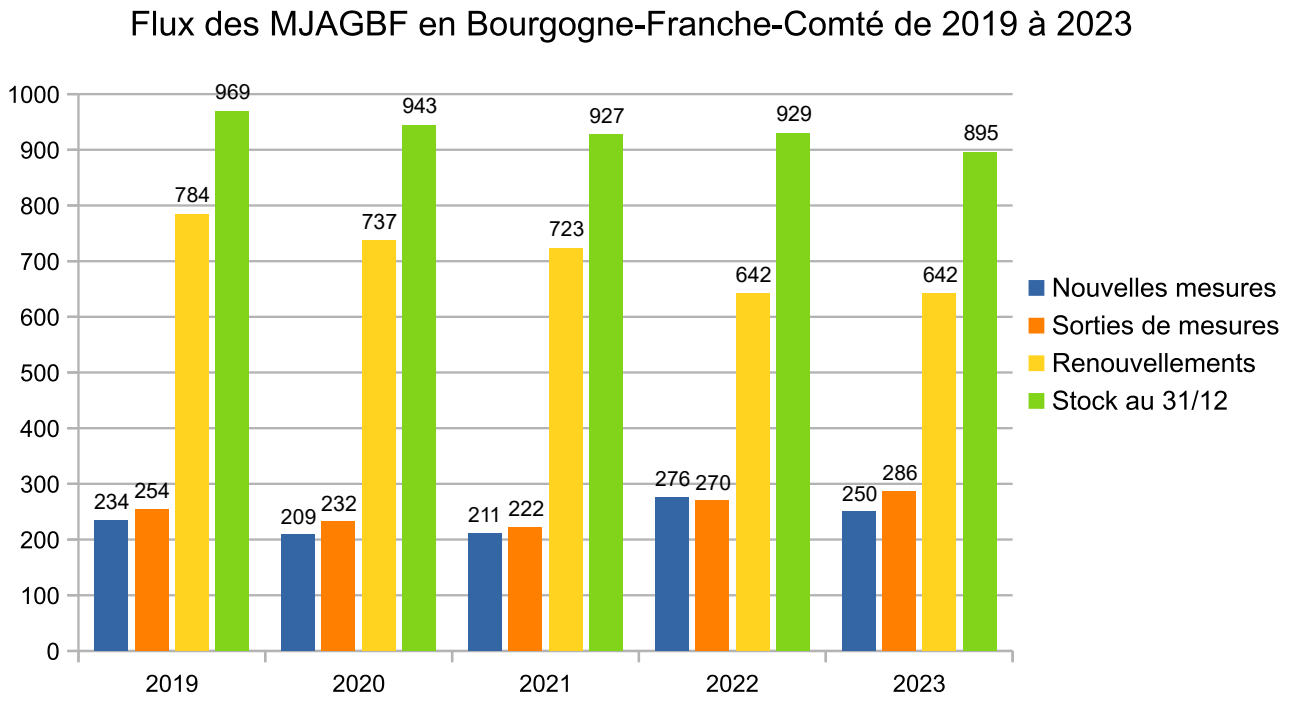
- une **forte diminution** des mesures de près d'un quart dans le Doubs, le Jura et la Nièvre
- une **relative stabilité** du nombre de mesures en Côte-d'Or, en Haute-Saône, en Saône-et-Loire et dans le Territoire de Belfort

- une **augmentation** significative du nombre de mesures uniquement dans l'Yonne.



Source : Enquête MJAGBF 2025 - DREETS BFC – CREAI BFC / Exploitation : CREAI BFC

En termes de flux, si les entrées et les sorties de mesures sont relativement stables, en revanche les renouvellements et le stock global de mesures baissent de façon continue.

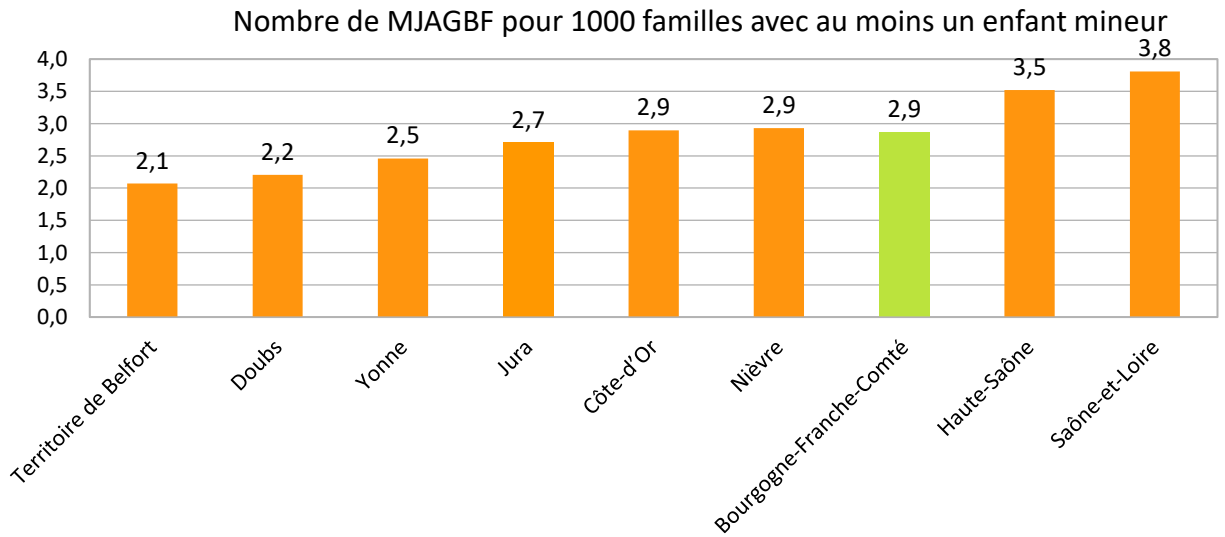


Source : Enquête MJAGBF 2025 - DREETS BFC – CREAI BFC / Exploitation : CREAI BFC

Rapporté à la population potentiellement concernée, c'est-à-dire les familles comptant au moins un enfant âgé de 17 ans ou moins, **le recours aux MJAGBF est extrêmement variable selon le département** : **de 2,1** MJAGBF pour 1000 familles dans le territoire de Belfort **à 3,8** MJAGBF pour 1000 familles en Saône-et-Loire, avec une moyenne régionale de 2,9 mesures pour 1000 familles.

	Famille ayant au moins un enfant de 17 ans ou moins	Nb de mesures au 31/12/23
Côte-d'Or	58 749	170
Doubs	65 356	144
Jura	29 238	79
Nièvre	20 146	59
Haute-Saône	26 682	94
Saône-et-Loire	58 512	223
Yonne	37 408	92
Territoire de Belfort	16 427	34
Bourgogne-Franche-Comté	296 091	895

Source : INSEE, recensement de la population 2021 / Traitement : CREAI BFC



Source : INSEE, recensement de la population 2021 / Traitement : CREAI BFC

Nombre de familles selon le nombre d'enfants de 17 ans ou moins						
	Nombre d'enfants de 17 ans ou moins					
	0	1	2	3	4 et plus	Ensemble
Côte-d'Or	86 618	26 507	23 732	6 526	1 984	145 367
Doubs	83 487	27 491	26 053	8 918	2 894	148 843
Jura	44 349	12 698	11 960	3 711	869	73 586
Nièvre	36 948	9 538	7 580	2 308	719	57 094
Haute-Saône	41 348	11 943	10 504	3 238	996	68 030
Saône-et-Loire	98 173	25 522	23 209	7 402	2 380	156 685
Yonne	56 125	16 619	14 419	4 767	1 603	93 533
Territoire de Belfort	21 919	7 394	6 232	2 116	685	38 346

Source : Insee, recensement de la population 2021 / Traitement : CREAI BFC

3. Les professionnels exerçant les MJAGBF en Bourgogne – Franche-Comté (au 31/12/2023)

• Les ressources humaines dans les services DPF

Les données collectées par le questionnaire indiquent que les 10 opérateurs DPF de la région emploient **43 délégués aux prestations familiales** représentant 37,85 postes de délégués en ETP[16].

Si on agglomère ces données et celles de la DGCS, on obtient le nombre total de professionnels intervenant dans le cadre des MJAGBF (DPF + fonctions supports), soit un peu plus de 61 ETP sur l'ensemble de la région.

Nous n'avons pas d'indications sur la nature des **postes « supports »** : selon les services, cela peut recouvrir des postes de secrétariat ou de cadres.

Si, pour l'ensemble de la région, les DPF représentent plus de 60% des ETP des service DPF, les pourcentages varient beaucoup d'un département à l'autre. Ainsi, en Côte d'Or, les DPF représentent près des ¾ des effectifs, alors que dans le Doubs, la Nièvre ou la Saône-et-Loire, c'est légèrement plus de la ½ des ETP. Le Territoire de Belfort est un cas à part, dans la mesure où le service comprend un seul DPF et un cadre.

Remarque méthodologique : le questionnaire aux services DPF demandait d'indiquer uniquement le nombre de délégués et pas les autres types de fonctions au sein des services. C'est pourquoi, pour les ETP supports, nous avons utilisé les données issues de l'Instruction ministérielle 2024 qui reprenait l'agrégation des données réalisées par la DGCS en 2023.

	ETP DPF	% ETP DPF	ETP support	% ETP support	Total ETP
21	8,35	76 %	2,65	24 %	11
25	6,9	54 %	5,9	46 %	12,8
39	4	70 %	1,7	30 %	5,7
58	2,5	56 %	2	44 %	4,5
70	3,6	60 %	2,4	40 %	6
71	7,5	56 %	5,8	44 %	13,3
89	4	67 %	2	33 %	6
90	1	50 %	1	50 %	2
BFC	**37,85 ETP**	**62 %**	**23,45 ETP**	**38 %**	**61,3 ETP**

Source : Instruction budgétaire 2024 - Agrégations DGCS 2023 / Questionnaires aux services DPF / Exploitation : CREAI BFC 2025

Pour pouvoir exercer les fonctions de DPF, il faut[17] « *avoir suivi avec succès une formation complémentaire attestant des compétences nécessaires à l'exercice des fonctions de délégué aux prestations familiales* ».

Pour accéder à cette **formation au CNC DPF[18]**, le candidat doit être titulaire d'un diplôme d'Etat de travail social de niveau 5 (ex-niveau III) inscrit au RNCP. Les DPF doivent être âgés d'au moins 25 ans s'ils exercent à titre individuel ; 21 ans, s'ils exercent au sein d'un service.

L'accès aux fonctions de DPF passe par une formation de 180h, soit 27 jours (réduite à 16 jours pour les candidats dispensés du fait de leur diplôme) et un stage pratique de 350 heures. Les DPF doivent également satisfaire à des conditions de moralité et d'expérience professionnelle[19]. Ils doivent prêter serment devant le TJ.

En Bourgogne-Franche Comté, un seul organisme dispose de l'agrément permettant la dispense des formations au CNC. Il s'agit de l'UFR SJEPG[20], située à Besançon. Elle était habilitée à délivrer **trois Certificats Nationaux de Compétences : CNC mention MJPM, CNC mention MAJ et CNC mention DPF.**

[16] ETP : équivalent temps plein

[17] Article D 474-3 du CASF

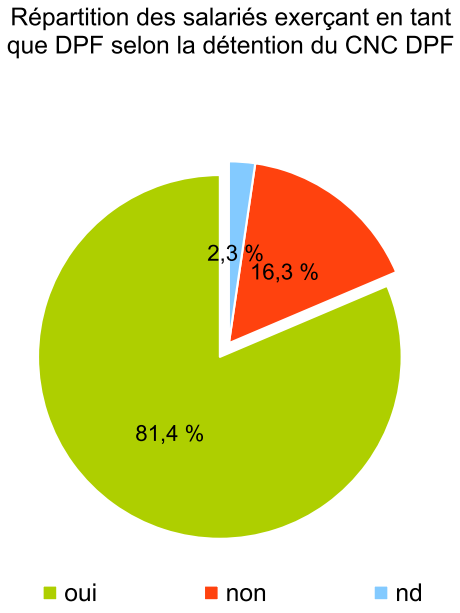
[18] Certificat national de compétences de délégué aux prestations familiales

[19] Décret n° 2008-1508 du 30 décembre 2008 relatif aux conditions d'âge, de formation et d'expérience professionnelle devant être satisfaites par les mandataires judiciaires à la protection des majeurs et par les délégués aux prestations familiales / Arrêté du 2 janvier 2009 relatif à la formation complémentaire préparant aux certificats nationaux de compétence de mandataire judiciaire à la protection des majeurs et de délégué aux prestations familiales

[20] UFR Sciences Juridiques Economiques Politiques de Gestion

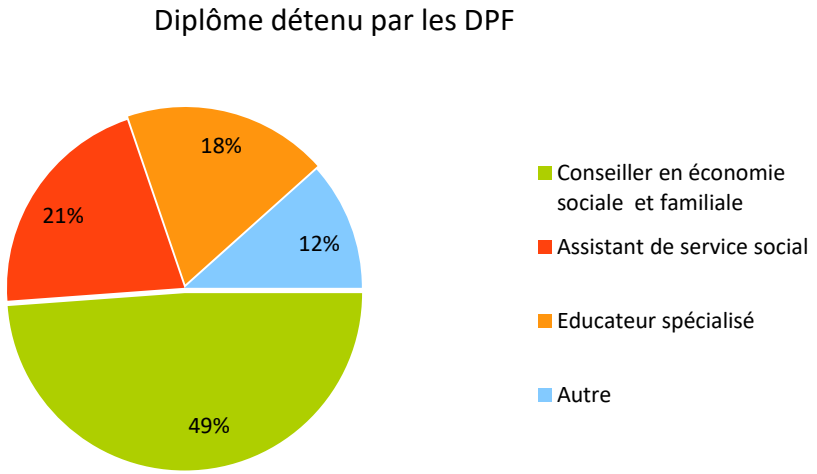
Depuis la rentrée de septembre 2024, l'UFR de Besançon délivre la nouvelle licence professionnelle « activités juridiques MJPM » qui remplace le CNC mention MJPM. Pour les 2 autres CNC MAJ et DPF, il n'y a pas eu de modification : ils n'ont pas été transformés en licence professionnelle.

Les professionnels exerçant les missions de DPF dans la région sont en très **grande majorité titulaires du CNC DPF** (à plus de 80%). Pour les DPF non titulaires du CNC DPF, on ignore s'ils sont en cours de formation ou non, sachant qu'ils ont deux ans à compter de leur entrée en fonction au sein du service pour passer le CNC.



Source : Enquête MJAGBF 2025 - DREETS BFC – CREAI BFC / Exploitation : CREAI BFC

Dans la région, les DPF sont très majoritairement **titulaires d'un diplôme de travail social** (88%), dont près de 50% de CESF[21].



Source : Enquête MJAGBF 2025 - DREETS BFC – CREAI BFC / Exploitation : CREAI BFC

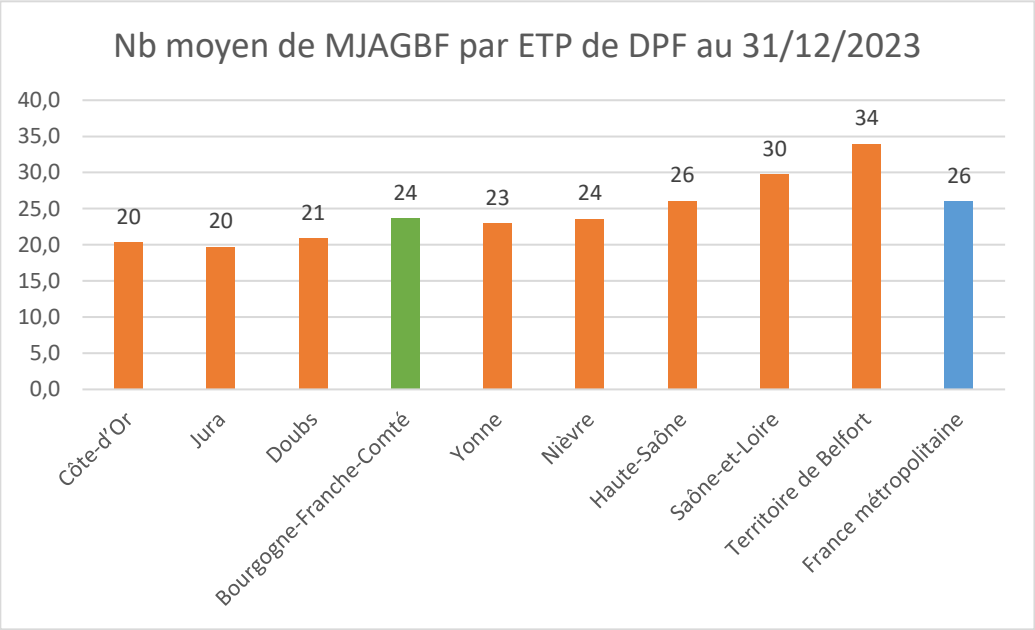
[21] CESF : conseiller en économie sociale et familiale

- **Nombre de MJAGBF par DPF**

En 2023, le nombre moyen de MJAGBF par ETP de délégué aux prestations familiales s'élevait à **24 mesures exercées en moyenne** sur la région Bourgogne-Franche Comté. Ce chiffre est relativement proche du chiffre national qui était de 26 mesures par délégué.
Cependant, d'un département à l'autre, les chiffres sont très hétérogènes : de 20 mesures par délégué en Côte d'Or et dans le Jura à 30 mesures en Saône-et-Loire et même 34 mesures dans le Territoire de Belfort. Dans ce dernier département, on notera qu'il n'y a actuellement qu'une DPF sur le service qui exerce donc l'ensemble des mesures.

À noter enfin que le CNDPF, Carrefour National des Délégués aux Prestations Familiales, milite pour que le nombre de 26 MJAGBF par DPF soit considéré comme un plafond (ce qui correspond à la moyenne nationale).

Remarque : Les chiffres issus des questionnaires ont été directement renseignés par les services. Ils sont très différents de ceux publiés dans l'instruction DGCS de 2023. L'écart s'explique par le fait que le nombre de mesures est calculé tout ETP confondu (DPF + fonctions supports) dans l'Instruction DGCS alors que les questionnaires envoyés en BFC ne comptabilisent que les ETP de délégués (et pas les fonctions supports).



Source : Enquête MJAGBF 2025 - DREETS BFC – CREAI BFC / Exploitation : CREAI BFC

- **Recrutement et fidélisation des DPF**

À propos des **recrutements**, sur les 9 services de la région :

- 4 services disent ne pas avoir de difficulté pour recruter des délégués (25, 39, 71, 90)
- 5 services évoquent des difficultés pour recruter (21, 58, 70, 71, 89)

À noter qu'en Saône-et-Loire, si la Sauvegarde 71 dit avoir des difficultés de recrutement, l'UDAF 71 dit ne pas en avoir.

Les raisons évoquées pour expliquer ces difficultés de recrutement sont de plusieurs ordres :

- l'absence d'école de travailleurs sociaux sur le département
- le manque d'attractivité du territoire, notamment en termes d'emploi
- la méconnaissance de la mesure par les travailleurs sociaux (qui peuvent notamment la confondre avec une mesure de protection des majeurs)
- le champ de la protection de l'enfance qui attire peu les travailleurs sociaux
- le double enjeu de la gestion de l'argent et de la protection de l'enfance

En conséquence, 4 de ces 5 services disent devoir recruter des professionnels n'ayant pas de diplôme de travail social, mais, par exemple, des diplômes universitaires. Un service fait remarquer que cela demande alors un investissement important en termes de tutorat pour les former.

Sur la **fidélisation des professionnels**, un seul service dit rencontrer des difficultés pour garder les DPF, en particulier pour de jeunes professionnels qui ne restent pas longtemps sur les postes, du fait :

- du manque d'attractivité du territoire qui est très rural
- de la dureté de la profession qui confronte les professionnels à des situations difficiles

À retenir

- 9 services DPF et 1 DPF à titre individuel sur la région
- 43 DPF équivalent à 38 ETP / 61 ETP en comptant les fonctions supports
- Des services d'ampleur très variable selon les départements (de 2 à 15 professionnels)
- Une diminution continue des MJAGBF dans la région (près de 8 %) entre 2019 et 2023 : de 969 à 895 mesures
- De fortes disparités départementales sur les flux de mesures
- Des professionnels diplômés, mais plus nécessairement des travailleurs sociaux parmi les derniers recrutés
- Une charge d'activité très hétérogène : de 20 à 34 mesures exercées pour 1 ETP DPF

Partie 2 : Les MJAGBF en BFC

1. Les MJAGBF dans les politiques départementales de protection de l'enfance en BFC

Les **schémas départementaux relatifs à la protection de l'enfance** existent depuis de nombreuses années et visent à fixer l'action départementale en matière de prévention et de protection de l'enfance (services de PMI, ASE, ODPE, …) sur 5 ans. Leurs appellations varient d'un département à l'autre.

Les **schémas départementaux des services aux familles (SDSF),** plus récents,[22] visent à élaborer une politique partagée de la petite enfance et du soutien à la parentalité. Ils permettent de coordonner les dispositifs et les différents acteurs de ces politiques pour améliorer la qualité, la complémentarité et la cohérence de l'offre.

Selon les départements un seul document peut rassembler plusieurs de ces schémas[23].

Les schémas départementaux des services aux familles déclinent les politiques publiques en faveur des familles autour de l'offre d'accueil des jeunes enfants et du développement des actions de soutien à la parentalité. Le constat y est fait que les services de soutien à la parentalité existants sont relativement peu connus des familles. Parmi les dispositifs de soutien à la parentalité qui sont cités, on retrouve la PMI[24], les TISF[25], les LAEP[26], les REAAP[27], …, ainsi que des actions financées par les CAF et les MSA. Mais aucun de ces schémas ne mentionne les MAESF ou MJAGBF.

Dans les schémas protection de l'enfance, si les interventions à domicile (AED, AEMO, PEAD, TISF, …) sont systématiquement citées dans les dispositifs existants à valoriser, les MAESF et les MJAGBF en sont absentes. Dans les questionnaires renseignés par les Conseils départementaux, à la question « *Les MJAGBF sont-elles citées dans votre schéma de la protection de l'enfance ?* », seul le département du Doubs et le territoire de Belfort ont répondu positivement, sans plus de précision.

Dans le Jura, l'une des orientations du schéma 2021/2025 prévoyait le renforcement de l'aide à la parentalité en visant notamment le développement des MJAGBF.

La Haute-Saône prévoit dans son schéma la création *« d'une mesure unique d'accompagnement à domicile, modulable dans son intensité et son contenu, dont le périmètre sera à définir. »* Il est précisé que pourront être inclus dans le cadre de cette mesure, *« les dispositifs suivants : AED et AEMO, AED et AEMO renforcée, TISF, prévention spécialisée, … »*. Donc potentiellement les MJAGBF, même si elles ne sont pas nommées.

[22] Ils ont été généralisés en 2015.

[23] Voir par exemple le « schéma unique des solidarités 2022/2026 » du Territoire de Belfort

[24] Protection maternelle et infantile

[25] Technicien de l'intervention Sociale et Familiale

[26] Lieux d'accueil parents enfants

[27] Réseau d'écoute d'appui et d'accompagnement des parents

Dans la Nièvre, l'adaptation des modalités d'accompagnement en protection de l'enfance est l'un des axes du schéma 2022/2026, avec notamment la mise en place d'une offre renforcée de mesures d'aides à domicile judiciaires et administratives, grâce à une équipe dédiée ou, l'expérimentation d'une mesure unique ; mais là aussi, les MJAGBF ne sont pas nommées (même si elles ne sont bien sûr pas écartées du périmètre de ces actions).

Ce constat de la **quasi absence en tant que telles des MAESF et des MJAGBF dans les schémas** ne signifie bien sûr pas qu'elles ne soient pas déployées sur les territoires. Cependant, cela montre leur manque de visibilité au sein des dispositifs de protection de l'enfance, y compris en tant que mesure complémentaire d'une mesure d'AEMO ou de placement.

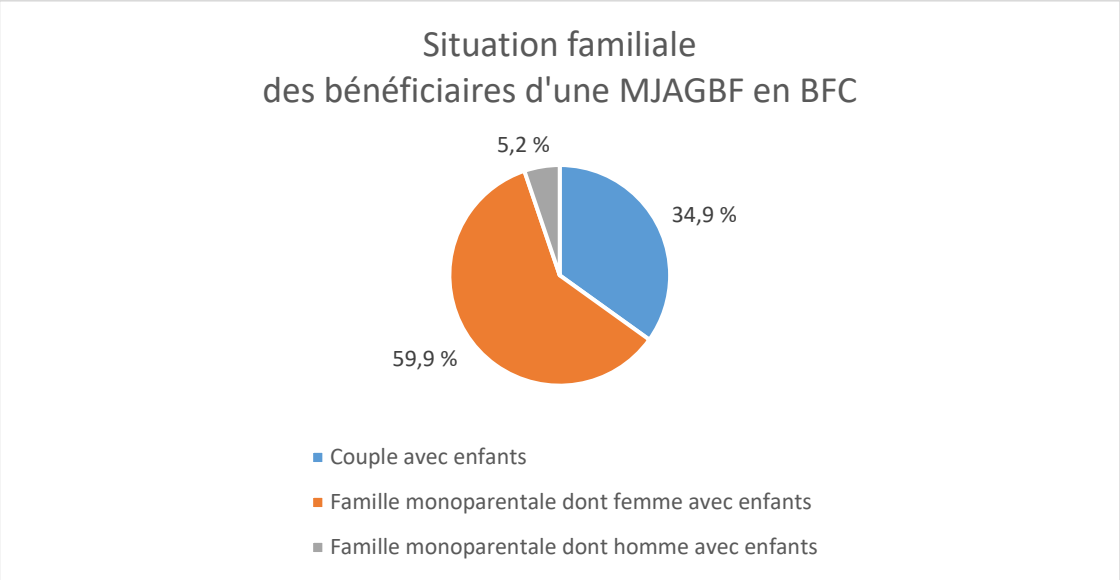
2. Situation des familles concernées par une MJAGBF

• Caractéristiques démographiques des familles (au 31/12/2023)

La caractéristique majeure des personnes accompagnées en Bourgogne-Franche Comté par les services DPF est la monoparentalité : plus de **65 % des familles accompagnées sont monoparentales dont près de 60% de femmes seules avec enfant(s).**

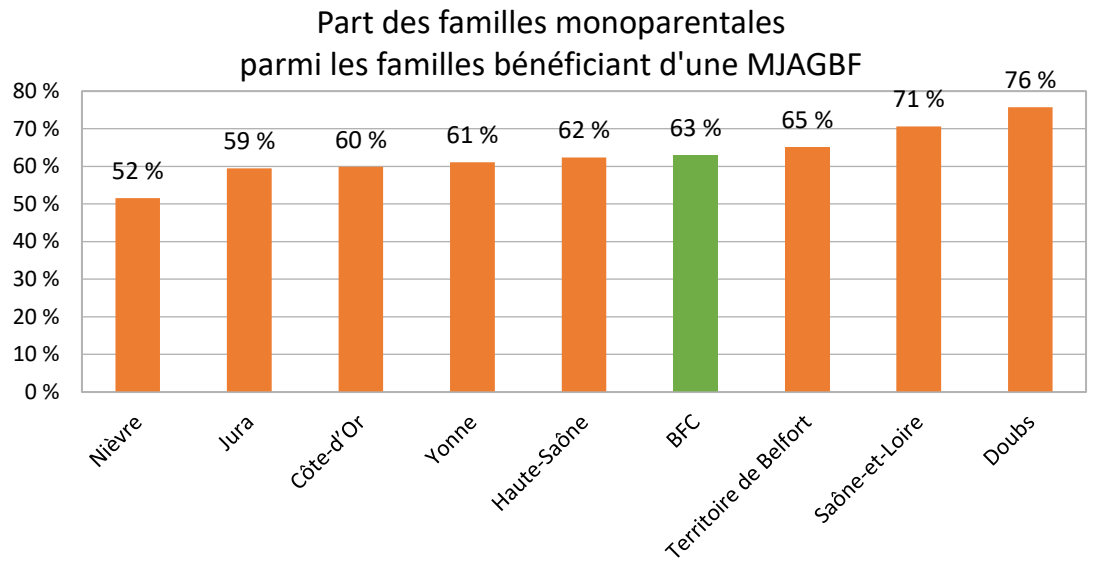
A titre de comparaison dans les études similaires menées par les CREAI Occitanie et Nouvelle-Aquitaine, si les familles monoparentales étaient également majoritaires, elles représentaient :

- 48 % des familles en Occitanie (en 2020)
- 60 % des familles en Nouvelle-Aquitaine (en 2022)



Source : Enquête MJAGBF 2025 - DREETS BFC – CREAI BFC / Exploitation : CREAI BFC

Si les familles monoparentales sont majoritaires parmi les bénéficiaires de MJAGBF, selon les départements elles représentent près des ¾ des mesures (en Saône-et-Loire et surtout dans le Doubs). Dans la Nièvre en revanche, elles représentent à peine plus de la moitié des familles concernées par une mesure.



Source : Enquête MJAGBF 2025 - DREETS BFC – CREAI BFC / Exploitation : CREAI BFC

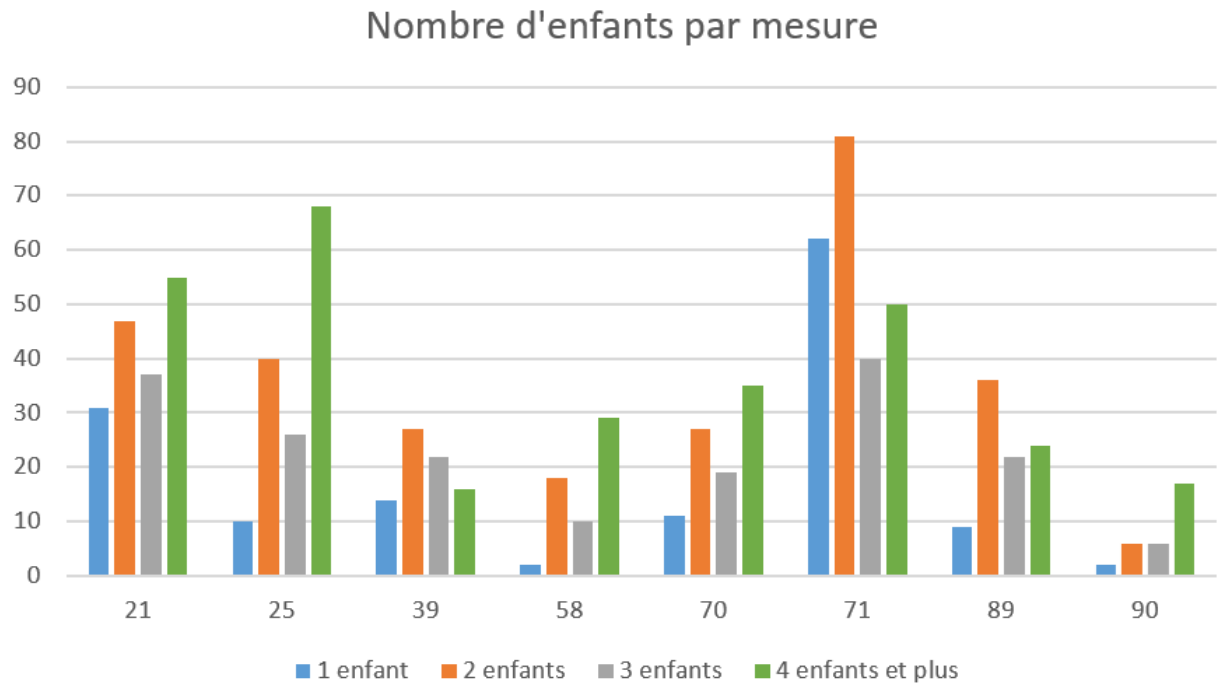
L'autre caractéristique des familles accompagnées par les services DPF : il s'agit de **familles nombreuses.** Ainsi, la part des familles de 3 enfants ou plus représente plus de la ½ des familles accompagnées en BFC, alors qu'elles ne représentent que 6 % des familles au niveau national et moins de 8% des familles de la région.
Au total, **les MJAGBF concernent plus de 2 500 enfants sur la région**.

	1 enfant	2 enfants	3 enfants	4 enfants	5 enfants et +	Nombres de mesures	Nombre d'enfants
21	31	47	37	30	25	**170**	**481**
25	10	40	26	35	33	**144**	**473**
39	14	27	22	7	9	**79**	**207**
58	2	18	10	19	10	**59**	**194**
70	11	27	19	14	21	**92**	**283**
71	62	81	40	32	18	**233**	**562**
89	9	36	22	13	11	**91**	**254**
90	2	6	6	8	9	**31**	**109**
BFC	**141**	**282**	**182**	**158**	**136**	**899 mesures**	**2563 enfants**
	16 %	*31 %*	*20 %*	*18 %*	*15 %*		
			53 %				

Source : Enquête MJAGBF 2025 - DREETS BFC – CREAI BFC / Exploitation : CREAI BFC

	1 enfant	2 enfants	3 enfants	4 enfants ou plus
Familles MJABGF BFC	16 %	31 %	20 %	33 %
Composition des familles en France	36 %	42 %	16 %	6 %

Source : Enquête MJAGBF 2025 - DREETS BFC – CREAI BFC et Recensement de la population-INSEE 2021 / Exploitation : CREAI BFC



Source : Enquête MJAGBF 2025 - DREETS BFC – CREAI BFC / Exploitation : CREAI BFC

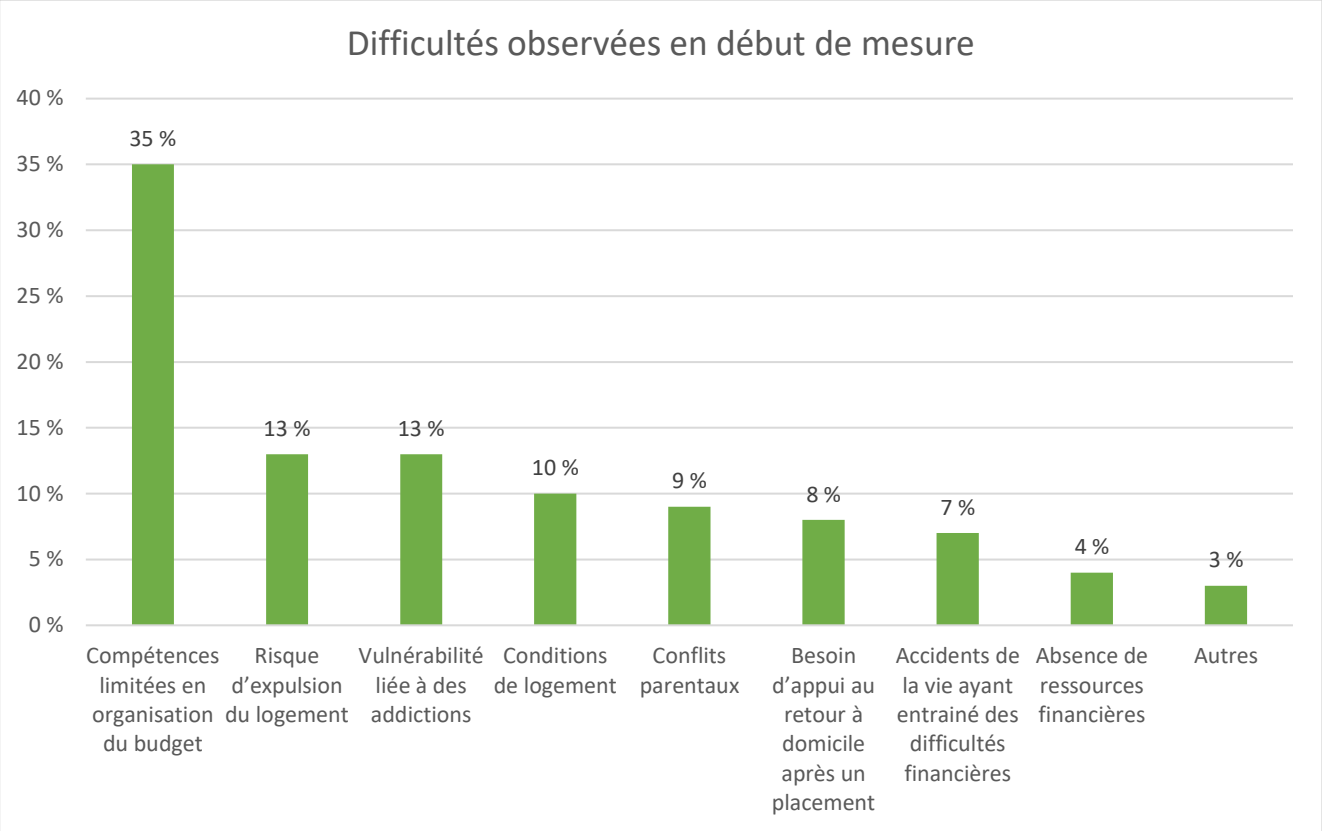
Si les mesures d'assistance éducative sont ordonnées pour un enfant, pour des mesures telles que les MJAGBF qui visent l'intervention à domicile auprès des familles, l'exercice de **la mesure va concerner l'ensemble de la fratrie**. Or, le fait **qu'une part très importante des familles concernées par les MJAGBF soient des familles nombreuses** voire très nombreuses devrait être pris en compte. Cette donnée n'a pas fait l'objet d'une question spécifique dans le cadre du diagnostic. Elle devra être réinterrogée pour savoir si, lors de l'attribution d'une mesure à un DPF dans un service, une pondération est réalisée lorsqu'il y a 3, 4, 5 enfants ou plus, c'est-à-dire, si on attribue moins de mesures aux DPF qui accompagnent des familles plus nombreuses. En effet, l'accompagnement d'une fratrie nombreuse demandera plus de temps en terme d'ouverture de droits par enfants (ex : dossiers MDPH, loisirs,…).

- **Natures des difficultés rencontrées par les familles**

Si des compétences limitées en **organisation du budget** sont la cause principale d'ouverture de MJAGBF, la plupart des familles rencontrent des difficultés multiples.

En moyenne, 2 types de difficultés sont rencontrées avant l'ouverture de la mesure et jusqu'à 6 difficultés cumulées dans la Nièvre. Les **difficultés liées au logement** (conditions de logement + risque d'expulsion) représentent également près du ¼ des difficultés observées en début de mesure. Les **addictions** sont également présentes dans plus de 10 % des familles accompagnées.

Lorsque les MJAGBF sont ordonnées dans ces **situations de multiples vulnérabilités**, on peut penser que des actions mises en œuvre plus en amont, avant que les familles se trouvent en situation de grande précarité, sociale et économique, auraient pu permettre d'éviter d'arriver à des situations aussi dégradées.

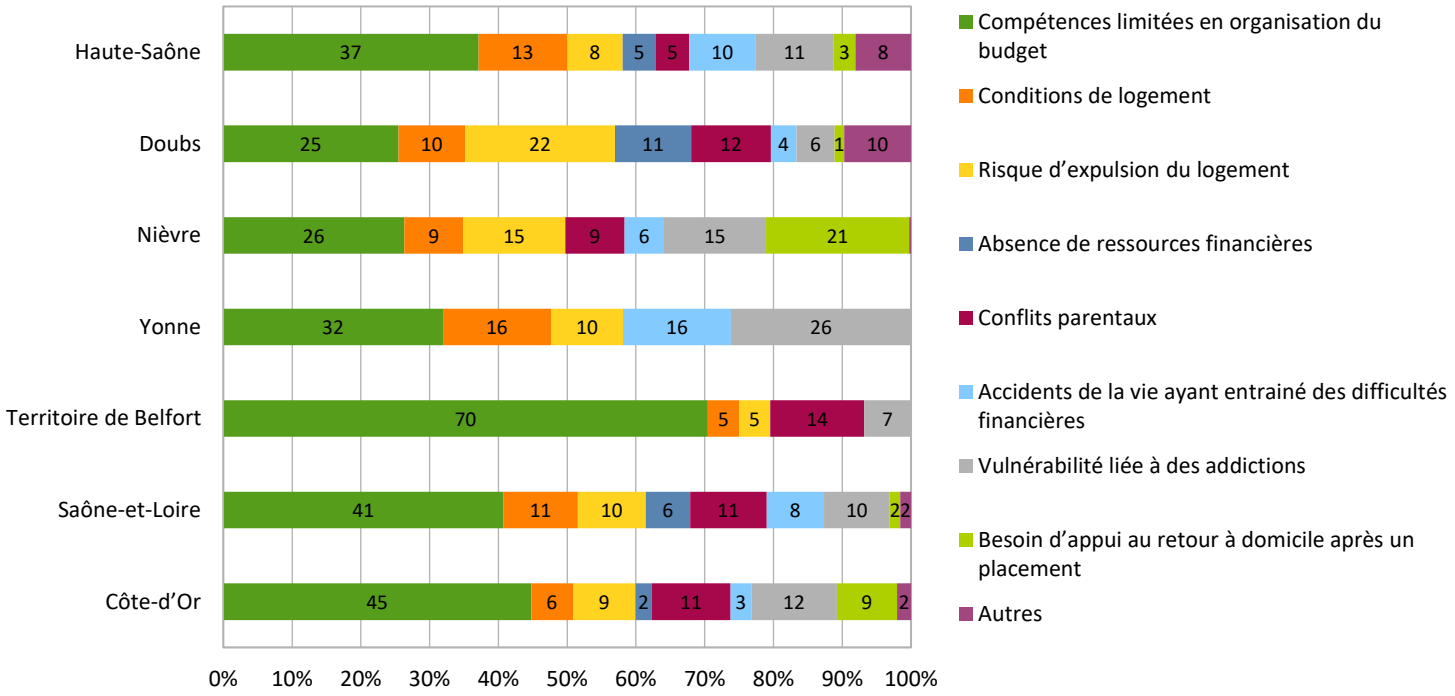


Source : Enquête MJAGBF 2025 - DREETS BFC – CREAI BFC / Exploitation : CREAI BFC

On notera que si au niveau de la région la mesure est ordonnée pour **accompagner un retour à domicile suite à un placement** dans seulement 8% des cas, dans la Nièvre c'est près de 21 % de MJAGBF qui sont ordonnées dans ce cas. Cela concerne également 10 % des MJAGBF exercées en Côte d'Or.

Le recours à une MJAGBF en accompagnement d'un retour au domicile après une période de placement paraît tout à fait adapté, pour sécuriser ce retour en l'étayant le plus possible : par exemple, en accompagnant la famille pour qu'elle organise au mieux son budget, qu'elle fasse valoir ses droits, notamment afin d'avoir un logement adapté … afin de répondre au mieux aux besoins fondamentaux de l'enfant.

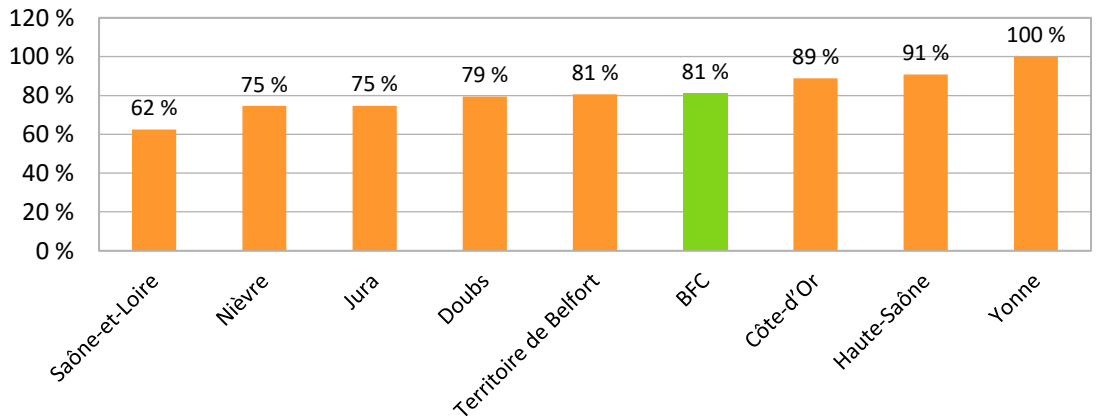
Difficultés observées lors du début de la mesure selon le département (en %)



Source : Enquête MJAGBF 2025 - DREETS BFC – CREAI BFC / Exploitation : CREAI BFC

On observe également que plus de 80 % des familles de la région présentent au moins une dette. Cela concerne même l'ensemble des familles accompagnées par un service DPF dans l'Yonne.

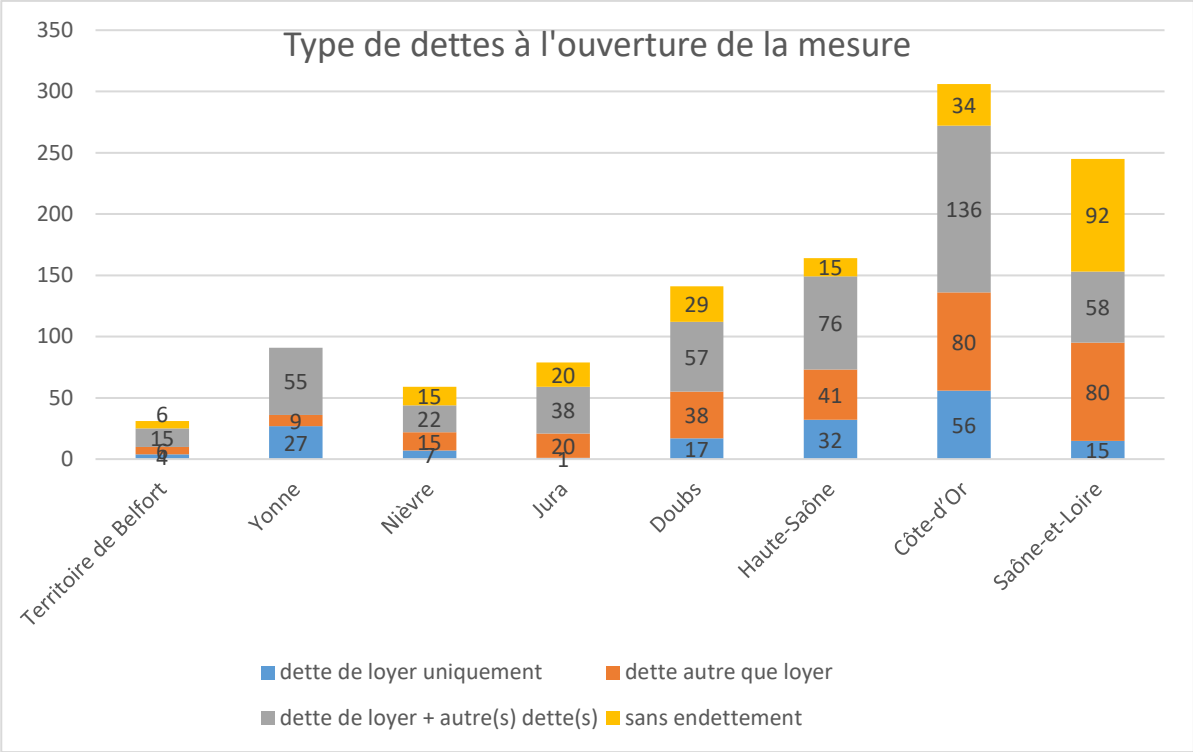
Part de personnes ayant une MJAGBF
ayant au moins une dette



Source : Enquête MJAGBF 2025 - DREETS BFC – CREAI BFC / Exploitation : CREAI BFC

Même si les chiffres varient d'un département à l'autre, **près de la moitié des familles accompagnées cumulent au moins 2 types de dettes** (loyer + autre) :

- 44% des familles de Côte d'Or
- 46 % des familles de Haute-Saône
- 48% des familles du Jura et du Territoire de Belfort
- 60 % des familles de l'Yonne



Source : Enquête MJAGBF 2025 - DREETS BFC – CREAI BFC / Exploitation : CREAI BFC

Sur les difficultés repérées et le profil des familles, les opérateurs DPF ont pu préciser :

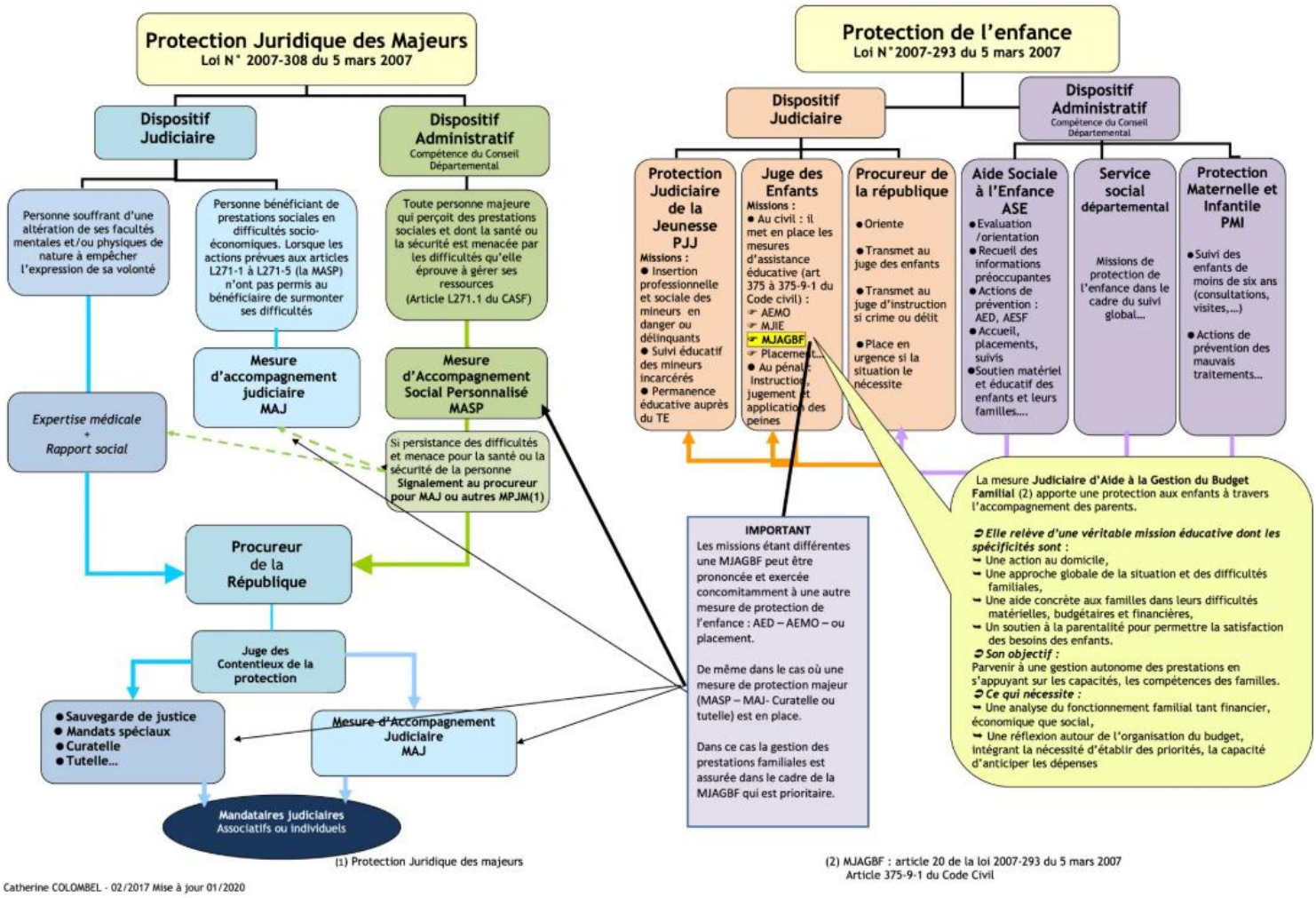
- des situations matérielles très précaires
- des problématiques de compréhension de la langue française et un accès quasi nul à la lecture rendant impossible l'accès à une autonomie administrative
- pas ou peu de compréhension sur les objectifs de la mesure en amont de son ouverture
- des ressources financières très restreintes et une majorité de famille relevant de la grande précarité
- des difficultés liées aux addictions
- des difficultés d'accès à l'emploi
- des difficultés d'accès aux soins
- des difficultés accrues liées à la mobilité, en particulier en secteur rural

Un opérateur souligne également l'importance de la **dimension de soutien à la parentalité de la MJAGBF** notamment dans le cas où des séparations conjugales sont intervenues peu avant la mise en place de la mesure, et dans lesquelles l'accompagnement consiste notamment à gérer les effets de la séparation (pensions alimentaires, accès au logement, reprise d'une activité professionnelle, …) qui s'ajoutent à la prise en charge quotidienne d'enfants en bas âge, sans avoir de relais de l'autre parent ou de la famille élargie.

Globalement, les services DPF constatent actuellement, à l'entrée des mesures :

- des **difficultés recouvrant des champs multiples :**
  - avec des impacts importants sur la vie quotidienne des familles et donc des enfants
  - qui nécessitent des suivis très complexes mobilisant de nombreux acteurs
- des **mesures prononcées tardivement** avec des situations déjà dégradées (procédure d'expulsion déjà enclenchée …) d'où les durées importantes des mesures

3. Contexte de mise en œuvre des MJAGBF en BFC



Source : CNDPF (Carrefour National des Délégués aux Prestations Familiales) / 2020

- **Origine de la demande de MJAGBF**

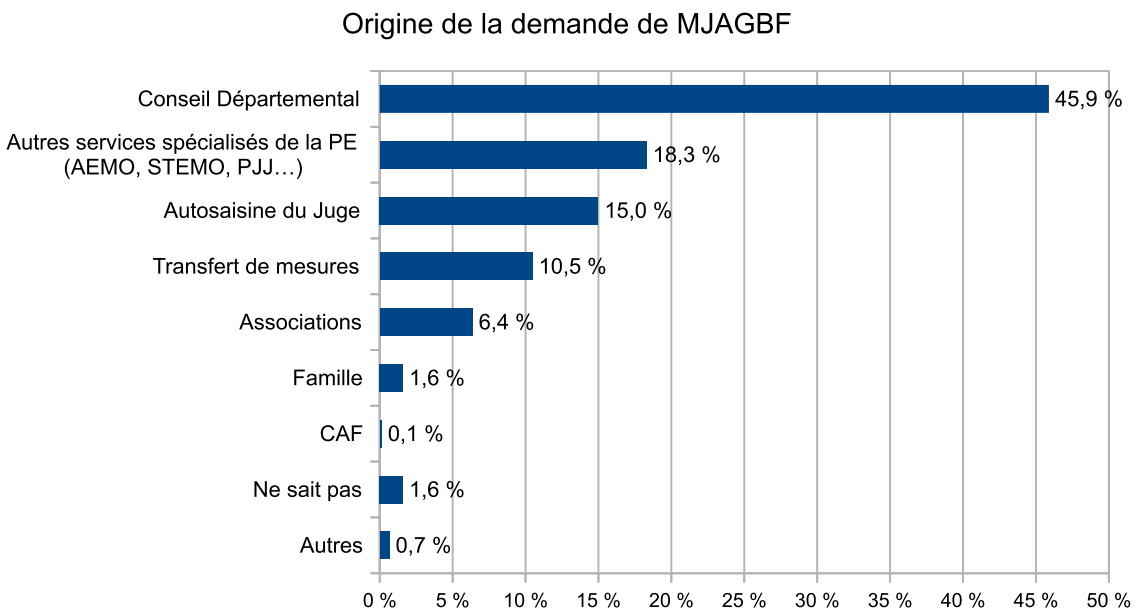
Pour les départements, les éléments déclenchant la demande de MJAGBF par les services des CD sont liés :

- à la précarité :
  - Endettement / Surendettement
  - Risque d'expulsion / maintien dans le logement / logement insalubre / accès à l'énergie
  - Dettes de cantines répétées
- à la non satisfaction des besoins des enfants / retentissements sur le développement de l'enfant

- au jeune âge des parents
- aux troubles psychiques/psychiatriques des parents
- à la non collaboration des parents
- A l'absence d'amélioration suite à une mesure administrative (type MASP ou MAESF)

Pour les services DPF, à l'origine des demandes de MJAGBF, on trouve :

- les travailleurs sociaux des CD pour près de 50 %
- un autre service de protection de l'enfance ou de la PJJ (en particulier suite à une MJIE) : près de 20 %
- une auto-saisine du Juge des enfants : 15 %

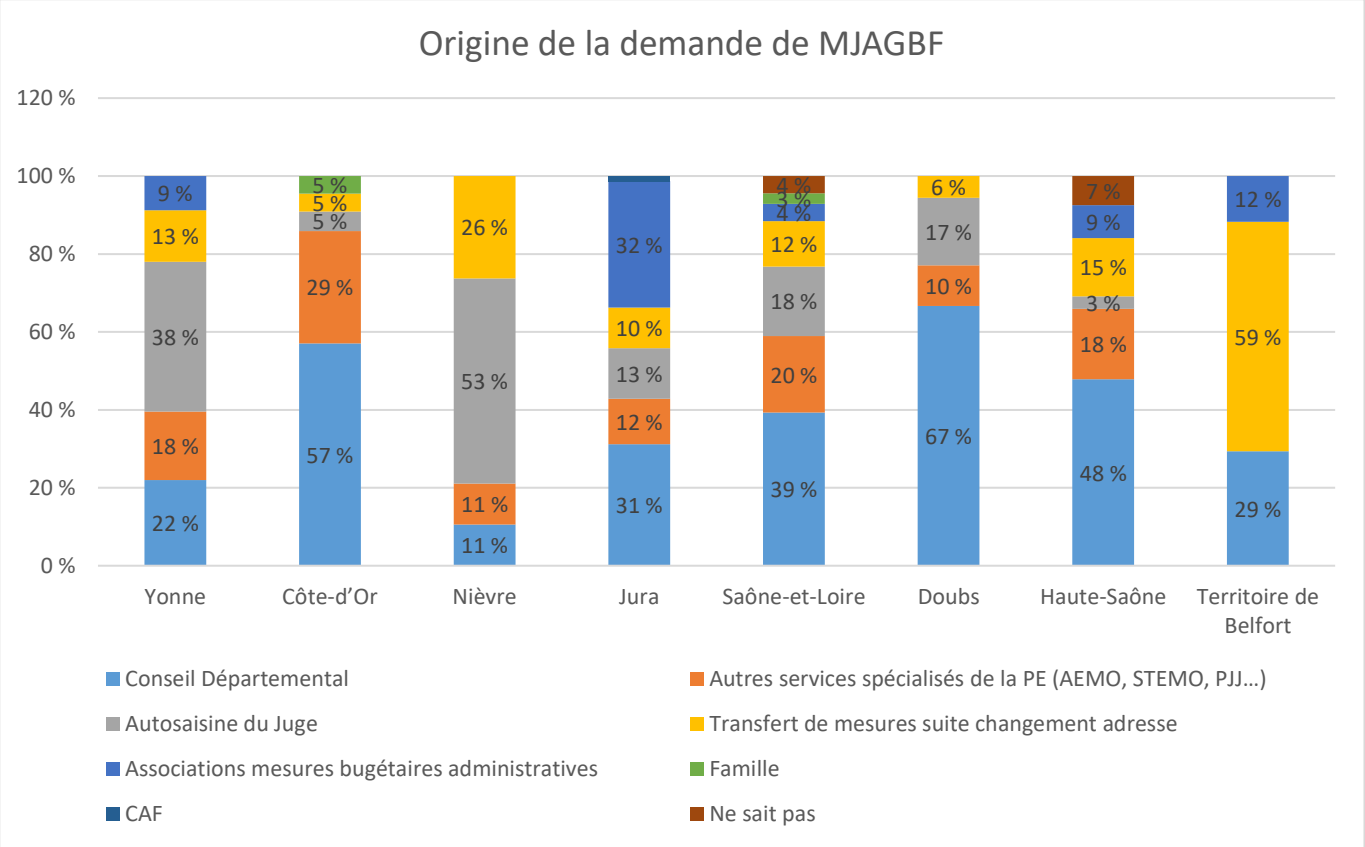


Source : Enquête MJAGBF 2025 - DREETS BFC – CREAI BFC / Exploitation : CREAI BFC

L'approche par département met en évidence des configurations très différentes selon les territoires :
- une très forte **mobilisation des travailleurs sociaux des départements** pour le Doubs (67 % des demandes), la Côte d'Or (57 % des demandes) et la Haute-Saône (45% des demandes)
- une pratique **d'auto-saisine des juges** très développée dans la Nièvre avec plus de 50% des demandes et dans l'Yonne avec près de 40 % des demandes (moyenne régionale : 15%)
- à noter dans le Territoire de Belfort, près de 60% des mesures sont ouvertes suite au déménagement de la famille dans le département (c'est 26% dans la Nièvre). On ignore le/les département(s) d'origine de ces familles pour identifier si cela a une incidence (Alsace ? Aire urbaine de Montbéliard ?).

Pour certains Conseils départementaux, **parmi les obstacles à la mise en place des MJAGBF** sont cités :

- la typologie des ressources liées à la prestation des enfants ne permet pas toujours de solliciter une MJAGBF (*par exemple, pour un couple avec enfant sans minima sociaux*), ce qui empêche d'agir en protection de l'enfance en premier niveau ;
- la pertinence très limitée de la mesure qui « *se limite à une gestion contrainte sur une partie des minima sociaux* ».



Source : Enquête MJAGBF 2025 - DREETS BFC – CREAI BFC / Exploitation : CREAI BFC

- **Mesures administratives antérieures**

La mise en place d'une MJAGBF n'est pas toujours décidée d'emblée et ces mesures peuvent avoir été précédées de mesures administratives, notamment d'une **mesure d'accompagnement en économie sociale et familiale (MAESF)** ou d'un **accompagnement éducatif budgétaire (AEB).**

La MAESF est une mesure administrative de protection de l'enfance à destination des parents d'enfants mineurs qui rencontrent des difficultés sociales et/ou budgétaires qui impactent leurs conditions de vie et donc celles des enfants (alimentation, logement, santé, activités des enfants, …). Elle peut être proposée par le département aux familles qui rencontrent des difficultés dans la gestion du budget familial, difficultés dont les effets peuvent être préjudiciables à l'enfant. S'agissant d'une mesure administrative de protection de l'enfance, elle est décidée d'un commun accord entre le département et les parents et doit être contractualisée.

La mesure doit permettre :

- de repérer la nature des difficultés sociales ou budgétaires et de mesurer leurs conséquences sur les besoins fondamentaux des enfants et leur développement
- d'informer et d'accompagner avec un appui technique dans la gestion de leur budget au quotidien.

La MAESF peut être mise en œuvre directement par le département ou déléguée à un opérateur.

L'AEB est une mesure d'accompagnement social au profit des demandeurs du Fonds Solidarité Logement (FSL), axée prioritairement sur la gestion du budget. Il ne s'agit donc pas d'une mesure de protection de l'enfance. Elle est mise en œuvre par les départements qui peuvent en déléguer l'exercice à un opérateur. Elle est mise en place pour une durée minimale de 3 mois et ne peut excéder 9 mois.

Si la loi du 5 mars 2007 relative à la protection de l'enfance avait prévu la subsidiarité des mesures judiciaires par rapport aux mesures administratives, notamment en cas d'échec de la mesure administrative, la loi du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfant est revenue sur ce principe de subsidiarité. Désormais, il est possible de saisir immédiatement le procureur de la République et le juge des enfants, en cas de danger grave et immédiat, notamment dans les situations de maltraitance. Donc, or le cas de danger grave et immédiat, si les difficultés rencontrées par les familles sont essentiellement budgétaires, une MAESF devrait, en principe, être ordonnée avant une MJAGBF.

D'après les réponses des services enfance famille**, 7 des 8 départements de la région mettent en œuvre des MAESF**. Seul le département de Saône-et-Loire n'y a pas recours et n'envisage pas de les déployer.
Les départements qui les mettent en œuvre estiment que ces mesures administratives permettent :

- d'améliorer la situation des familles (21)
- d'appréhender au sein d'une famille les difficultés budgétaires (39)
- d'élaborer des priorités budgétaires et d'organiser la gestion du budget (39)
- d'acquérir une autonomie budgétaire : gestion des imprévus, anticipation, organisation, … (39)
- l'évaluation précoce des conditions de vie des enfants au domicile parental (39)
- une meilleure prise en compte des besoins de la famille et de l'enfant (70)
- un accompagnement personnalisé à domicile permettant de s'adapter au mode de vie de la famille, avec une prise en compte des conditions de vie, scolarité, vie sociale,... (70)
- une intervention préventive qui vient anticiper les difficultés rencontrées par les parents dans la prise en charge de leur(s) enfant(s) (70)
- un accompagnement préventif pour de la gestion des ressources minimales et répondre aux besoins prioritaires des enfants (89)
- l'amélioration de la gestion budgétaire et des priorités budgétaires en lien avec les besoins de l'enfant (90)

À noter que 2 départements disent ne pas avoir d'éléments sur les effets de ces mesures.

Pour les services enfance famille, le **passage de la MAESF à la MJAGBF** se fait :

- En cas d'échec de la MAESF ou lorsqu'elle est insuffisante et nécessite une mesure judiciaire (89)
- Lorsque la famille n'adhère pas ou n'adhère plus au suivi et que les difficultés perdurent (25 / 39 / 58 / 70 / 90)
- Après examen en commission MASP[28] avec une prise de décision par un cadre, en présence de tous les acteurs (21)

La Côte d'Or est d'ailleurs le seul département où la gestion des MAESF et des MASP n'est pas assurée par le même service. Dans les autres départements mettant en œuvre les MAESF, c'est le même service qui gère les 2. La plupart du temps, la mise en œuvre est faite directement par les services des départements[29], sauf dans le Jura, où le service de l'UDAF est habilité à la fois pour les MAEF et pour les MJAGBF.

Les MASP sont des mesures administratives destinées à aider des personnes majeures qui ont des difficultés à gérer leur budget et qui perçoivent des prestations sociales[30]. Le pendant judiciaire de la MASP est la Mesure

[28] Mesure d'Accompagnement Social Personnalisé

[29] Pour les MASP, cela dépend du niveau de la MASP (aide à la gestion du budget sans gestion des prestations / avec gestion des prestations / avec paiement direct des charges locatives) : une partie peut être gérée par le département et une autre par un opérateur privé.

[30] Les tutelles aux prestations sociales concernaient toutes les prestations, pour adultes et pour enfants. En 2007, elles ont été remplacées par les MASP et les MAJ pour les prestations adultes (RSA, AAH, APA, APL,…) et les MAESF/MJAGBF pour les prestations familiales.

d'Accompagnement Judiciaire (MAJ)[31].

En principe les MASP concernent les prestations sociales adultes et les MAESF, les prestations familiales (liées aux enfants). Cependant, 6 départements utilisent les MASP y compris lorsqu'il y a des enfants mineurs (21 / 25 / 39 / 71 / 89 / 90) ; seules la Nièvre et la Haute-Saône préconisent systématiquement dans ce cas des MAESF. On notera que la Saône-et-Loire, qui ne recourt pas aux MAESF, utilise les MASP. Pour les départements qui ont les 2, on ignore comment se fait le choix de l'un ou de l'autre.

3 départements utilisent des **indicateurs déclenchant le passage d'une MAESF à une MJAGBF** :

- dette cantine / précarité / information préoccupante (89)
- non adhésion de la famille à une aide administrative / adhésion, mais utilisation des prestations familiales à destination autre que les enfants (58)
- nombre de RDV non honorés / endettement / absence de mobilisation de la famille dans les objectifs fixés dans le contrat / durée de l'accompagnement définie dans le contrat (70)

D'après les réponses des services DPF, **près de 70 % des MJAGBF n'ont été précédées d'aucune mesure administrative** et ils ignorent s'il y a eu une mesure dans le quart restant. Cependant, d'un département à l'autre les réponses sont très tranchées : soit il n'y a eu aucune mesure (21, 58, 70, 89), soit ils n'en ont aucune connaissance (25 et 39). Sachant que, dans le Jura, c'est le même service qui met en œuvre les MAESF et les MJAGBF...

Selon ces mêmes services DPF, les MAESF :

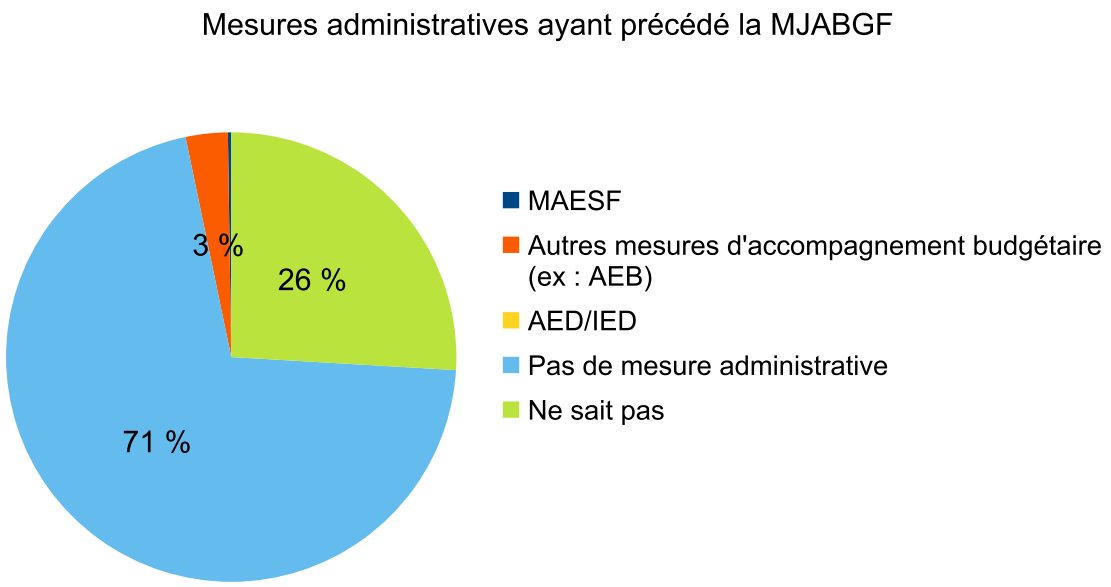
- sont déployées dans le Doubs, le Jura, l'Yonne et le Territoire de Belfort
- ne sont pas déployées en Côte d'Or, dans la Nièvre, en Haute-Saône et en Saône-et-Loire.

Alors que selon les départements, il n'y a qu'en Saône-et-Loire qu'elles n'existent pas… Toujours en Saône-et-Loire, les services DPF indiquent que 10 % des MJAGBF ont été précédées d'une autre mesure d'accompagnement budgétaire, alors qu'il n'y a pas de MAESF : peut-être s'agit-il d'accompagnement éducatif budgétaire (AEB), donc de mesures ne relevant pas *stricto sensu* de la protection de l'enfance.

Quoiqu'il en soit, on constate, quel que soit le département :

- une **absence d'articulation entre d'éventuelles mesures administratives et judiciaires**
- une **méconnaissance du parcours antérieur de l'enfant et de sa famille**

[31] Les MAJ, sont très peu mises en place dans la région (voir état des lieux du schéma régional MJPM et DPF 2024/2028)



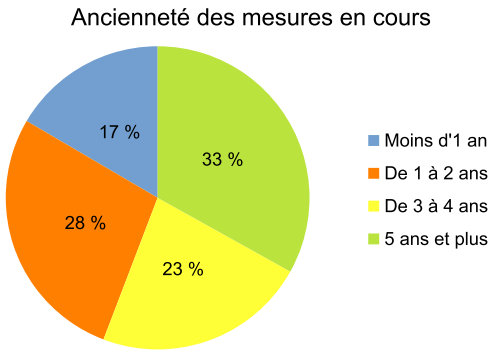
Source : Enquête MJAGBF 2025 - DREETS BFC – CREAI BFC / Exploitation : CREAI BFC

4. Caractéristiques des MJAGBF en BFC

- **La durée des MJAGBF**

Comme toutes les mesures de protection de l'enfance, les MJAGBF sont prononcées par le juge des enfants pour une durée maximale de 2 ans renouvelables[32]. **Ces renouvellements au-delà de 2 ans sont très fréquents, puisque plus de la moitié des mesures en cours[33] ont plus de 3 ans, voire plus de 5 ans pour un tiers d'entre elles.**

Des données assez semblables avaient été établies dans les études menées en Occitanie en 2022 et en Nouvelle-Aquitaine en 2023. Comme dans ces études, on peut s'interroger sur la pertinence de mesures aussi longues. « *La mesure doit permettre de rendre des capacités d'agir aux personnes qui rencontrent une période de grande difficulté, en leur permettant de pourvoir aux besoins fondamentaux de leur(s) enfant(s). Lorsque la mesure se prolonge dans la durée, elle peut alors changer d'objectif en instaurant une forme de suppléance gestionnaire, qui s'apparente de fait à une forme de mise sous tutelle.* [34]»



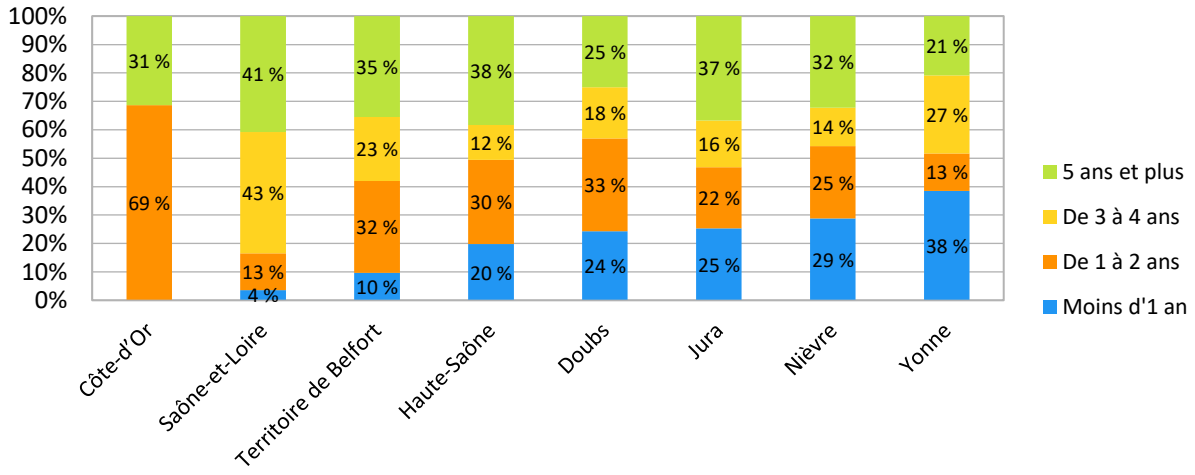
[32] Art. 375 al. 3 du Code civil

[33] Nous ne disposons pas de la durée totale des mesures, une fois qu'elles sont terminées.

[34] « Etude sur la portée des MJAGBF et son développement en Occitanie » (DREETS et CREAI Occitanie, avril 2022), p. 27.

Source : Enquête MJAGBF 2025 - DREETS BFC – CREAI BFC / Exploitation : CREAI BFC

Répartition des mesures en cours selon leur ancienneté par département



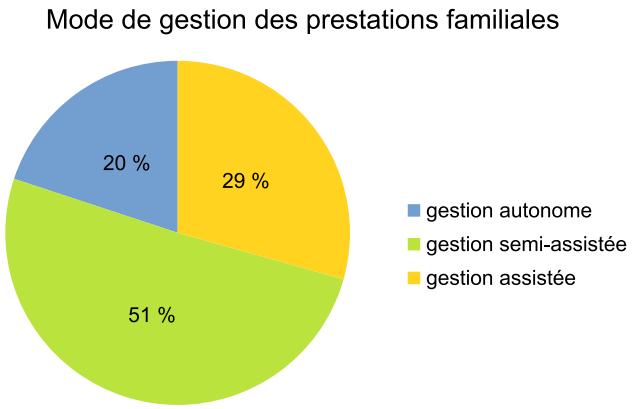
Source : Enquête MJAGBF 2025 - DREETS BFC – CREAI BFC / Exploitation : CREAI BFC

- **Mode de gestion des prestations familiales**

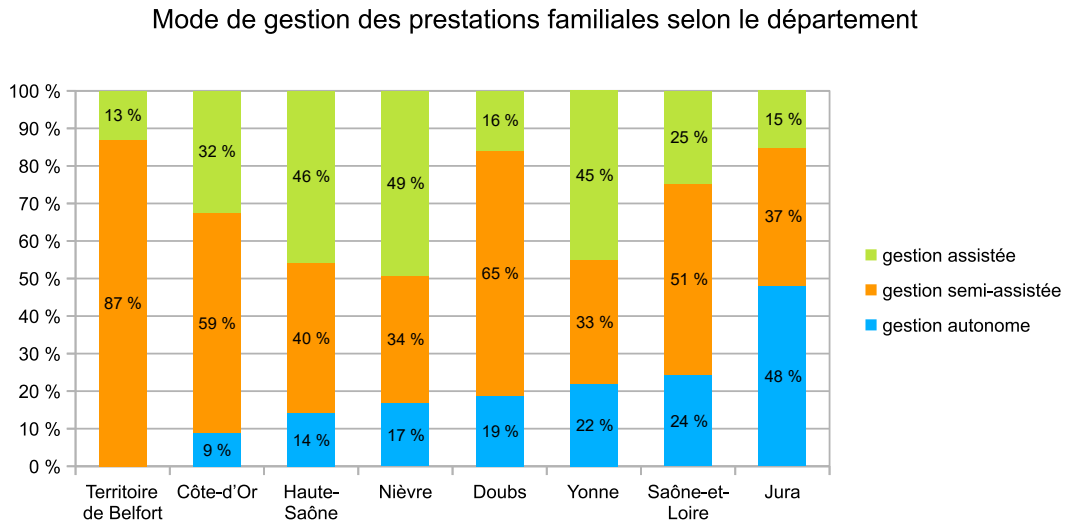
Les mesures peuvent être gérées de trois façons, impliquant de façon progressive les familles bénéficiaires :
- une **gestion assistée** (29% des situations) : le DPF est seul à décider des dépenses afin de les recentrer sur les priorités liées au(x) enfant(s)
- une **gestion semi assistée** (51%)
- une **gestion autonome** (20%) avec la supervision du DPF

Ce degré d'implication des familles dans les modalités de gestion des prestations familiales est souvent progressif. Au début de la mesure, le DPF commence avec une gestion assistée, puis il met en place une gestion semi assistée, permettant aux parents une prise d'autonomie progressive. Enfin, la gestion autonome avec la supervision du DPF, permet aux parents de mieux mettre en pratique les compétences acquises. Toutefois, cette progressivité n'est pas systématique.

Certains services recourent peu à une gestion totalement contrôlée par le DPF (90 / 39 / 25), alors que pour d'autres, c'est près de la moitié des mesures (58/70/89) et à l'inverse, d'autres services ont peu recours à une gestion libre voire pas du tout (comme le 90). **Cette grande hétérogénéité des pratiques mériterait d'être réinterrogées avec les DPF.**



Source : Enquête MJAGBF 2025 - DREETS BFC – CREAI BFC / Exploitation : CREAI BFC



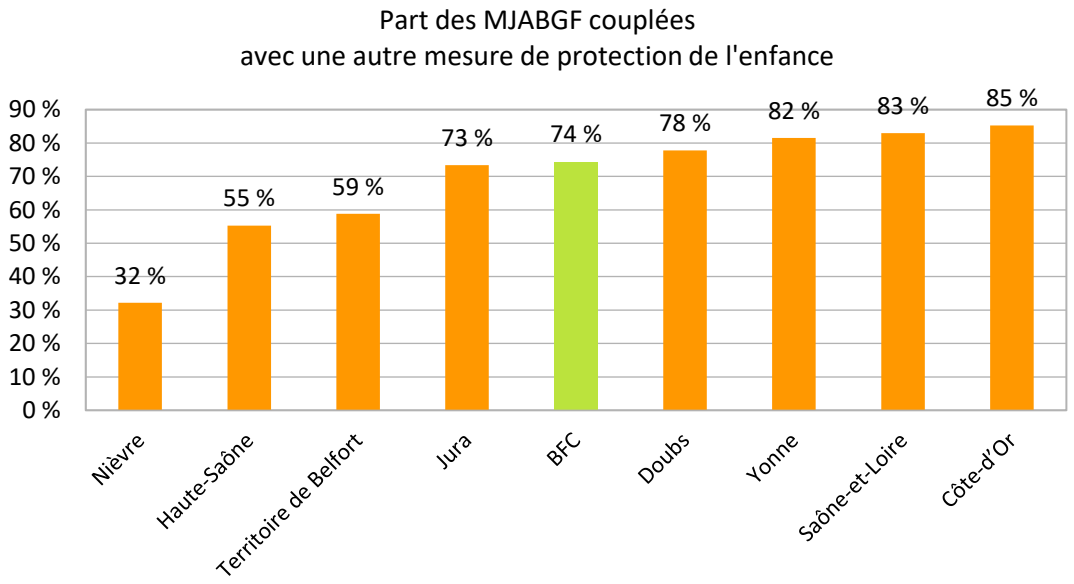
Source : Enquête MJAGBF 2025 - DREETS BFC – CREAI BFC / Exploitation : CREAI BFC

- **Les mesures « couplées »**

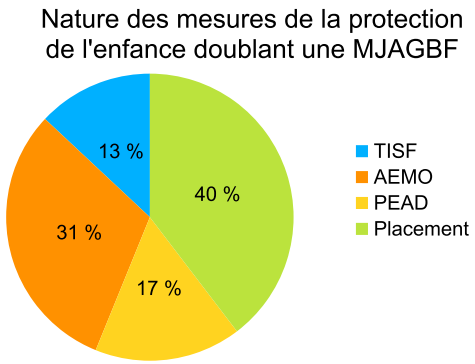
Très peu de MJAGBF sont la seule mesure de protection de l'enfance ordonnée par le juge : près des **trois quarts des MJAGBF sont accompagnés d'autres mesures,** pour un ou plusieurs enfants : en grande majorité un placement (40%) ou une AEMO (31%), parfois un PEAD/PAD[35] (17%) et, à la marge, l'intervention d'une TISF (13%).

On relève toutefois des **écarts importants d'un département à l'autre** : dans la Nièvre, pour 68 % des familles concernées, il n'y a pas d'autres mesures, alors que cela ne concerne que 15% des bénéficiaires en Côte d'Or ; en Haute-Saône, un peu moins de la ½ des MJAGBF sont ordonnées seules.

Par contre, parmi les près de 900 mesures exercées en 2023 en Bourgogne – Franche-Comté, **seuls 48 parents bénéficiaient également d'une mesure de protection des majeurs**, soit moins de 5% du total des familles accompagnées par un service DPF.

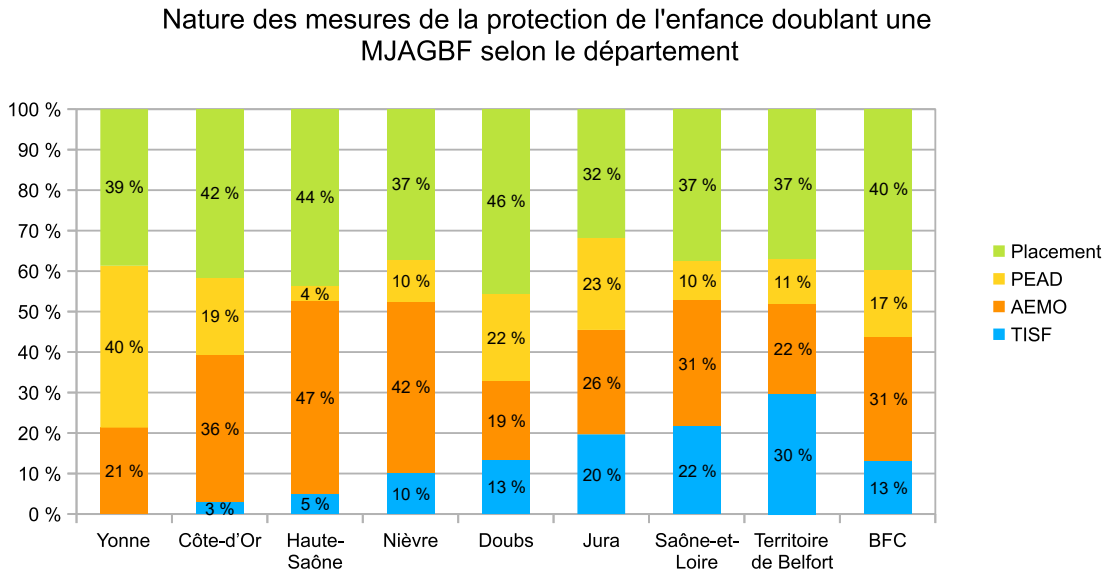


Source : Enquête MJAGBF 2025 - DREETS BFC – CREAI BFC / Exploitation : CREAI BFC



Source : Enquête MJAGBF 2025 - DREETS BFC – CREAI BFC / Exploitation : CREAI BFC

[35] Les mesures de PEAD / PAD vont progressivement disparaître suite à plusieurs décisions de la Cour de cassation rendues en 2024. Elles vont être remplacées par des AEMO renforcées, avec ou sans hébergement.



Source : Enquête MJAGBF 2025 - DREETS BFC – CREAI BFC / Exploitation : CREAI BFC

Une approche de ces mesures couplées montre aussi des pratiques différentes selon les départements, certains privilégiant tel outil complémentaire plutôt que tel autre :

- le nombre de **MJAGBF couplée à un placement** est plus élevé dans le 70 (44%) et le 25 (46% pour une moyenne de 40%) ;
- le nombre de **MJAGBF couplée à une d'AEMO** est quant à lui plus important dans le 58 (42%) et le 70 (47% pour une moyenne régionale de 31%) ;
- le nombre de **MJAGBF couplée à un PEAD / PAD** est très important dans le 89 (40% pour une moyenne régionale de 17%) ;
- le nombre de **MJAGBF couplée à l'intervention d'une TISF** est plus élevé dans le 39 (20%), le 71 (22%) et surtout le 90 (30% pour une moyenne régionale de 13%).

La plupart des magistrats ayant répondu aux questionnaires (6 sur 8) estiment que les MJAGBF sont déjà suffisamment mobilisées dans le cadre des procédures judiciaires de protection de l'enfance. Cependant, pour 2 d'entre eux, elles pourraient l'être davantage : « *l'articulation appropriée de la gestion des prestations et d'une intervention éducative crée une synergie utile à la famille* » et « *le cumul AEMO et MJAGBF est très utile et complémentaire* ».

Quoi qu'il en soit, **ce taux très important de mesures couplées montre l'enjeu de la coordination entre acteurs.**

- **Participation des familles**

  ✓ **Participation des familles à leur mesure**

La modalité essentielle, utilisée par l'ensemble des services pour faire participer les familles, est les entretiens individuels. L'un des services a également mis en place des **actions collectives** (Sauvegarde 71).

Cependant, comme tout ESSMS relevant de la loi 2002-2 et mettant en œuvre des mesures d'assistance éducative, les services DPF doivent établir un **DIPC**[36] qui définit les objectifs et la nature de l'accompagnement[37].
Le décret de 2008 relatif aux droits des personnes accompagnées notamment par un DPF [38]précise le contenu et les modalités d'élaboration du **DIPC dans ce cadre spécifique des MJAGBF**, soit :

- un rappel de la nature et des objectifs généraux de la MJAGBF ;
- les objectifs visés dans le cadre de cette mesure, en conformité avec les termes de l'ordonnance du juge ;
- une description des modalités concrètes d'accueil de la famille par le service et des conditions dans lesquelles ont lieu les échanges entre le service et la famille ;
- le document est remis aux parents et expliqué à la famille, dans les 3 mois suivant l'ouverture de la mesure;
- un avenant au DIPC permet de réactualiser, s'il y a lieu, les objectifs précis de la mesure et les actions à mener dans ce cadre.

Par ailleurs, les services DPF doivent également élaborer un **projet personnalisé**, qui doit être **coconstruit avec les personnes accompagnées**[39] et qui doit définir les axes d'accompagnement de la famille au plus près de ses attentes et de ses besoins.
Comme l'indique la recommandation de bonnes pratiques professionnelles relative aux attentes de la personne et au projet personnalisé « *projet personnalisé et contrat de séjour/DIPC se chevauchent, mais ne se recouvrent pas : le contrat de séjour/DIPC mentionne les objectifs et les prestations adaptées, ce qui signifie que les autres éléments du projet personnalisé (analyse préalable de la situation, modalités de mise en œuvre, …) n'y figurent pas automatiquement. Contrat de séjour/DIPC et projet personnalisé sont deux modalités d'engagement différenciées et articulées*. » [40] Le projet personnalisé doit tenter de trouver un équilibre entre différentes sources de tension, notamment entre les personnes accompagnées et les professionnels. Donc, si le DIPC présente de façon formelle ce qui est attendu par le juge et le type de prestations effectuées par le DPF, le projet personnalisé, en associant les familles, va être une sorte de compromis entre ce que les familles acceptent et ce que le DPF va proposer. D'ailleurs, le Code civil précise, concernant les MJAGBF, que le « *délégué prend toutes décisions, en s'efforçant de recueillir l'adhésion des bénéficiaires des prestations familiales* »[41], tout comme le magistrat qui ordonne la mesure « *doit toujours s'efforcer de recueillir l'adhésion de la famille à la mesure envisagée* »[42].

9 des 10 opérateurs DPF de la région disposent d'un tel document formalisé associant les membres de la famille. Il s'agit le plus souvent d'un DIPC qui est élaboré avec la famille et d'un avenant en cas de renouvellement. Pour la Sauvegarde 71, il s'agit d'un projet personnalisé. L'UDAF 58 est le seul qui ne dispose pas d'un document formalisé.

---

[36] Document individuel de prise en charge

[37] art. L.311-4 et art. D.311 du CASF

[38] Décret n° 2008-1556 du 31 décembre 2008 relatif aux droits des usagers des mandataires judiciaires à la protection des majeurs et des délégués aux prestations familiales

[39] art. L.311-3-7° CASF

[40] « Les attentes de la personne et le projet personnalisé », RBPP ANESM 2008, p. 16

[41] Art. 375-9-1 al. 2 du Code civil

42 Art. 375-1 al. 2 du Code civil

Quel que soit le nom du document (DIPC / avenant au DIPC, projet personnalisé, projet global d'intervention, …) ce qui compte, dans l'esprit de la loi, est d'associer les familles à la co-construction de la réponse à leurs besoins et surtout à ceux de leurs enfants, dans un document formalisé. Cependant, l'un des opérateurs précise que ce document est peu efficient car il ne fait pas sens pour la famille. Pour un autre opérateur, cet outil, bien que signé par la famille, ne permet pas forcément de les mobiliser.

C'est pourquoi, **retravailler sur la forme et le contenu des DIPC / avenant / projet personnalisé afin de les rendre plus accessibles aux familles serait un levier important de participation et de co-construction.**

✓ **Participation des familles au fonctionnement du service DPF**

Les services mettant en œuvre des MJAGBF ne sont pas tenus de mettre en place un CVS[43] par contre, ils doivent mettre en place d'autres formes de participation.

L'article D 474-8 du CASF prévoit que, dans un service de DPF, cela pouvait prendre la forme :

- de groupes d'expression au niveau du service ou d'une partie de ce service
- de consultations de l'ensemble des familles prises en charge sur toutes questions concernant l'organisation ou le fonctionnement du service
- d'enquêtes de satisfaction

Dans la région, 7 des 9 services ont recours à des **questionnaires de satisfaction**.

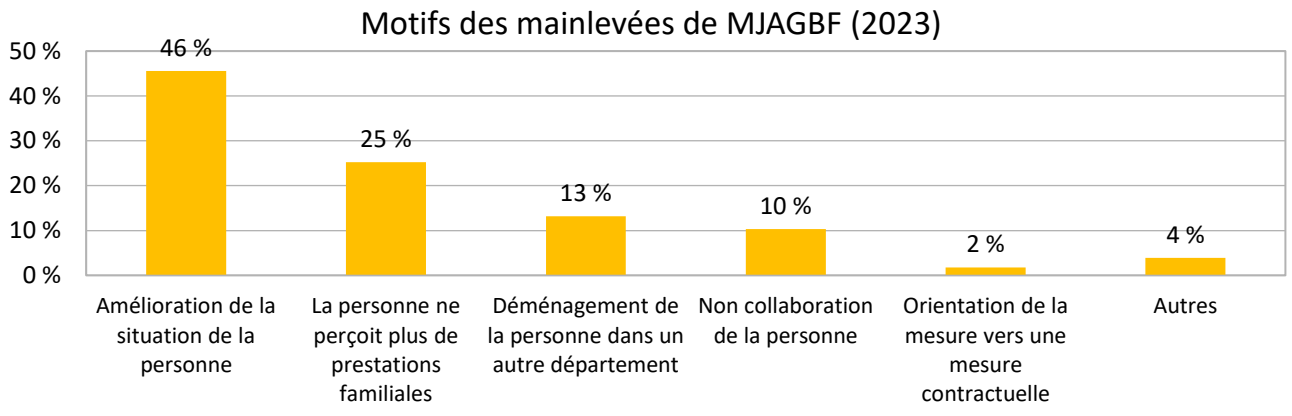
- ## Mainlevées des mesures

Il y a eu 281 mainlevées de MJAGBF en 2023, dont **près de la moitié dues à l'amélioration de la situation de la personne**, ce qui montre l'efficacité de ces mesures. Le 2e motif (25% des mainlevées sur la région) est la **fin de la perception des prestations familiales** (ce chiffre monte à presque la moitié des mainlevées en Côte-d'Or) : cela peut signifier notamment qu'un enfant unique a atteint 3 ans (fin de la PAJE), que l'enfant est devenu majeur, ou qu'un délaissement judiciaire a été prononcé.

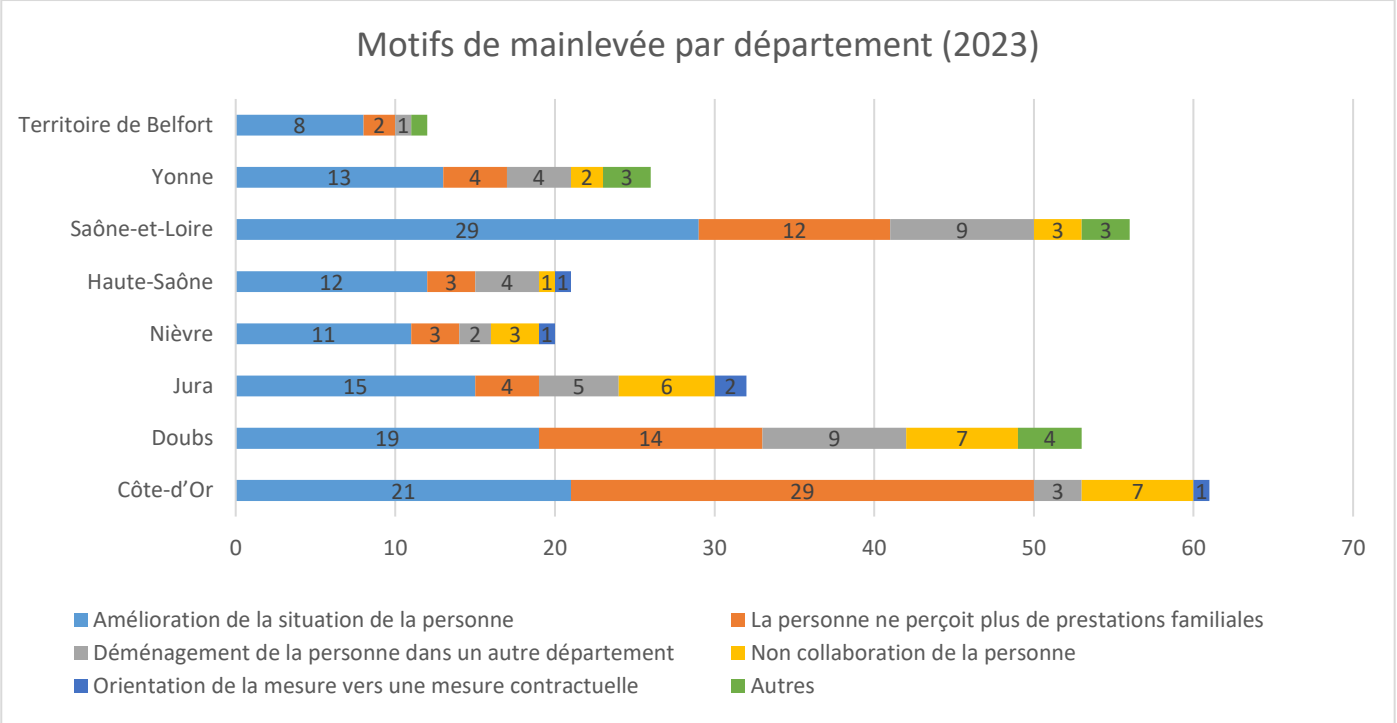
Les autres causes de mainlevées sont le **déménagement vers un autre département** (13%) et la **non-collaboration de la personne** (10%). Concernant ce dernier motif, il représente près de 20% des mainlevées du Jura. Mais on ignore si le juge ordonne alors une mesure plus contraignante comme un placement.

Enfin, dans tous les départements, la **bascule d'une MJAGBF à une mesure contractuelle** (type MAESF ou MASP) reste très à la marge (2%).

[43] Conseil de la Vie Sociale



Source : Enquête MJAGBF 2025 - DREETS BFC – CREAI BFC / Exploitation : CREAI BFC



Source : Enquête MJAGBF 2025 - DREETS BFC – CREAI BFC / Exploitation : CREAI BFC

5. Effets des MJAGBF

Selon Marc PIMPETERRE, *« les objectifs de la MJAGBF témoignent de différents objectifs parfois difficilement conciliables entre eux en oscillant entre contrôle social et outil éducatif d'aide à la fonction parentale. Elle consiste tout à la fois à se substituer et à soutenir. Il s'agit bien, en effet, de confier l'argent social à une tierce personne qui le transformera en un levier d'aide éducative. Par son intervention, le juge des enfants qui ordonne cette mesure cherche à réconcilier les deux aspects de l'aide et de la contrainte »*.[44]

Selon les services DPF, le **bilan de l'accompagnement en MJAGBF est très positif** avec des répercussions sur de nombreux volets de la vie de la famille et donc sur les enfants, le respect de leurs besoins fondamentaux et leurs conditions de vie. En effet, tous les services répondants ont estimé que les **principaux effets constatés** à la fin des MJAGBF concernent :

- la **réduction de l'état d'endettement** pouvant aller jusqu'à l'effacement des dettes,
- **le développement de l'autonomie dans la gestion budgétaire** avec l'acquisition de nouveaux modes de fonctionnement, notamment l'anticipation des dépenses, en prenant en compte les besoins de l'enfant
- une amélioration et une sécurisation de **la situation matérielle, en particulier au niveau du logement**
- **l'ouverture ou l'accès aux droits** et la reprise d'une certaine **autonomie administrative**
- **l'amélioration des conditions de vie** de l'enfant.

Ces constats sont complètement **corroborés par les magistrats** qui remarquent qu'après une première réaction souvent défensive, la MJAGBF permet « *la prise de conscience du caractère inadapté de la situation, la remobilisation et la sécurisation des conditions de vie*. »

Et c'est ces **impacts d'une MJAGBF que les juges observent/recherchent sur les familles** :

- une meilleure gestion du budget / apurement de la situation financière
- un maintien du logement / prévention des expulsions / amélioration du logement / relogement
- apaisement des relations avec les tiers (bailleur avec action de médiation par exemple)
- un travail sur l'autonomie
- une prise de conscience des besoins des enfants / les besoins matériels des enfants sont assurés et/ou mis en place : cantine, accueils sur l'extérieur, soins, vêture, ...
- une responsabilisation progressive dans les questions budgétaires et administrative / reprise en main autonome du budget et des démarches
- a contrario « *certaines familles se reposent complètement sur la mesure et délèguent complètement les tâches, ce qui est contreproductif* »

Globalement, les magistrats remarquent que :

- si les parents ont moins de problématiques budgétaires et administratives, ils sont plus disponibles pour s'occuper des enfants et donc il y a moins de tensions au domicile.
- les délégués ont souvent « *un autre rapport avec la famille que les éducateurs positionnés sur le versant éducatif, plus sensible à aborder pour les parents que le volet financier*. »
- en permettant une meilleure confiance en soi concernant les capacités de gestion budgétaire et administrative, la MJAGBF permet d'améliorer globalement la confiance en soi des parents.

[44] PIMPETERRE Marc (2010), « La mesure judiciaire d'aide à la gestion du budget familial : mesure couronnée, mesure à développer », Vie sociale, 2010, n°3, pages 23 à 33.

Les mêmes constats avaient été faits dans le cadre de l'étude qualitative qui avait été menée en 2014 à la demande de la CNAF[45] : « *travailler à partir du budget permet d'aborder et de prendre en compte de nombreux domaines de vie, soit car ces domaines sont directement impactés par la situation financière de la famille, soit parce que la relation établie entre les parents et le professionnel permet que d'autres aspects de la vie soit amenés par les parents, y compris pour demander de l'aide.* »

Ainsi, dans ce que la mesure avait apporté aux familles, était évoqué :

- Gagner de la tranquillité
- Être protégé et soutenu
- Regagner des capacités à faire et à décider
- Restaurer la fonction parentale
- Acquérir un savoir
- Et s'autoriser de « superflu »

À retenir

(Un

- Environ **900 MJAGBF** exercées sur la région / **+ de 2 500 enfants concernés**

- **Profils des bénéficiaires** MJAGBF :
  - 65 % de familles monoparentales
  - 60% de femmes seules avec enfant(s)
  - 53 % de familles nombreuses (3 enfants et +)
  - Des difficultés multiples et cumulées : argent / logement / emploi /addictions /…

- **Des mesures longues** : + ½ des MJAGBF en cours ont + de 3 ans (dont 1/3 ont + de 5 ans)

- Près des ¾ des **MJAGBF sont couplées à une autre mesure** de protection de l'enfance

  - Un **enjeu fort de coordination entre les acteurs** de la protection de l'enfance
    - Une absence d'articulation entre mesures administratives et judiciaires
    - Une méconnaissance du parcours antérieur de l'enfant et de sa famille

- Des modalités de **participation des familles à améliorer**

« Des parents avec moins de problématiques budgétaires et administratives, sont plus disponibles pour s'occuper des enfants. » (un juge des enfants)

[45] « Retour d'expérience de familles bénéficiant d'une mesure judiciaire d'aide à la gestion du budget familial (MJAGBF) », Patricia Fiacre, novembre 2014 Paris : Cedias-Creai Île-de-France, UNAF https://ancreai.org/wp-content/uploads/2018/02/rapport_unaf_cedias_mjagbf.pdf.

Partie 3 : Partenariats et attentes des acteurs

1. Les juges des enfants

8 magistrats de 7 départements ont répondu au questionnaire qui leur a été adressé (21 / 25 x 2 / 39 / 58 / 71 / 89 / 90).

- **Les MJAGBF, des mesures de protection de l'enfance**

La moitié des magistrats répondants estiment que les MJAGBF ne leur ont **pas été suffisamment présentées lors de leur formation initiale ou lors de leur prise de poste**, mais seul l'un d'entre eux aurait souhaité avoir plus d'informations. L'autre moitié des magistrats s'estime suffisamment informée ; l'un d'eux précise qu'il a rencontré le service DPF à sa prise de poste.

Les juges des enfants de 5 départements (25 / 58 / 71 / 89 / 90) estiment que les MJAGBF sont **suffisamment mobilisées** dans le cadre de la protection de l'enfance. Mais dans 2 départements (21 et 39), les magistrats estiment qu'elles le sont **insuffisamment**. Pour l'un d'eux, « *il est souvent omis par le service évaluateur qu'une MJAGBF peut être un premier étage de la fusée pertinent [alors que la saisine en assistance éducative] d'une demande d'AEMO avec beaucoup d'éléments sur la situation sociale, administrative et budgétaire pourraient être d'abord traités par un SAGBF* ». Pour un autre magistrat, d'une part, les partenaires et les familles sont insuffisamment informés sur les MJAGBF ; d'autre part, les rapports d'évaluation demandant la mise en œuvre d'une mesure d'assistance éducative comportent peu d'éléments sur les besoins en ce sens.

Tous les magistrats répondants sont amenés à ordonner des MJAGBF en s'autosaisissant : dans le cadre de procédures d'assistance éducative, ils décident de la mise en place d'une MJAGBF alors qu'elle n'était pas demandée. C'est notamment le cas lorsque le rapport d'évaluation joint à la saisine du juge fait apparaître de grosses problématiques budgétaires. Cela arrive également en cours de mesure et lorsque des difficultés budgétaires apparaissent (par exemple avec des risques d'expulsion), ou alors, afin de permettre des accueils plus réguliers, voire pour préparer un retour en famille.
Si pour certains magistrats cette auto saisine est rare (notamment faute d'évaluation sur les questions budgétaires dans les rapports), pour d'autres, elle est fréquente, voire très fréquente : « *il s'agit de mon mode de saisine le plus courant en AGBF (ce qui n'est pas normal).* » Dans ce cas, la MJAGBF peut être ordonnée en plus de la mesure demandée. Il arrive même au magistrat de ne pas prononcer la mesure demandée en assistance éducative et d'ordonner seulement une MJAGBF.

Cette absence de sollicitation des magistrats pour qu'ils ordonnent des MJAGBF interroge. Selon les acteurs, elles s'expliquent par plusieurs facteurs[46], notamment le manque d'évaluation des aspects budgétaires, la méconnaissance de la mesure ou la volonté de certains travailleurs sociaux de ne pas s'immiscer dans ces questions.

[46] Cf. infra, p. 52, Partie 4, 1. Les freins au développement des MJAGBF

En effet, si les juges du Doubs et de l'Yonne estiment avoir suffisamment d'informations sur la situation financière des familles, dans 5 départements (21 / 39 / 58 / 71 / 90), les magistrats estiment que, lorsqu'ils sont saisis d'une demande en assistance éducative, ils n'ont **pas assez/pas toujours d'éléments sur la situation économique des familles dans les rapports d'évaluation permettant de prononcer une MJAGBF**. En effet, les rapports vont prioriser « *les schémas psycho affectif* » et l'éducatif. Les juges découvrent alors les difficultés financières à l'audience, mais ignorent s'il y a des prestations familiales permettant d'ordonner une MJAGBF. Cette insuffisance d'éléments est pointée comme problématique.
Les besoins d'AGBF peuvent également apparaitre en cours de mesure (pour éviter une expulsion, par exemple) ou être mieux identifiés du fait d'une meilleure connaissance des situations.
Enfin, un juge explique que, s'il évoque les difficultés financières à l'audience avec les familles et que les parents sont très opposés à une MJAGBF, il ne la prononcera pas.

Notons qu'avant la **loi Taquet de 2022**, les MJAGBF ne pouvaient être ordonnées que si les prestations familiales n'étaient pas employées pour satisfaire les besoins l'enfant **et** qu'une MAESF administrative n'était pas suffisante[47]. Désormais, ce **critère de subsidiarité** de la mesure judiciaire par rapport à la mesure administrative n'existe plus : la MJAGBF peut être ordonnée directement. Cependant, cette modification technique ne semble pas avoir modifié les pratiques déjà en cours, les magistrats indiquant qu'ils recouraient déjà aisément aux MJAGBF.

Les attentes des magistrats concernant les MJAGBF sont :

- « *d'évaluer la situation : endettement, ouverture des droits, capacités budgétaires et administratives... puis d'accompagner et assainir la situation budgétaire* »
- *« de réaliser un travail sur le budget / l'administratif »*
- *« d'assurer la bonne gestion des prestations familiales »*
- *« de sécuriser le domicile et les ressources pour éviter des dangers supplémentaires. »*

Mais également de mener :

- « *un travail complémentaire avec les services éducatifs positionnés* »
- *« une intervention concertée de tous les partenaires »*
- *« une mesure complémentaire, qui permet un travail avec les parents sur une réelle autonomisation »*
- *« éventuellement, pendant quelques temps, de décharger le parent de certains paiements pour qu'il puisse se concentrer sur l'éducatif. »*

Pour les magistrats répondants, **la MJAGBF est une mesure globale**, qui va bien au-delà du versement des prestations familiales au DPF, en ce sens qu'elle permet :
« *la sécurisation à long terme des besoins primaires des enfants, par le biais d'un cadre administratif et budgétaire clair et d'un traitement de l'endettement ;*
un travail de fond sur l'autonomisation du ou des parents sur ces sujets ;
une vérification de la prise en charge globale des enfants, avec alerte en cas de situation de danger ;
une collaboration étroite le cas échéant avec les services d'AE ou de suivi éducatif contractuel. »

[47] L'un des axes fort de la loi de 2007 était la subsidiarité des mesures judiciaires par rapport aux mesures administratives. La loi de 2016 était déjà revenue sur ce point, permettant une saisine directe de l'autorité judiciaire.

Pour 5 des 8 répondants, la **fin du versement des prestations familiales** induit systématiquement la levée de la MJAGBF, considérant qu'elle n'a alors plus d'objet. Cependant, pour 3 magistrats, ce ne devrait pas être systématique. Ces réponses tranchées devraient conduire à réinterroger l'objectif des MJAGBF : effectivement, si ce n'est « que » le versement des prestations familiales non plus à la famille, mais au service chargé d'exécuter la mesure, la fin de la mesure se justifie. Cependant, si la loi de 2007 est venue remplacer l'ancienne tutelle aux prestations sociales pour l'enfant (TPSE) par la MJAGBF, c'est non seulement pour s'assurer que les prestations familiales soient utilisées afin de répondre aux besoins liés à l'entretien, à la santé et à l'éducation des enfants, mais également pour « *exercer auprès de la famille une action éducative visant à rétablir les conditions d'une gestion autonome des prestations* »[48], donc c'est bien au-delà de la seule gestion des prestations. Faire entrer les MJAGBF dans le cadre légal des mesures d'assistance éducative clarifierait sûrement les choses…

- **Les relations entre les juges des enfants et les DPF**

- **Le point de vue des magistrats**

Tous les magistrats répondants sont satisfaits :

- de la qualité des écrits des DPF ;
- de la réactivité des services une fois les mesures prononcées (les mesures se mettent rapidement en place de façon générale et, en cas d'urgence, avec encore plus de célérité) ;
- de la participation systématique des DPF aux audiences ;
- globalement, des relations entretenues avec les services.

Aucun des magistrats répondants ne rencontre de difficultés avec les services DPF.

La moitié des magistrats répondants rencontre **les responsables des services DPF** 1 à 2 fois par an et tous échangent des mails avec eux ; certains ont également des échanges téléphoniques.
Une moitié des juges pour enfants rencontre également **les DPF** 1 à 2 fois par an ; c'est plus de 6 fois par an pour le juge des enfants de Belfort. La plupart échangent également des mails directement avec les DPF.

On notera également que si la moitié des magistrats répondants connaissent le nombre de mesures que peuvent exercer les DPF, l'autre moitié l'ignore. Cependant, comme on l'a vu les capacités ne sont pas obligatoirement mentionnées dans les arrêtés d'autorisation, et en tout état de cause, elles ne sont qu'indicatives.

L'un des juges souligne la qualité du travail effectué, en particulier *« la capacité de pédagogie et de mise en confiance des personnes accompagnées par les DPF, même quand les personnes sont très réfractaires à la mesure initialement* ».

On notera enfin que la juge des enfants de Belfort « *essaie de ralentir le rythme de prononcé des décisions* », la DPF de l'UDAF 90 étant au maximum des mesures qu'elle peut prendre en charge. C'est effectivement la DPF qui exerce le plus de mesures de la région (40) alors que les préconisations nationales sont de 26 mesures par DPF. On ne peut que s'interroger sur le fait que des mesures qui seraient justifiées ne soient pas ordonnées pour une question de ressources humaines : ne serait-il pas pertinent d'embaucher un 2nd DPF ?

[48] Art. 375-9-1 al. 2 *in fine* du Code civil

- **Le point de vue des services exerçant les MJAGBF**

Comme indiqué ci-dessus, les services n'informent pas systématiquement les magistrats du nombre de mesures autorisées pour leur service (seul 3 services le font). Par contre, la moitié des DPF les informe du nombre de mesures qu'ils peuvent encore exercer avant d'atteindre le plafond autorisé :

- soit mensuellement lors des audiences
- soit en envoyant un tableau trimestriel
- soit leur d'une réunion annuelle organisée par la direction du service et les juges.

À noter que pour les DPF exerçant à titre individuel, c'est une obligation légale d'adresser aux juges une **déclaration semestrielle indiquant le nombre total de MJAGBF** qu'ils exercent, avec copie à la DDETS[49].
Ce n'est pas le cas **pour les services DPF** qui n'ont pas d'obligation de cette nature. C'est pourquoi, en Bourgogne-Franche Comté, une enquête régionale a été mise en place par la DREETS en 2025 (à partir des données 2024) afin de disposer d'une indication de leur niveau d'activité[50].

Tous les services organisent, dans la mesure du possible, au moins une rencontre par an avec les juges des enfants, ainsi qu'à chaque installation d'un nouveau magistrat. Dans le Territoire de Belfort, ces rencontres sont mensuelles.

Les services DPF sont très globalement satisfaits de leurs relations avec les juges des enfants. Cependant, en Haute-Saône, le service DPF indique des délais très longs pour les notifications, dus à des problèmes au niveau du greffe. Par ailleurs, un service indique que, lorsqu'il y a des changements de magistrats ou des vacances de poste cela a un impact sur leur activité, en particulier lorsque les magistrats ne connaissent pas la mission du service DPF : il est nécessaire de la leur expliquer pour qu'ils puissent se saisir du dispositif.

Les DPF ont ainsi formulé les attentes qu'ils ont vis-à-vis des juges des enfants.
Sur l'exercice des mesures, beaucoup de retours relèvent du maintien de ce qui se fait d'ores et déjà :

- Continuer à avoir des jugements d'instauration de la MJAGBF bien détaillés afin d'avoir une compréhension plus rapide des situations et faciliter la mise en lien avec les partenaires
- Maintenir les liens privilégiés avec les magistrats, notamment les échanges fluides que ce soit par mails ou par téléphone / Maintenir les relations existantes avec la possibilité d'échanges chaque fois que nécessaire / Continuer à avoir des bonnes relations avec les juges et les greffiers
- Maintenir les audiences communes avec les autres services éducatifs (placement, AEMO...)

Cependant, des axes d'améliorations sont proposés :

- Avoir des jugements avec des objectifs précis
- « *Clarifier nos missions sur l'évaluation des besoins fondamentaux des enfants et nos limites d'intervention* »
- Avoir « *plus d'accessibilité et de réactivité pour les notifications* »
- Avoir davantage de retours sur les informations souhaitées par les magistrats et les axes d'amélioration à apporter dans le cadre des mesures
- « *Renforcer la confiance envers les DPF sur leur évaluation/diagnostic de l'évolution de la situation et notamment sur les préconisations de renouvellement* »
- « *Pouvoir interpeler les juges des enfants pour des entretiens de recadrage avec les familles* »

[49] Article R 474-26 du CASF / CERFA 13931-01

[50] Cf. annexe 1, p. 63 et ss.

Et sur les MJAGBF en général, les DPF proposent :

- Que les magistrats connaissent mieux les missions des services DPF
- Que les magistrats puissent s'auto saisir avec facilité quand il constate la nécessité d'une MJAGBF
- Que les magistrats « *influencent les autres acteurs sur cette mesure judiciaire* »
- Une « *mobilisation perfectible des mesures AGBF en volume d'activité et avec un travail situé en prévention plutôt qu'en curatif* »

2. Les directions Enfance Famille des Conseils départementaux

• Le point de vue des Conseils départementaux sur les MJAGBF et les DPF

Les MJAGBF sont relativement peu citées dans les **schémas enfance famille** (sauf 25 / 39 / 90). Pour autant, plus de la moitié des services DPF sont associés aux travaux d'élaboration de ces schémas (25 / 39 / 58 / 89 / 90) et les ¾ des services sont invités aux **réunions de l'ODPE**[51]

Pour le Conseil départemental du Jura, la mesure est bien connue et utilisée comme un véritable levier d'action dans certaine situation ; pour la Nièvre, les mesures sont suffisamment développées ; pour la Haute-Saône, les mesures sont exercées sans liste d'attente (ce qui ne signifie cependant pas qu'elles sont bien connues…).

D'autres départements (21 / 25 / 71 / 90) **souhaiteraient les développer**, en particulier en améliorant la coordination entre mesures car il est repéré une articulation trop faible entre les travailleurs sociaux assurant les MJAGBF et les professionnels assurant d'autres missions de protection de l'enfance.

Seulement la moitié des départements (25 / 39 / 58 / 89) ont des **outils de suivis des MJAGBF** :

- Dans le cadre de l'accompagnement des familles (25)
- En étant destinataires des rapports de fin de mesure (39)
- Dans les rapports d'activité des services DPF (25 / 58 / 89)
- Dans le rapport annuel de l'ODPE (25 /58)

Les **relations établies avec les DPF et les départements sont jugées globalement satisfaisantes**, sauf pour un département qui n'a pas de remontées de ses services, ni dans un sens ni dans un autre (71).
Les départements mentionnent :

- La réactivité des services dans la mise en place des mesures (21)
- Les liens réguliers avec le service DPF (25)
- La bonne identification du service DPF : « *cette mesure est utilisée et connue. Le partenariat avec l'UDAF est efficient et un protocole est conclu avec ce service pour établir les liens partenariaux.* » (39)
- Les liens avec les travailleurs sociaux sont efficients (39)
- Les bonnes relations grâce aux échanges réguliers et aux rencontres annuelles de pilotage (58)
- Les liens de proximité des travailleurs sociaux des CMS avec les DPF, autant que nécessaire, en fonction des besoins des familles (70)
- Les liens satisfaisants avec l'UDAF (90)

[51] Observatoire Départementale de l'Enfance en Danger

Sur leurs **attentes par rapport aux MJAGBF**, les départements indiquent souhaiter :

- Développer la présence des DPF aux PPE[52] (21)
- Une bonne communication, un travail de transversalité et de pluridisciplinarité avec les territoires, des statistiques (39)
- Une bonne communication pour une coordination des actions dans l'accompagnement de la famille (*qui fait quoi ?*) (70)
- Une coordination permettant de couvrir tous les champs de la vie de l'enfant et de sa famille (71)
- Coordination entre le service de l'UDAF et celui du Département pour un relais en fin de mesure (90)
- Mieux former les professionnels aux nouveaux contours de cette mesure de protection de l'enfance (21)
- Réactualiser les protocoles de coordination département/ associations mandataires (70)

- Le point de vue des DPF sur leurs relations avec les départements

Des **rencontres** sont régulièrement (voire très régulièrement) organisées entre DPF et agents du Conseil départemental, dans les ¾ des départements (25 / 39 / 58 / 71 / 89 / 90) :

- Participation aux synthèses (25 / 90)
- Points réguliers avec les cadres ASE (39) ou les agents du département (58)
- Participation commune à des réunions, des forums, … (90)
- Rencontres régulières des services DPF avec les agents du département pour actualiser les connaissances, en particulier pour les nouveaux professionnels (71) ou avec les responsables des différentes UTS (89)
- Participation aux travaux du schéma enfance famille (39)

Un service indique ainsi que ces temps de travail avec le Conseil Départemental peuvent, par exemple, permettre d'interroger l'absence d'évaluation budgétaire dans les évaluations des travailleurs sociaux du département.

En plus de ces rencontres, la plupart des services DPF (39 / 58 / 70 / 71 / 89) ont également des échanges réguliers avec l'ASE, par **mails et par téléphone**. Par contre, seule l'ASE du Jura est destinataire du **rapport de situation** adressé au juge des enfants.

- Le point de vue des départements sur leurs relations avec les magistrats

Les juges sont invités aux travaux d'élaboration des schémas enfance famille (sauf en Côte d'Or) et aux réunions des ODPE. Ils y participent globalement (sauf en Saône-et-Loire et sur le Territoire de Belfort).

Concernant spécifiquement les MJAGBF, lorsqu'ils rencontrent les magistrats, seule la moitié des départements évoquent ces mesures (25 / 58 / 70 / 89).
Pourtant, les départements ont des attentes vis-à-vis des magistrats concernant ces MJAGBF :

- Pouvoir obtenir des MJAGBF dans le cadre d'un rapport global, sans avoir besoin de faire une demande spécifique (25)
- Éventuellement privilégier le recours à une mesure « couplée » MAGBF/AEMO plutôt qu'à une AEMO renforcée (21)
- Des échanges autour des attentes de chaque service et des places de chacun (39)
- Renforcer la coordination (71)
- Une meilleure connaissance des différents dispositifs et de leurs conditions de mises en place
- Une rencontre avec les Juges des enfants du Tribunal judiciaire (90)

[52] Projet Pour l'Enfant

- Le point de vue des départements sur leurs relations avec les DDETS

Des rencontres spécifiques avec les DDETS, autour des MJAGBF, sont organisées dans seulement la moitié des départements (21 / 58 / 89 / 90), une à deux fois par an, plutôt à l'initiative des DDETS. Par contre, quasiment tous ont des échanges téléphoniques et/ou par mails (sauf la Côte d'Or).

Aucun département n'estime avoir de difficultés dans leurs relations avec leur DDETS.
La plupart des départements invitent leurs DDETS à participer aux réunions des schémas enfance famille (25 / 39 / 58 / 71 / 89 / 90) ; et tous les départements invitent les DDETS à participer aux réunions des ODPE.

Et enfin, 6 des 8 départements souhaiteraient être sollicités/associés dans le cadre de l'élaboration et du suivi du schéma régional des MJPM et des DPF : 21 / 25 / 39 / 70 / 89 / 90.

3. Les financeurs (CAF et MSA)

- Le point de vue des services DPF exerçant les MJAGBF

Les services DPF ont tous des **échanges avec les services financeurs**, CAF et MSA, sous forme :

- De rencontres qui ont lieu dans 5 départements (21 / 25 / 39 / 58 / 90) de façon plus ou moins régulières (de 1 fois par an à plus de 6 fois par an pour le 21) :
- D'échanges de mails (21/ 25 / 70 / 71 / 89)
- D'échanges téléphoniques (21 / 70 / 71 / 89)

Cependant, 6 des 8 services disent avoir des **difficultés dans leurs relations avec les CAF et les MSA**, notamment :

- L'absence d'interlocuteur direct (pour 7 des services DPF), en particulier au sein des MSA
- De longs délais d'enregistrement des mesures (pour 4 des services DPF : 21 / 25 / 71 / 89)
- Des blocages de dossiers qui engendrent des indus ou des suspensions de droits (pour 4 des services DPF)
- De mauvais enregistrements des mesures (pour 4 des services DPF)
- La non réponse à des demandes de rendez-vous
- La suspension trop rapide du RSA ou des prestations d'intermédiation financière des pensions alimentaires, sans prévenir le service DPF

Les attentes des services DPF vis-à-vis des CAF et des MSA :

- Une meilleure compréhension des situations des familles pour qui les droits sont bloqués
- Plus de réactivité / raccourcissement les délais de traitement, en mettant en place un circuit de réception et de traitement rapide des MJAGBF
- Mettre en place des interlocuteurs spécifiques / dédiés pour les services DPF[53]
- Mettre en place un système de prévention des indus / Eviter de rembourser les indus directement en prélevant sur les rappels de prestations
- Améliorer la connaissance par la CAF / la MSA des différentes mesures et des limites des différents mandats.

Pour les CAF, la mise en place du nouvel espace en ligne (« Espace tuteur ») à la place de l'espace CDAP[54] semble ne pas avoir suffisamment pris en compte la spécificité des services DPF. Les services n'auraient plus accès à une messagerie spécifique, ni à toutes les informations auxquels ils accédaient auparavant (sur le RSA notamment).
Même si les mesures relevant de la MSA sont peu nombreuses, la plupart des services font part de grandes difficultés pour y joindre un interlocuteur, d'autant qu'il n'existe pas d'équivalent de service en ligne comme le

[53] Comme cela semble exister dans les CAF, pour les familles monoparentales uniquement, avec un accès au service social de la CAF
[54] CDAP : Consultation des Données Allocataires par les Partenaires

CDAP des CAF.
À noter que l'UDAF 39 a signé une convention avec la CAF du Jura en octobre 2024 visant à améliorer leurs échanges (interlocuteur dédié, formation par webinaire, requêtes pour favoriser la prévention des ruptures de droits et des suspensions, ...) ; de même, des points réguliers sur les situations sont faits entre le chef du service DPF et le responsable prestation de la CAF.

- Le point de vue des financeurs (CAF et MSA)

Pour les CAF, 5 services départementaux ont répondu aux questionnaires (21 / 25 / 39 / 58 / 89).
Pour les MSA, 3 questionnaires ont été renseignés : 1 pour l'ex-Bourgogne (21) et 2 pour l'ex-Franche-Comté (un pour les MSA de Franche-Comté et un pour la MSA du Doubs), sachant que les MSA ont une organisation régionale et non départementale ; cependant les 2 questionnaires remplis pour la Franche-Comté en général et le Doubs en particulier font apparaître de très notables différences, en particulier pour les délais de traitement des dossiers. À noter enfin que sur le secteur « Famille » de la MSA, le service bourguignon gère les prestations pour les deux régions ; alors que pour le côté « Action sociale » de la MSA, l'activité est gérée sur chaque ancienne région.

Sur l'ensemble des services répondants, seules les CAF de Côte d'Or et du Jura ont des **protocoles spécifiques pour la réception, l'enregistrement des jugements MJAGBF et la mise en place de la délégation de paiement des prestations familiales** aux DPF. En Côte d'Or, le traitement hebdomadaire des mesures reçues est ainsi effectué. Dans la Nièvre, les jugements MJAGBF sont traités au fil de l'eau, tous les techniciens conseils CAF étant formés et en capacité de réaliser ce traitement. Dans l'Yonne, ils sont traités dans le flux des dossiers allocataires, sans priorisation. Dans les MSA, ils sont traités selon les procédures internes, non spécifiques.

Les délais de **réception et d'enregistrement des jugements d'instauration des MJAGBF** sont variables :

	Réception jugements	**Délai d'enregistrement MJAGBF**
Inférieur à 15 jours	MSA Bgn / MSA FC CAF 25 / CAF 58	MSA Bgn / MSA FC CAF 21
Entre 15 jours et un mois	CAF 21	CAF 25 / CAF 39 / CAF 58
Plus d'un mois	CAF 89 / MSA 25	MSA 25 / CAF 89
Pas de délai : circuit d'envoi spécifique	CAF 39	

À noter que pour les MSA, ces délais de réception et d'enregistrement varient beaucoup selon les répondants aux questionnaires, de moins de 15 jours à plus d'un mois…

Le **versement des prestations aux DPF** semble, quant à lui, être réalisé relativement rapidement :

- Dès l'enregistrement de la MJAGBF (l'enregistrement de la MJAGBF et la programmation du versement aux tiers sont effectuées simultanément) : CAF 21 / CAF 89
- Dans le mois qui suit l'enregistrement : CAF 25 / CAF 39 / CAF 58 / MSA Bgn et MSA FC

Seul le répondant de la MSA 25 indique qu'il est fait plus d'un mois après.

A noter que seules les CAF de la Nièvre et de l'Yonne utilisent un **logiciel** (ou les autres n'utilisent pas la fonctionnalité) permettant de prendre en compte les spécificités des MJAGBF. On peut s'interroger sur l'absence de généralisation / d'utilisation de ce type d'outil informatique sur l'ensemble de la région.

Peu de services CAF ont des **dispositifs particuliers d'échanges avec les DPF** pour le traitement des dossiers des allocataires accompagnés dans le cadre d'une MJAGBF :

- La CAF de Côte d'Or a une boîte aux lettres dématérialisée partagée
- Pour la CAF du Doubs c'est le pôle appui métier
- Pour la CAF du Jura, les échanges se font via une boîte mail spécifique, avec la mise en place d'un code de gestion permettant la traduction des dossiers en bons de travail et leur injection dans les corbeilles de travail des professionnels.

Seules 3 CAF (21 / 25 / 39) organisent des **relations entre leurs travailleurs sociaux et les DPF** :

- Dans le cadre du « relais partenaire interne » concernant l'accès aux droits afin de renseigner sur les droits des familles en direction des services DPF (CAF 21) ;
- Autour de situations particulières concrètes concernant des allocataires (CAF 25) ;
- Demande au service DPF d'un bilan annuel de leurs actions ainsi que des éléments budgétaires (CAF 39) ;
- Sur les offres de services respectives : interventions dans le cadre de réunions d'équipe (*ex: présentation des mesures contractuelles et des MJAGBF par l'UDAF et présentation du Règlement Intérieur d'Action Sociale et des offres de services par la CAF* / CAF39)

Et il n'y a que dans le Doubs et le Jura que les travailleurs sociaux des CAF peuvent être amenés, au regard de la situation de l'allocataire, à préconiser des MJAGBF.

Sur le déploiement global des MJAGBF :

- les MJAGBF ne figurent dans aucune convention d'objectifs et de gestion (COG) ;
- les MJAGBF ne figurent dans aucun des projets de service / règlement intérieur d'action sociale des CAF et des MSA ;
- Seule la CAF du Jura participe aux travaux du schéma régional MJPM et DPF.

Et si les MSA souhaiteraient une présentation du déploiement des MJAGBF et de ce qui en découle, les services des CAF n'ont aucune attente spécifique sur ces questions.

4. Les autres partenaires

- Les partenaires dans l'accompagnement des familles

Outre les juges des enfants, les Conseils départementaux, les CAF et les MSA, les DPF ont mis en place des **partenariats avec des interlocuteurs de nombreux champs** en lien avec les besoins d'accompagnement des familles bénéficiant d'une MJAGBF et de leurs enfants :

- Logement :
  - Bailleurs sociaux / Bailleurs privés
  - SIAO / CHRS / hébergement d'urgence
  - Agences immobilières sociales (SOLIHA, Habitat et Humanisme)
  - Assureurs
  - Fournisseurs d'énergie
- Surendettement :
  - CCAPEX
  - Banque de France
  - Trésor public
- Santé :
  - Assurance maladie
  - Lieux de soins adultes
  - CMP
  - SEDAP
- Protection de l'enfance
  - PMI
  - AEMO, PEAD, MECS, …
  - Services d'aide à domicile / TISF
  - PJJ
- Services sociaux :
  - SSD des CD
  - Référents RSA du CD
  - CCAS / Mairies
  - CIDFF
- Scolarité enfant :
  - Ecole
  - ASS de l'EN
  - Programme de réussite éducative
  - Centres de loisirs
- Handicap :
  - MDPH
  - CAMSP, CMPP, …
  - ESSMS
- Insertion
  - Missions locales
  - Référents RSA du conseil départemental/ souvent assistante sociale de secteur en même temps
  - Référents insertion professionnelle (chantiers d'insertion, etc.)
  - France Travail

Les services DPF sont **globalement satisfaits de ces partenariats**, nécessaires à la coordination des actions autour des familles accompagnées et qui permettent de faire évoluer les situations.

Toutefois, **quelques réserves** sont exprimées :

- *« Avec certains bailleurs, la MJAGBF continue d'arriver trop tardivement dans certaines situations, ce qui empêche un maintien dans le logement ou de travailler à un relogement chez le même bailleur. »*
- *« Il peut être difficile d'accéder aux travailleurs sociaux des bailleurs. »*
- *« Pour les fournisseurs d'énergie, des difficultés apparaissent avec les nouveaux fournisseurs qui n'ont pas de plateforme dédiée »*
- *« Peu d'identification de l'AGBF par les référents des enfants confiés sur la possibilité de demander la mesure au JE pour l'exercice des droits de visites et d'hébergement et pour le retour à domicile. L'évaluation des conditions de vie est souvent peu développée dans les rapports d'évolutions. »*

Les DPF formulent donc quelques **attentes vis-à-vis de ces partenaires** :

- *« Que les bailleurs qui ont connaissance de difficultés financières des familles, ayant un impact sur les enfants, puissent signaler au Procureur ou, a minima, rédiger une information préoccupante »*
- *« Une meilleure connaissance de nos missions, permettant une interpellation plus rapide si nécessaire »*
- *« Concernant les bailleurs, [je souhaiterais] des liens plus étroits pour prévenir des dégradations de la situation qui pourraient parfois être évitées par un maillage partenariat plus efficient, notamment lorsque les problématiques sont multiples (impayés, problématiques liées aux nuisibles). »*
- *« Qu'il puisse exister un bon relais dans le cadre de l'accompagnement des personnes. »*
- *« Une bonne transmission de l'information. »*
- *« Travail en réseau et collaboration dans l'intérêt de la prise en charge de l'enfant et le respect de ses droits fondamentaux. »*
- *« Qu'ils connaissent mieux la mesure, parfois confondue avec les mesures de protection à la personne. »*
- *« Les liens avec les CESF des bailleurs, la PMI et l'ASE sont à renforcer. »*
- *« Partage d'information, mise en place de stratégies communes d'interventions ou de résolution de problèmes. »*

Donc des attentes qui visent globalement :

- d'une part, une meilleure connaissance des MJAGBF, par les partenaires;
- d'autre part, une meilleure articulation entre tous les partenaires afin d'améliorer le travail en réseau : partage d'informations, relais,…

- La participation à des instances locales ou nationales

La quasi-totalité des services DPF (9 sur 10) participe à des instances locales ou nationales ou adhèrent à des réseaux ou fédérations. Parmi les instances les plus citées :

- **Au niveau départemental** :
  - Commissions CCAPEX / COMED / DALO
  - Commission de conciliation
  - Commission de Recours et de Références dans le cadre du FSL
  - Commissions appels à projets du Conseil départemental
  - Synthèses expulsions concours force publique
  - Comité de pilotage du FSL et PDALHPD
  - Comité sur les violences faites aux mineurs
  - Schéma des services d'aides aux familles
  - CoPil et CoTech de l'ODPE

- **Au niveau régional et national** :
  - Participation aux travaux dans le cadre du schéma MJPM et DPF réalisé par la DREETS
  - Carrefour national / régional des délégués aux prestations familiales (CNDPF / CRDPF) : 8 DPF sur 10 y participent
  - CREAI BFC (participation à la commission régionale protection de l'enfance)
  - UNAF et URAF
  - CNAPE

5. La communication autour des MJAGBF

La plupart de services DPF (7 sur 10) mettent en place **des actions de sensibilisation et d'information sur l'existence et l'objet des MJAGBF.** Ces actions peuvent prendre diverses formes permettant de présenter les mesures.

• Les rencontres / interventions

- Rencontres avec les **professionnels de la protection de l'enfance** :
  - du Conseil départemental : ASE, sites sur les territoires, …
  - des services mettant en œuvre les mesures de protection de l'enfance (AEMO, MJIE, etc.)
- Rencontres avec les **autres partenaires institutionnels** (Education nationale, Juges, CAF, DAC-PTA…), auprès de structures du champ social (MECS, CHRS…) ou associatifs (SOS Violences conjugales, Médiation de rue…)
- Organisation d'une **conférence sur la présentation des MAESF et AGBF**[55] (UDAF 39)
- **Après-midi de présentation des mesures d'accompagnement**[56] et notamment de la mesure MJAGBF, avec tous les partenaires conviés (UDAF 58) + relais dans la presse quotidienne régionale
- Interventions dans le cadre de la **formation initiale** des travailleurs sociaux, ASS et CESF (UDAF 25 / UDAF 39 / UDAF 90)

Ces échanges permettent en particulier d'insister sur la nécessité, dans les rapports d'évaluation ou dans les rapports de situation, d'aborder les aspects budgétaires.

Certains services reconnaissent que leur communication se limite à des temps d'échanges à la demande des services ou des équipes des partenaires, et qu'ils ne sont « *hélas pas pro actif dans ce domaine du fait d'un manque d'encadrement et de temps.* »

• Les supports de communication

Tous les opérateurs de DPF de la région ont des **supports de communication** :

- Flyers ou plaquettes de présentation, pour les familles et pour les partenaires (tous les services DPF en ont, soit une spécifique au service, soit la plaquette réalisée par l'UNAF)
- Notice d'information et référentiel du DPF réalisé par le CNDPF et l'UNAF (pour la DPF à titre individuel)
- Projet de service condensé destiné aux partenaires (UDAF 71)
- Diaporama PowerPoint de présentation (21 / 25)
- Sites Internet[57]
- Clip sur la mesure judiciaire d'AGBF[58] (UDAF 71)

[55] En juin 2024, 80 participants

[56] En janvier 2024, 70 participants

[57] à noter que seul l'UDAF 39 mentionne son site Internet dans les réponses aux questionnaires, alors que toutes les associations porteuses d'un service DPF en ont un, qui présente systématiquement les mesures

[58] https://www.youtube.com/watch?v=lBydAitw3IE

A retenir

- Des éléments budgétaires insuffisamment évalués dans les rapports des travailleurs sociaux, à destination des magistrats
- Des magistrats qui s'autosaisissent régulièrement pour ordonner des MJAGBF, faute de demande directe des travailleurs sociaux
- Des relations entre magistrats et DPF globalement satisfaisantes
- Des MJAGBF rarement évoquées dans les schémas enfance famille
- Des relations entre DPF et départements jugées globalement satisfaisantes
- mais un travail de coordination entre DPF et ASE à améliorer (outils de suivis, présence aux PPE, …)
- La nécessité de renforcer et de mieux structurer les échanges entre DPF et services des CAF et des MSA, en particulier avec des interlocuteurs dédiés
- La participation des services DPF à de nombreuses instances locales et nationales
- Des actions de communication et de sensibilisation à poursuivre / à développer, pour une meilleure connaissance de MJAGBF par l'ensemble des partenaires

Partie 4 : Freins et leviers dans la mise en œuvre des MJAGBF

1. Les freins au déploiement des MJAGBF

En dépit de la satisfaction exprimée sur les MJAGBF, tant par les juges des enfants, les opérateurs et les directions enfance famille, le déploiement effectif de ces mesures semble ne pas être à la hauteur de ce qu'on pourrait attendre. Plusieurs freins ont donc été identifiés. Les observations faites en Bourgogne – Franche Comté croisent tout à fait celles qui ont pu être relevées en Occitanie et en Nouvelle-Aquitaine

- **Des questions budgétaires peu traitées dans les évaluations des travailleurs sociaux**

Tant les opérateurs DPF que les magistrats font remarquer que les questions budgétaires sont pas ou peu objectivées lors des évaluations. Alors que depuis 2016, il est clairement indiqué que cette évaluation a pour objet « *d'apprécier le danger ou le risque de danger au regard des besoins et des droits fondamentaux, de l'état de santé, des conditions d'éducation, du développement, du bien-être et des signes de souffrance éventuels du mineur* »[59] La compromission des besoins fondamentaux et du développement de l'enfant, même si elle est involontaire, est le cadre d'intervention de la protection de l'enfance. C'est aussi à partir de ses besoins que l'implication des parents est suscitée, tout en travaillant avec eux sur leur fonction parentale.

Ces questions financières sont surtout absentes des évaluations initiales : en cours de mesures, elles apparaissent avec une meilleure connaissance des situations des familles.

« Les Unités d'Evaluation Enfance Famille ne font pas toujours le lien avec le budget, ou ne le questionnent pas directement. Il en est de même avec la situation locative (impayés de loyer/procédure d'expulsion en cours ?) »

« De manière globale, enjeux de la prise en compte des conditions de vie des enfants pas suffisamment pris en compte dans l'évaluation des besoins fondamentaux de l'enfant tant au niveau initial (évaluation suite à information préoccupante) que des mesures en cours AED, AEMO, placements... »

« Mesurer les dangers encourus par les enfants dans le cadre des difficultés budgétaires rencontrées par les parents n'est pas un automatisme. »

« Les difficultés financières rencontrées par les parents ont un impact sur les conditions de vie des enfants et, en ce sens, constituent un élément de danger. Ce critère est insuffisamment évalué dans les rapports transmis au Parquet. »

« Saisir un juge pour enfants, dans le cadre de difficultés budgétaires, est difficile à expliquer aux familles. Il n'est pas naturel pour les travailleurs sociaux de judiciariser pour des problématiques d'instabilité budgétaire. Parler

[59] Article D226-3 II 1° du CASF

d'argent reste un tabou dans l'accompagnement social et plus difficile à aborder avec les familles. Pour preuve, les conditions de vie budgétaire des parents ne figurent pas dans les trames de rapport d'évaluation des informations préoccupantes. Il faudra attendre l'auto-saisine du Juge souvent à l'issue de la première année de mesure d'assistance éducative pour que le service soit mandaté, générant des interventions dans des situations matérielles déjà très dégradées : expulsion locative, endettement massif, précarité sociale et budgétaire … »

- **La méconnaissance de la MJAGBF par les professionnels**

La méconnaissance est également évoquée comme un frein important au développement de la MJAGBF.
D'une part, **la mesure est mal connue par les travailleurs sociaux** :
« La MJAGBF n'est pas encore un réflexe, contrairement aux autres mesures d'assistance éducative. »
« La MJAGBF n'est perçue que sur un axe budgétaire et pas sur un axe de protection de l'enfance et de soutien à la parentalité. »
« Il y a une vraie méconnaissance des mesures en général, et de leur cadre d'intervention. »
« La mesure n'est pas toujours bien connue auprès de l'ensemble des professionnels. Et cela même si de la sensibilisation est faite en ce sens. »

D'autre part, les **MJABF sont parfois confondues avec les mesures de protection des majeurs** :
« La MJAGBF reste encore trop souvent perçue comme étant une branche de la protection majeure. Les travailleurs sociaux ont davantage le réflexe des "mesures adulte" (AEB, MASP, MAJ, mesures de protection). »
Ce qui est cependant logique dans les départements où les MAESF ne sont pas mises en œuvre : les seules mesures administratives qui existent sont alors les MASP ou les AEB. Les travaux menés en Occitanie[60], notamment avec de nombreux entretiens avaient montré une confusion avec le secteur de la protection des majeurs, au niveau des opérateurs assurant la gestion de ces mesures, dans la mesure où elles sont souvent exercées par des UDAF (eux-mêmes opérateurs historiques de mesures de protection des majeurs). Cette confusion pouvant également provenir de la coexistence de ces mesures au sein d'un même document programmatique (le schéma régional), alors qu'il s'agit de problématiques et publics très spécifiques.

Il faudrait cependant nuancer le niveau de méconnaissance des travailleurs sociaux entre ceux qui travaillent en protection de l'enfance, les travailleurs sociaux de secteur et les partenaires (ex : bailleurs sociaux en cas de procédure d'expulsion, mairies, CAF, ...). Quoiqu'il en soit, ce manque de connaissance est sans doute en partie dû au fait que les MAESF et les MJAGBF sont peu abordées dans les cursus des formations initiales.

Enfin, **la méconnaissance de la MJAGBF est également (avant tout ?) liée à la complexité des dispositifs d'accompagnement budgétaire**. En effet, la connaissance de l'ensemble des dispositifs d'accompagnement dont la porte d'entrée est le budget semble faire défaut. Non seulement l'articulation avec les mesures contractualisées d'accompagnement à domicile (MAESF, TISF, AED, …) est complexe, mais elle varie d'un département à l'autre.

Une difficulté pour les travailleurs sociaux est en effet de savoir quand passer de la MAESF (administrative et contractualisée) à la MJAGBF (judiciaire et imposée) : « *Dans l'accompagnement d'une famille, il existe une difficulté à mettre le curseur au bon endroit, " c'est quoi le bon moment pour demander la MJAGBF ? " ».*
Mais un opérateur DPF remarque *: « la contractualisation avec la famille en administratif est intéressante pour fixer des objectifs, pour pouvoir dire aux familles "vous voyez bien que nous n'avons pas pu atteindre les objectifs et que nous devons passer au judiciaire", plutôt que de dire "attention si vous n'êtes pas gentils vous allez aller chez le juge". Indiquer dans le rapport "malgré l'accord de la famille, nous constatons…" ».*

[60] « Etude sur la portée des MJAGBF et son développement en Occitanie » (DREETS et CREAI Occitanie, avril 2022, p. 63)

Si le législateur a prévu depuis 2007 la subsidiarité des mesures judiciaires par rapport aux mesures administratives[61], un opérateur DPF fait remarquer que *« si le principe de la mise en place d'une mesure MJAGBF repose sur un échec de la MAESF, force est de constater que [notre département] a fait le choix de ne pas mettre en place cette mesure, ce qui freine par ricochet le prononcé de la mesure judiciaire. Nous observons une confusion entre les dispositifs du fait de l'enchevêtrement des dispositifs issus de la loi de 2007. Le Département ayant fait le choix de positionner l'action sociale découlant des dispositifs de protections majeurs (AEB, MASP, MAJ …) sur des problématiques administratives et financières récurrentes des familles en priorité sur une mesure protection de l'enfance. » Ce constat est partagé dans 3 départements de la région (21/ 70/71).* D'où des situations qui "*traînent*" (et se dégradent encore plus) avant de passer au judiciaire.

Cette très grande complexité des mesures autour du budget et du logement, peut les rendre illisibles, non seulement pour les professionnels mais également pour les familles concernées : c'est sans aucun doute un frein à leur déploiement.

- **La perception de la mesure par les professionnels : guidance vs. contrôle**

Mais le frein systématiquement cité par les services DPF tient à la représentation que se font de la mesure les travailleurs sociaux : **la MJAGBF serait vue comme une sanction pour les familles**.

La particularité de la MJAGBF est de déléguer, totalement ou partiellement, la gestion des allocations familiales au DPF. En effet, l'article 375-9-1 du Code civil dispose que *« lorsque les prestations familiales ne sont pas employées pour les besoins liés au logement, à l'entretien, à la santé et à l'éducation des enfants et que l'accompagnement en économie sociale et familiale […] n'apparaît pas suffisant, le juge des enfants peut ordonner qu'elles soient, en tout ou partie, versées à une personne physique ou morale qualifiée, dite délégué aux prestations familiales »*. Donc, même s'il doit chercher à recueillir l'adhésion des familles, le DPF a donc le contrôle sur des décisions d'affectation des dépenses et de règlement des charges, dans un souci de réponse aux besoins liés à l'entretien, à la santé et à l'éducation des enfants.

Cette intervention directe sur le budget des familles est considérée comme un obstacle essentiel au recours à cette mesure :
« Elle est souvent présentée aux parents comme une sanction, une punition en lien avec des "défaillances " renvoyant une notion de mise sous protection : "le service AGBF va payer votre loyer" et n'introduit aucunement le Juge des Enfants où des situations d'endettements parfois majeurs impactent en termes de sécurité les réponses aux besoins de leurs enfants. »

« Saisir un juge des enfants, dans le cadre de difficultés budgétaires, est difficile à expliquer aux familles. Il y a quelque chose à travailler culturellement et symboliquement auprès des travailleurs sociaux. »

« Les travailleurs sociaux ont le sentiment de "trahir la famille" en saisissant le juge des enfants. »

« Il n'est pas naturel pour les travailleurs sociaux de judiciariser. Pour exemple, une AS de polyvalence n'imagine pas signaler une situation au judiciaire "s'il n'y a qu'une dette de loyer". »

Questionner les parents sur la manière dont ils gèrent leur argent serait « *antinomique de la recherche d'une confiance et d'une alliance afin que la relation d'aide et de soutien à la parentalité produise ses effets.* »

[61] Article 375-9-1 du Code civil

- **Le manque de gouvernance du dispositif et à d'articulation entre acteurs**

Comme nous l'avons également relevé[62], un opérateur DPF remarque que l'inscription de la MJAGBF dans le champ de la protection de l'enfance devrait entrainer sa **reconnaissance dans les schémas départementaux de prévention et de protection de l'enfance** afin d'améliorer son repérage, ce qui n'est pas le cas. *« Cette absence d'identification comme un outil d'accompagnement à la parentalité via le prisme de l'argent a une incidence sur la possible saisine des travailleurs sociaux du Conseil Départemental en charge de l'accompagnement des familles en difficulté.* »

Un service relève également que le fait que la MJAGBF ne soit *« pas financée et pilotée par le Département ne favorise pas sa prise en compte dans le champ des aides à domicile au même titre que les AED, AEMO, TISF... »*

Pour un autre « *la MJAGBF dépend de la protection de l'enfance, mais reste inexistante et invisible auprès des Conseils départementaux. Sans une véritable prise en compte de cette mission auprès du chef de file de la protection de l'enfance la MJAGBF dans le département vivra difficilement. »*

En effet, **le dispositif des MJAGBF fait intervenir cinq types d'acteurs** : l'évaluateur (travailleur social), le prescripteur (Juge des enfants), l'opérateur (associatif ou individuel), le payeur (CAF ou MSA) et le tarificateur (DREETS). En Occitanie[63], une directrice enfance famille DEF avait qualifié à ce titre la **MJAGBF comme *« un ovni des politiques publiques ».***

En effet, le pilotage du dispositif repose sur le service de la cohésion sociale au niveau régional, la DREETS, chargée de la planification, à travers le Schéma régional des MJPM-DPF et de la tarification des services, sous forme de dotation globale de financement fixée annuellement *« en fonction de la charge de travail liée au mandat, à la situation de la famille et au temps de travail effectif des personnels »* (loi du 5 mars 2007 et décret du 30 décembre 2008 sur le financement des services MJPM et DPF).

Le Département, en tant que « chef de file » de l'action sociale, est l'autorité compétente en matière de protection de l'enfance pour laquelle il assume le pilotage à travers un schéma départemental publié tous les 5 ans. La MJAGBF, mesure de protection de l'enfance, devrait y figurer et s'articuler ainsi avec les autres dispositifs de protection de l'enfance du territoire.

La CAF, autre acteur du dispositif (et dans une moindre mesure la MSA) est à l'origine des prestations familiales sur lesquelles porte cette mesure. Elle anime par ailleurs dans le champ de la prévention, le Schéma Départemental des Services aux Familles.

Enfin, les MJAGBF sont ordonnées par le juge des enfants et exercées par des services habilités.

Cette multiplicité des acteurs est doublée d'une organisation départementale souvent bicéphale entre l'action sociale territoriale rattachée à une direction qui gère les "antennes territorialisées" (susceptibles de mettre en place les MAESF) et la direction enfance-famille qui pilote la politique de prévention et de protection de l'enfance mais qui n'a pas de lien hiérarchique avec les équipes territorialisées de travailleurs sociaux.

Tous ces acteurs communiquent entre eux de façon plus ou moins régulières (de tous les mois à une fois par an) , de différentes façons (rencontres / mails / échanges téléphoniques), à des niveau différents (entre cadres / entre professionnels de terrain)… Mais cet état des lieux fait apparaître un **cloisonnement entre acteurs dans la gouvernance du dispositif** qui se traduit par une faible transversalité et l'absence d'interactions pour l'élaboration des différents schémas.

[62] Cf. *supra*, p. 19

[63] Etude précédemment citée, p. 64

- **Le manque de valorisation des MJAGBF dans les référentiels nationaux et les recommandations de bonnes pratiques professionnelles**

Un service DPF a pointé que le référentiel sur l'évaluation du danger ou risque de danger de l'HAS[64], ne mentionnait qu'une seule fois la MJAGBF[65], sans aucune description de la mesure. Dans les autres documents de ce cadre national de référence, la MJAGBF est également absente des « *Abréviations et acronymes* » [66]et surtout de la liste des mesures judiciaires en protection de l'enfance. [67] Rappelons que depuis la loi dite Taquet de 2022, l'utilisation de ce référentiel est obligatoire pour évaluer le danger ou le risque de danger.[68]

« Il semble plus que nécessaire d'intégrer et valoriser davantage la MJAGBF dans ce document servant de référence dans le domaine de la protection de l'enfance. L'absence de cette mesure d'assistance éducative dans ce référentiel peut avoir des conséquences directes sur les activités des services DPF-MJAGBF. Les conditions socio-économiques des familles ne sont pas suffisamment analysées dans l'évaluation des situations des enfants en danger ou en risque de danger. Pour exemple, le nouveau rapport travaillé par la CRIP 25 ne fait apparaître aucun élément budgétaire et financier. Pour prononcer les mesures adaptées aux difficultés rencontrées par les familles dans le cadre de la protection de l'enfance, le Juge a besoin d'éléments factuels […] le budget d'une famille, sa situation locative, l'état de son endettement… sont des critères concrets et difficilement opposables. Ainsi, il manque réellement « tout un pan » d'évaluation dans les rapports enfance en général. Comment répondre aux besoins éducatifs de ses enfants si l'on rencontre en tant que parent(s) ces difficultés ? »

2. Les leviers pour développer le recours aux MJAGBF

Ces leviers pour renforcer le recours aux MJAGBF sont issus des questionnaires et des constats qu'ils ont permis d'établir. Il s'agit, d'une part, de **bonnes pratiques qui existent déjà** et qu'il faudrait conserver, voire étendre sur les différents territoires de la région et, d'autre part, de **propositions à mettre en place.**

- **Renforcer l'évaluation des problématiques financières, budgétaires et administratives**

Si les MJAGBF sont peu citées explicitement dans le référentiel de la HAS d'évaluation globale de la situation des enfants en danger ou risque de danger, **le contexte de vie de l'enfant est l'un des domaines qui doit nécessairement être évalué**. On y retrouve :

- le cadre de vie de l'enfant, avec en particulier des questions relatives au logement
- la situation des parents, avec notamment les conditions socio-économiques

De même, **la réponse des parents aux besoins fondamentaux de l'enfant doit être systématiquement évaluée**, concernant en particulier le méta besoin de sécurité qui comprend :

- La réponse aux besoins physiologiques et de santé
- La réponse au besoin de protection
- La réponse au besoin de sécurité affective et relationnelle

Tous ces éléments devraient, en principe, conduire à une évaluation permettant de jauger (et non pas de juger) si les éléments budgétaires, financiers et administratifs ont un impact sur les besoins fondamentaux de l'enfant et son développement.

---

[64] « Évaluation globale de la situation des enfants en danger ou risque de danger : cadre national de référence » (HAS, 2021) https://www.has-sante.fr/jcms/p_3120418/fr/evaluation-globale-de-la-situation-des-enfants-en-danger-ou-risque-de-danger-cadre-national-de-reference

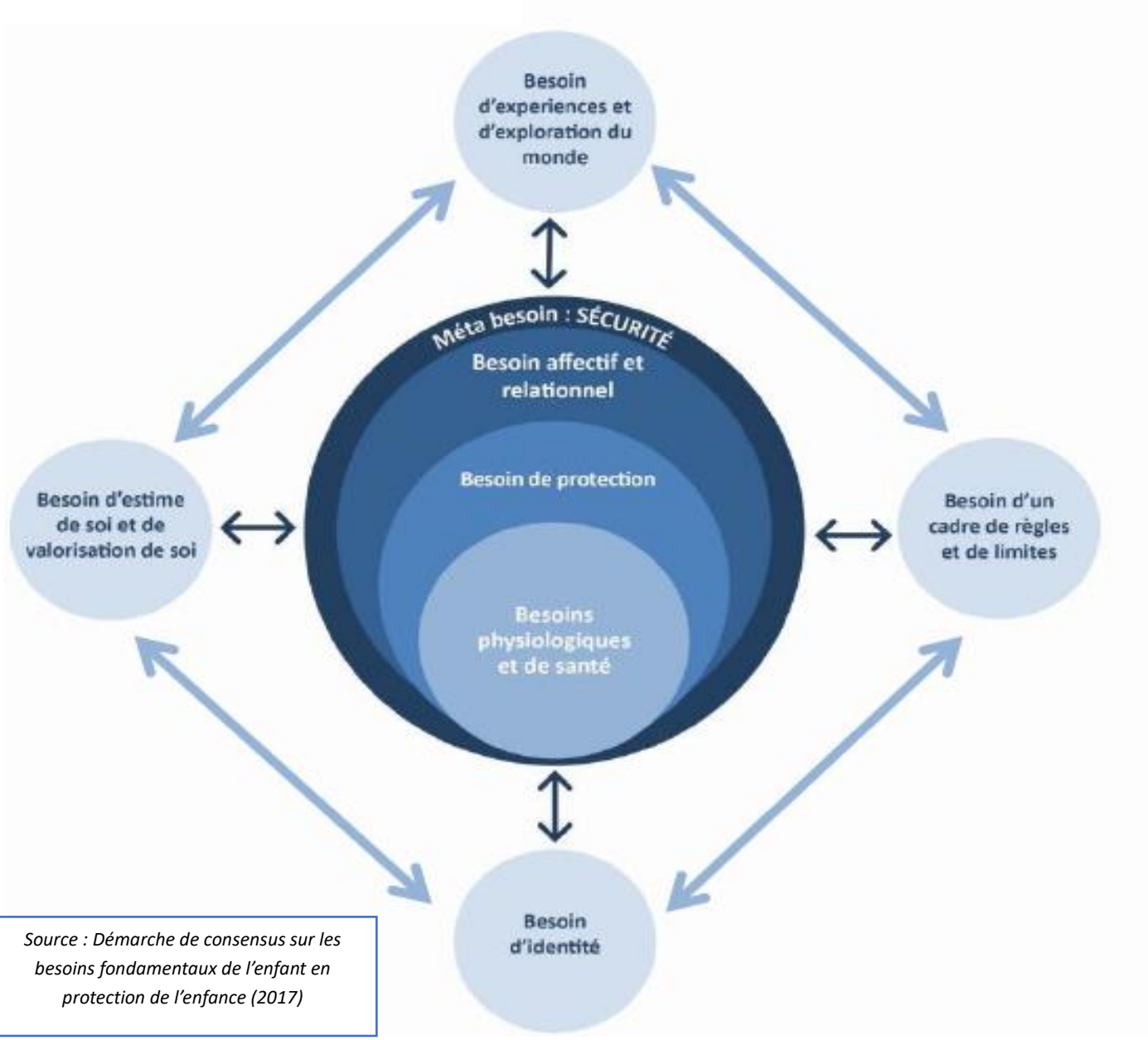
[65] *p.43 du livret 2*

[66] *p.38 du préambule*

[67] *p.11 de la synthèse*

[68] Article L226-3 du CASF (article 24 de la loi n°2022-140 du 7 février 2022)

La MJAGBF, dont la mission est fixée en référence à ces besoins fondamentaux de l'enfant doit permettre d'y répondre : par la restauration d'un équilibre budgétaire avec les parents et l'atteinte d'une sécurité financière, elle participe à la réponse au besoin de sécurité et de protection des enfants, puisqu'elle sécurise les conditions matérielles d'existence. Quand le maintien dans un logement adapté est stabilisé et l'accès aux biens de première nécessité acquis, la pourvoyance des autres besoins fondamentaux universels de l'enfant sera facilitée.



Source : Démarche de consensus sur les besoins fondamentaux de l'enfant en protection de l'enfance (2017)

Tous les DPF mentionnent cette nécessité d'intégrer ces éléments afin de permettre aux magistrats de prendre une décision éclairée. *A noter que dans le Jura, il s'agissait d'un axe de progrès du schéma et que cette dimension a été intégrée au nouveau référentiel d'évaluation du département.*

« Pour leur permettre de prendre une décision, le Parquet et les juges des enfants ont besoin d'éléments factuels et sollicitent que soient annexés aux rapports qui leur sont transmis :

- *Un budget, avec les ressources & les charges du foyer*
- *Le montant des droits aux prestations familiales des familles*
- *Quelques lignes d'explication et/ou d'analyse »*

« A chaque demande de mesure éducative, il faut questionner automatiquement la MJAGBF. Les juges des enfants insistent sur le fait de questionner le budgétaire lors de la saisine en éducatif ; « le timing » étant plus facile lorsque les demandes sont faites simultanément (échéances communes). Ils évoquent aussi le côté préventif de la MJAGBF, à mettre en œuvre dès que la situation financière de la famille se dégrade. »

Ces éléments doivent également être réévaluer, systématiquement, en cours de mesure et pour chaque enfant de la fratrie car des projets spécifiques peuvent être financés par le biais de la mesure : par exemple, pour soutenir la préparation à l'autonomie (aide pour le logement, achat d'un scooter, …), financer des soins spécifiques, soutenir la scolarité ou l'apprentissage, aides pour les vacances ou les loisirs, …

- **Renforcer la coordination entre les acteurs pour améliorer les parcours des familles**
    - Améliorer la complémentarité entre mesures administratives et judiciaires (MAESF / MJAGBF)

Si les MJAGBF doivent être ordonnées lorsqu'une mesure administrative à domicile est insuffisante, ce « point de bascule » est mal appréhendé par les travailleurs sociaux. Il faudrait :

- d'une part, encourager (imposer ?) la mise en place des MAESF sur l'ensemble des départements de la région, en les distinguant clairement des MASP destinées aux personnes majeures et non aux familles ;
- d'autre part, intégrer des éléments objectivables dans les projets afin de mieux expliquer aux familles le passage de l'une à l'autre et le recours au juge des enfants.

    - Renforcer la coordination entre mesures éducatives et budgétaires

Comme l'indique la démarche de consensus sur les interventions à domicile, « la *MJAGBF gagne à être mobilisée en complément d'autres interventions menées en parallèle au domicile des parents, pour aborder en profondeur la problématique budgétaire, parfois aigue, des familles* »[69].

Elles doivent donc pouvoir être mobilisées **dès le début de la mise en œuvre de la mesure** judiciaire de protection de l'enfance. Or, comme il ne s'agit pas d'une mesure d'assistance éducative, il faut (en principe), les demander à l'autorité judiciaire dans 2 rapports distincts. **Regrouper les demandes dans un rapport unique** faciliterait sans aucun conteste les choses.

En cours de mesure, il est primordial d'inscrire les MJAGBF dans les PPE afin de les intégrer dans le parcours global des enfants et des familles, et d'en faire évoluer les objectifs visés, en fonction de l'évolution des capacités parentales, des besoins des enfants, …. Il faudrait donc intégrer les DPF aux réunions de PPE.
Un service DPF, qui a mis en place un travail de lien régulier avec les cadres techniques et les délégués enfance du territoire, propose la mise en place d'une **fiche navette mensuelle** dans le cadre d'un partage d'informations à caractère secret.

« *La participation du service AGBF aux commissions techniques Enfance semble être un préalable afin de participer à l'élaboration du projet pour l'enfant pour répondre à l'objectif recherché de cohérence des actions.*
Cette base est un préalable pour engager un travail de reconnaissance de l'autre et une synergie favorable à cette co-construction de projets individualisés qui se traduisent par la mise en œuvre d'actions éducatives concertées dans l'intérêt de l'enfant. »

[69] « Démarche de consensus de consensus relative aux interventions de protection de l'enfance à domicile » (Rapport IGAS n°2019-036R, décembre 2019, p.128)

Les MJAGBF sont également particulièrement adaptées pour **préparer le retour en famille des enfants** afin de[70] :

- Formaliser des objectifs avec les parents
- Elaborer conjointement un plan de retour
- Sécuriser le retour au domicile familial en garantissant l'étayage de la famille dans son environnement
- Préparer la sortie des dispositifs de protection de l'enfance

« Pour certaines familles, notamment les familles monoparentales ayant peu/pas de relais fiables, l'accompagnement dans le cadre de la MJAGBF participe à les sécuriser : même si elles ne répondent au premier appel, elles sont rappelées ; même si elles oublient un ou deux rendez-vous, un autre leur est proposé à nouveau ; si elles ont besoin d'aide, elles n'ont pas à réexpliquer toute leur situation et leur parcours ; parce que les actions menées prennent sens dans le cadre d'un accompagnement global. »

- **Renforcer la connaissance des MJAGBF**

Il semble essentiel de poursuivre et développer les actions de sensibilisation, d'information et de communication déployées sur les territoires.

  - Intervenir dans le cadre des formations initiales

- Informer, sensibiliser, former les travailleurs sociaux lors des formations initiales
- Proposer des stages en service DPF aux étudiants, notamment issus d'autres cursus que CESF
- Sensibiliser les magistrats dès leur formation en intervenant à l'ENM

  - Poursuivre les actions de communication auprès des acteurs de la protection de l'enfance et du droit commun

- Poursuivre les réunions d'information à destination des professionnels de terrain concernant cette mesure et le cadre d'intervention (notamment en direction des maires et des bailleurs sociaux)
- Promouvoir les MJAGBF en communiquant sur les plus-values apportées par cette mesure
- Mettre en place des stages croisés avec les professionnels ASE et DPF pour découvrir la mesure
- Mutualiser les outils de communication afin que les petits services DPF puissent les utiliser (flyer, affiche, supports *PowerPoint*, …), par exemple avec un outil régional harmonisé
- Diffuser « Le référentiel des pratiques délégué aux prestations familiales » réalisé conjointement par l'UNAF et le CNDPF
- Diffuser le diagnostic territorial partagé réalisé par le CREAI en BFC en 2025

  - Pour les familles concernées

- Retravailler les documents supports (DIPC, projet personnalisé, …) pour les rendre plus accessibles

- **Visibiliser les mesures d'accompagnement budgétaires dans le cadre de la gouvernance de la protection de l'enfance**

  - Mettre en place un outil de suivi de la mesure

- Informer systématiquement les services du département des MJAGBF
- Intégrer des indicateurs de suivi des MJAGBF : durée, intensité du suivi (mode de gestion des prestations), autre mesure à domicile, …
- Intégrer des indicateurs permettant de mesurer l'impact des MJAGBF

  - Dans les schémas départementaux enfance famille :

[70] Voir en ce sens la recommandation de bonnes pratiques « Améliorer l'accompagnement des enfants à la sortie des dispositifs de protection de l'enfance : le retour en famille » (HAS, juin 2021)

- Inscrire les MAESF et les MJAGBF en tant que mesures de protection de l'enfance
- Clarifier l'articulation et la stratégie entre les différentes mesures d'accompagnement sur le cadre de vie et le budget
- Clarifier les modalités de coordination entre les acteurs de l'intervention à domicile
- Faire participer les DPF aux schémas départementaux

  - Partager le pilotage des mesures entre les DDETS/DREETS et Conseils départementaux

Opérer un travail de rapprochement entre les DDETS/DREETS et Conseils départementaux pour :

- Organiser la lisibilité de cette mission qui a beaucoup de sens pour les familles accompagnées
- Bien distinguer les MJAGBF des mesures judiciaires de protection des majeurs
- Veiller à l'articulation entre le schéma régional des MJPM/DPF et les schémas enfance-famille des départements

  - Mettre en place des instances de rencontre entre DPF de la région

- Une coordination régionale des services DPF
- Des groupes de travail (avec représentants CD, DDETS, Juge des Enfants, CAF, associations, DPF individuel, usagers)

Conclusion : Préconisations pour favoriser le déploiement des MJAGBF

Cette étude a montré **la plus-value évidente des MJAGBF** et les retours des prescripteurs et des opérateurs sont globalement très positifs. La nécessité de pouvoir soutenir les familles avec cette mesure a été démontrée, même si elle reste relativement peu investie dans la plupart des départements de la région.

Plusieurs éléments de contexte peuvent conduire actuellement à repenser la place des MJAGBF dans le dispositif de la protection de l'enfance, notamment :

- **Les décisions de la Cour de cassation de 2024**[71] qui ont remis en cause l'existence même des mesures de PEAD et conduisent à la **réorganisation des services mettant en œuvre des mesures à domicile** ;
- **La loi de 2022 qui priorise de confier l'enfant à un tiers digne de confiance** (si c'est dans l'intérêt de l'enfant) ; les **tiers qui ont souvent le besoin d'être soutenu, en particulier sur des aspects financiers et administratifs.**

Plusieurs rapports récents relatifs à la protection de l'enfance insistaient déjà sur l'importance de repenser les actions à domicile pour en renforcer l'efficacité.

Ainsi, en 2019, l'**IGAS dans son rapport sur « L'évaluation de la politique de prévention en protection de l'enfance »** pointait « *les limites des actions éducatives à domiciles (AED et AEMO) lorsqu'elles sont mobilisées seules et sans prise en compte des difficultés autres qu'éducatives que rencontre la famille (…) et l'insuffisante mobilisation dans [un] contexte de précarité importante, des outils d'aide à la gestion budgétaire, dans le cadre administratif comme judiciaire. (…)* ***Ce dispositif est pourtant perçu, de manière quasi unanime, comme très pertinent en termes de prévention au regard de l'approche pragmatique et concrète*** *des CESF.* » L'IGAS regrette le faible recours aux mesures d'aide à la gestion du budget, liés *« à la technicité perçue des mesures, et à l'insuffisante connaissance, qui conduisent à ce que, dans certains départements, le dispositif soit devenu "confidentiel" et très peu inscrit dans les "réflexes" des assistants sociaux de secteur comme de l'ASE. »* Et cela, alors qu'un rapport de contrôle de l'ASE du Pas-de-Calais qui précise : « **la résolution des difficultés de gestion *du budget repose sur un constat plus objectif et moins culpabilisant que la carence éducative*** *; elle peut recueillir plus facilement l'adhésion des familles, permettre le dénouement de situations familiales complexes et enclencher un processus d'accompagnement plus global des familles. »* [72]

[71] Cour de cassation, Civ. 1ère, avis du 14 février 2024 – Pourvoi n°23 70.015 et Cour de cassation, civ. 1ère, 2 octobre 2024 (2 arrêts)

[72] IGAS, IGAENR, IGEN, « Évaluation de la politique de prévention en protection de l'enfance », 2019, p. 76 et ss. https://igas.gouv.fr/sites/igas/files/2024-05/Évaluation%20de%20la%20politique%20de%20prévention%20en%20protection%20de%20l'enfance.pdf

En 2025, dans le **rapport de la commission d'enquête de l'Assemblée nationale sur « Les manquements des politiques publiques de protection de l'enfance »**[73], la rapporteure, Isabelle SANTIAGO, estime « *qu'il est essentiel de changer de paradigme et de développer de façon beaucoup plus importante les méthodes alternatives au placement, ce qui nécessite un investissement dans les mesures à domicile*. » Dans la recommandation n° 50 « Repenser le cadre des interventions à domicile, en garantissant un accompagnement gradué en fonction des besoins et globalement renforcé », il est notamment proposé :

- d'établir un **référentiel national des interventions à domicile**,
- d'instaurer un **nombre maximal de mesures suivies** par chaque professionnel en milieu ouvert
- d'encourager la **mobilisation de l'ensemble de la palette des interventions**, en développant l'intervention des TISF ainsi que les aides à la gestion budgétaire et financière
- de garantir la **formation initiale et continue** des professionnels
- de structurer les interventions à domicile de façon à **promouvoir leur pluridisciplinarité**.

A l'issue de ce diagnostic partagé et des constats faits par ailleurs, nous proposons 4 axes de travail :

1

Renforcer l'évaluation des problématiques budgétaires et financières, en lien avec les besoins fondamentaux des enfants :
- en favorisant l'appropriation par les travailleurs sociaux du cadre national de référence d'évaluation globale de la situation des enfants et de la démarche de consensus sur les besoins fondamentaux
- en les intégrant dans les rapports d'évaluation d'IP, de MJIE et dans les rapports de situation

2

Renforcer la coordination entre les acteurs pour améliorer les parcours des familles
- Améliorer la complémentarité entre mesures budgétaires administratives et judiciaires
- Renforcer la coordination entre mesures éducatives et budgétaires

3

Améliorer la connaissance des MJAGBF
- Dans le cadre des formations initiales
- Auprès des acteurs de la protection de l'enfance et des partenaires du droit commun
- Auprès des familles concernées

4

Améliorer le pilotage des MJAGBF dans le cadre de la protection de l'enfance
- En mettant en place des outils de suivi
- En les intégrant aux schémas enfance famille
- En partageant le pilotage entre département et Etat
- En mettant en place des instances régionales DPF

D'autres questions resteront en suspens, mais mériteraient d'être approfondies :

- Faut-il déconnecter les MJAGBF de l'existence de prestations familiales (au risque de peser sur le financement des mesures par les CAF et les MSA) ?
- Faut-il modifier le terme de délégué aux prestations familiales pour mieux visibiliser les aspects d'aide à la gestion du budget familial (bien plus large) mené dans le cadre des MJAGBF ?
- Faut-il intégrer les MJAGBF dans les mesures uniques qui sont en train de se développer ?

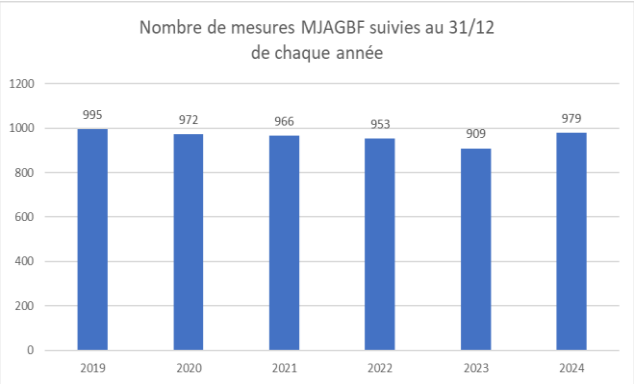
[73] Commission d'enquête de l'Assemblée nationale « Rapport sur les manquements des politiques publiques de protection de l'enfance », 1er avril 2025, p. 241 et ss. https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/actualites-accueil-hub/manquements-des-politiques-publiques-de-protection-de-l-enfance-publication-du-rapport-d-enquete

Annexe : Enquête régionale annuelle auprès des DPF (DREETS BFC, 2025)

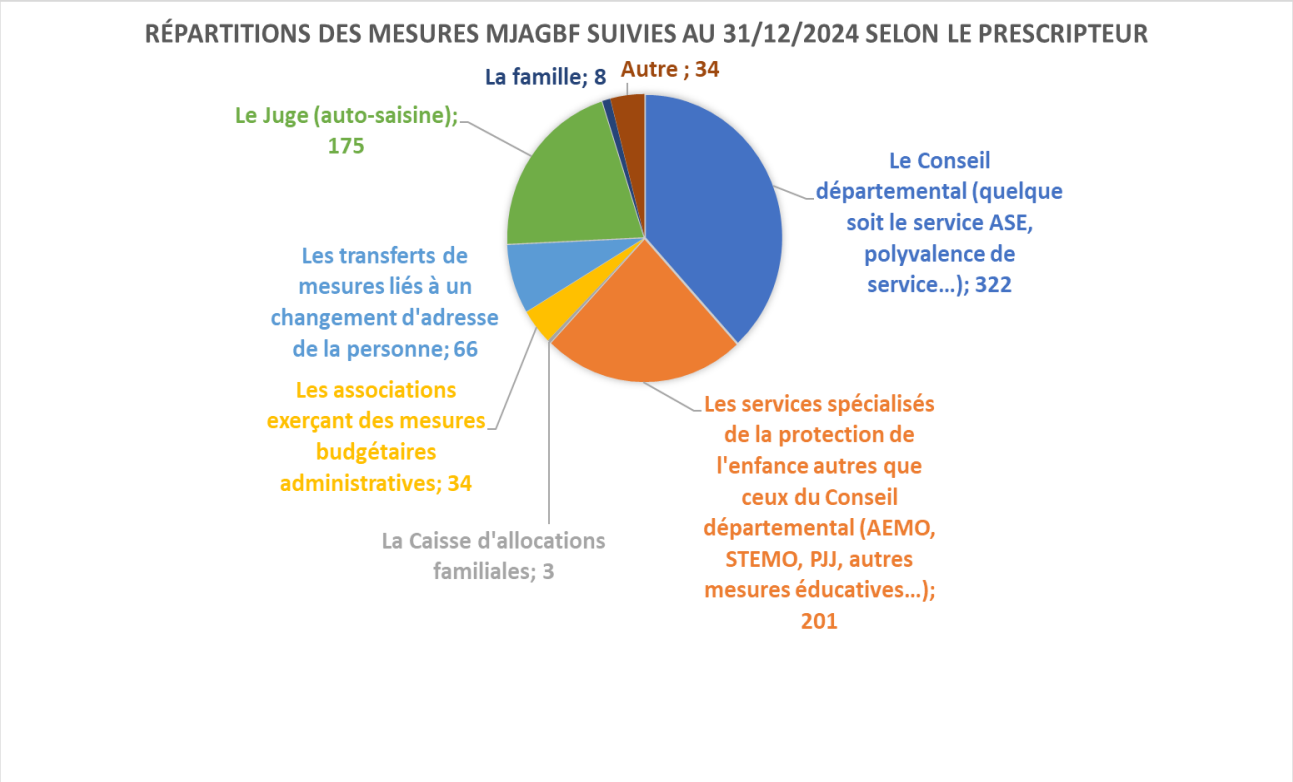
La collecte des données auprès des DPF (services DPF et DPF exerçant en individuel) de la région Bourgogne-Franche-Comté, s'est faite en juin et juillet 2025. Cette enquête porte sur les données au 31/12/2024, et complète le présent diagnostic de données plus récentes.

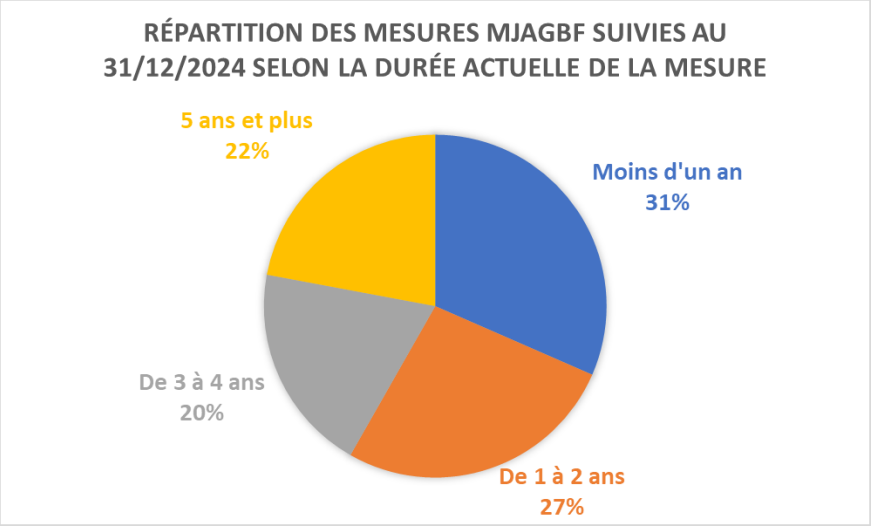
La collecte sera renouvelée chaque année et permettra de mesurer l'évolution de l'activité des DPF de Bourgogne-France-Comté.

LE NOMBRE DE MESURE

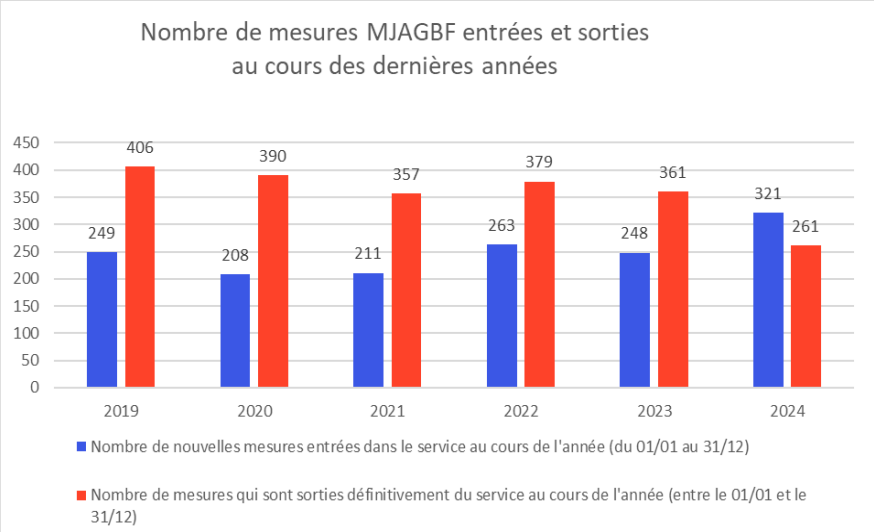


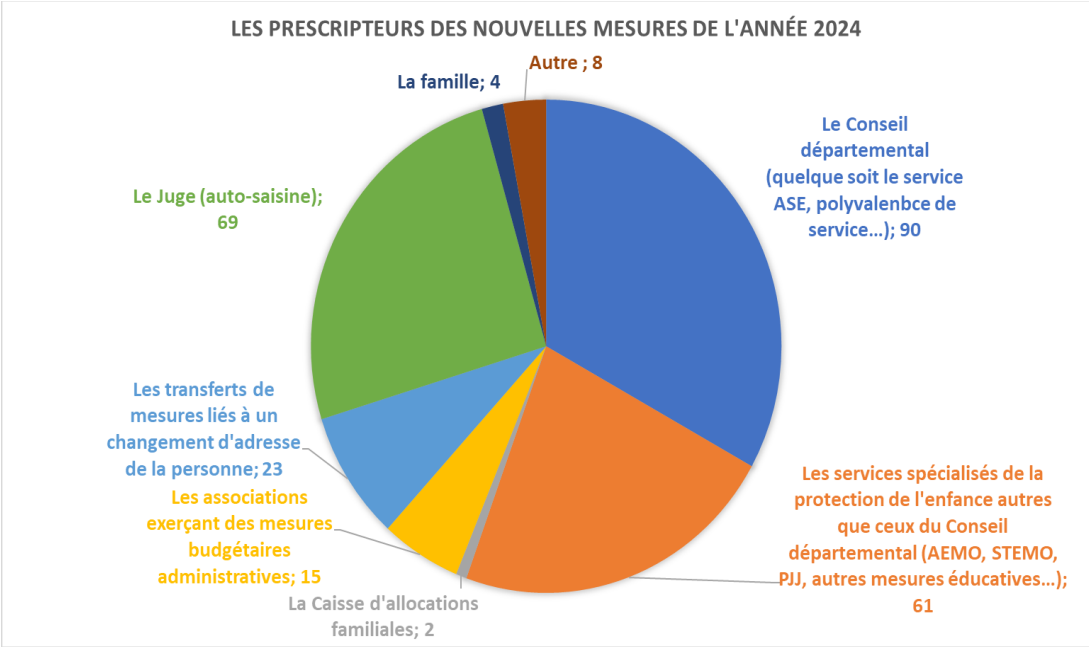
Après une baisse du nombre de MJAGBF suivies en région Bourgogne-Franche-Comté, nous constatons une augmentation de l'activité en 2024.

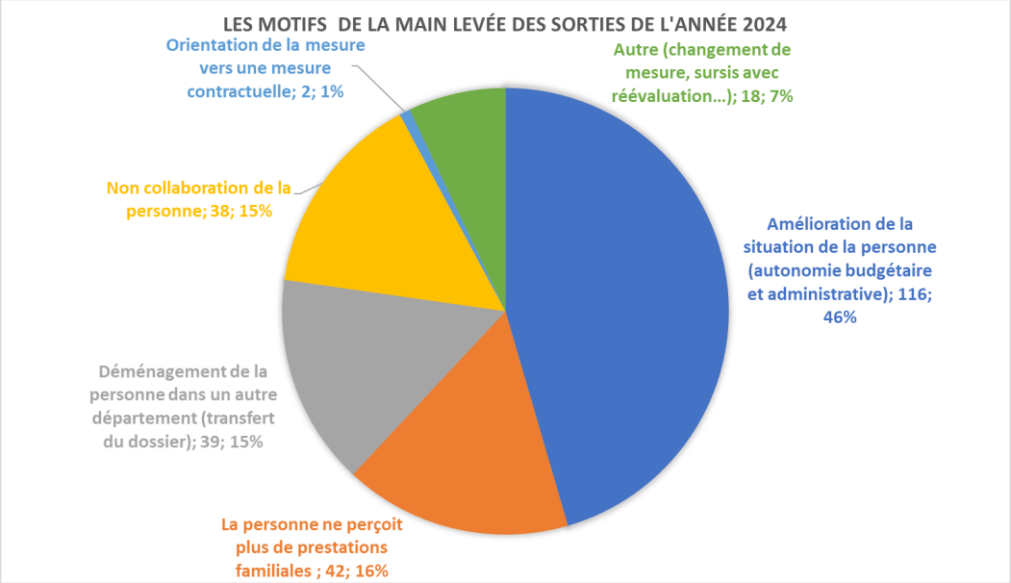



RÉPARTITION DES MESURES MJAGBF SUIVIES AU 31/12/2024 SELON LA DURÉE ACTUELLE DE LA MESURE
5 ans et plus 22%
Moins d'un an 31%
De 3 à 4 ans 20%
De 1 à 2 ans 27%

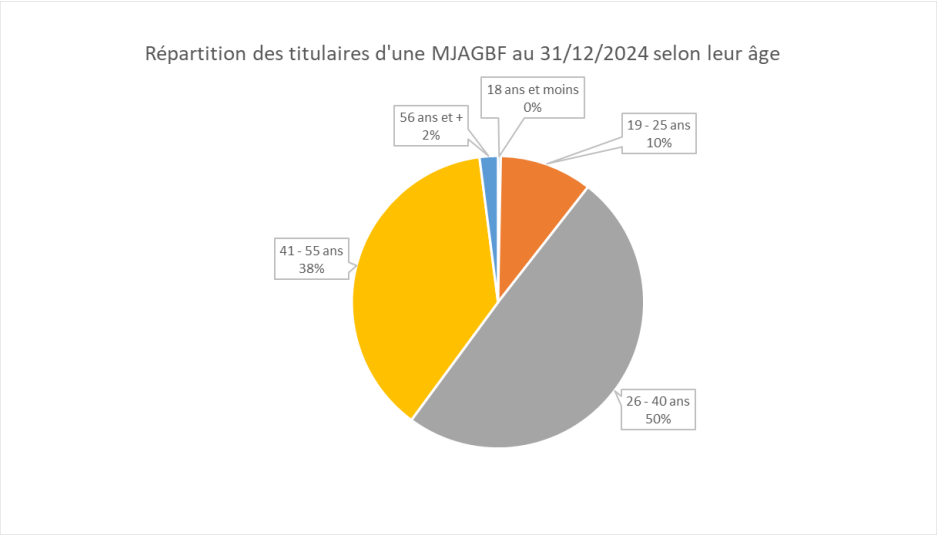
LES FLUX

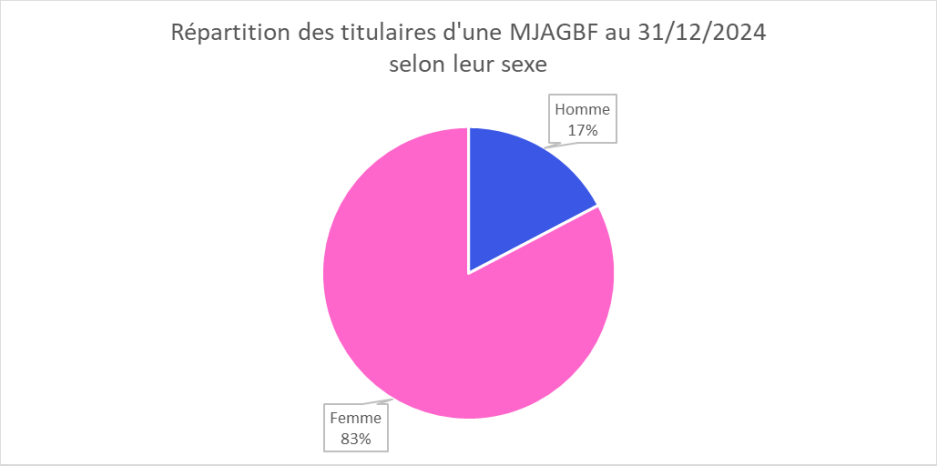

Nombre de mesures MJAGBF entrées et sorties au cours des dernières années
450
400
350
300
250
200
150
100
50
0
249
406
208
390
211
357
263
379
248
361
321
261
2019
2020
2021
2022
2023
2024
Nombre de nouvelles mesures entrées dans le service au cours de l'année (du 01/01 au 31/12)
Nombre de mesures qui sont sorties définitivement du service au cours de l'année (entre le 01/01 et le 31/12)

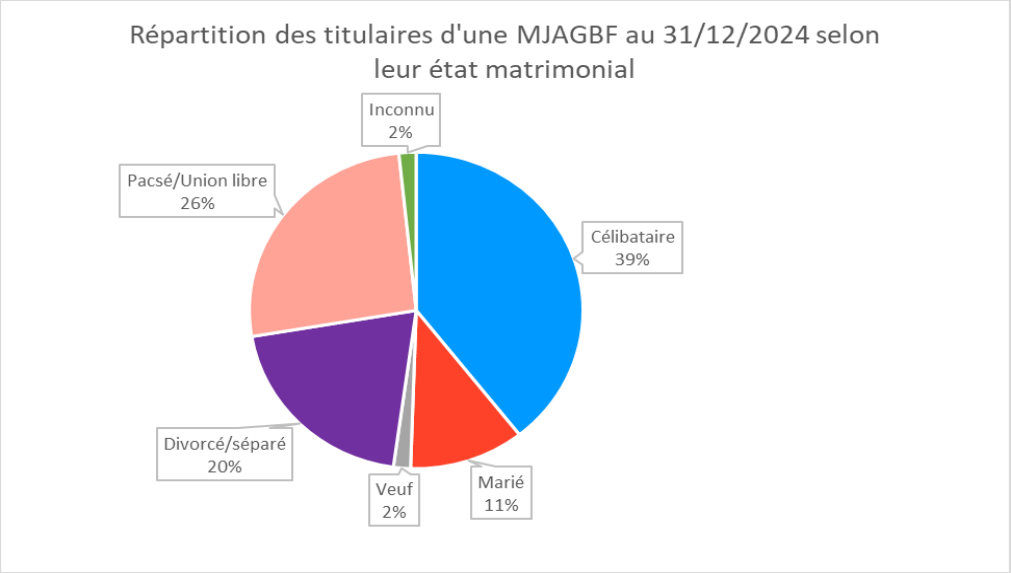

LES PRESCRIPTEURS DES NOUVELLES MESURES DE L'ANNÉE 2024
Autre ; 8
La famille; 4
Le Conseil départemental (quelque soit le service ASE, polyvalenbce de service…); 90
Le Juge (auto-saisine); 69
Les transferts de mesures liés à un changement d'adresse de la personne; 23
Les associations exerçant des mesures budgétaires administratives; 15
La Caisse d'allocations familiales; 2
Les services spécialisés de la protection de l'enfance autres que ceux du Conseil départemental (AEMO, STEMO, PJJ, autres mesures éducatives…); 61

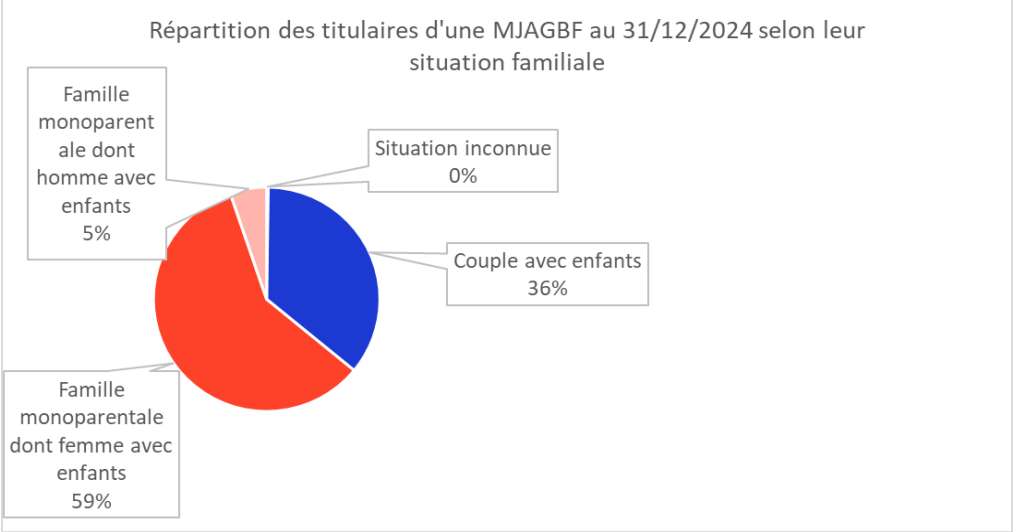


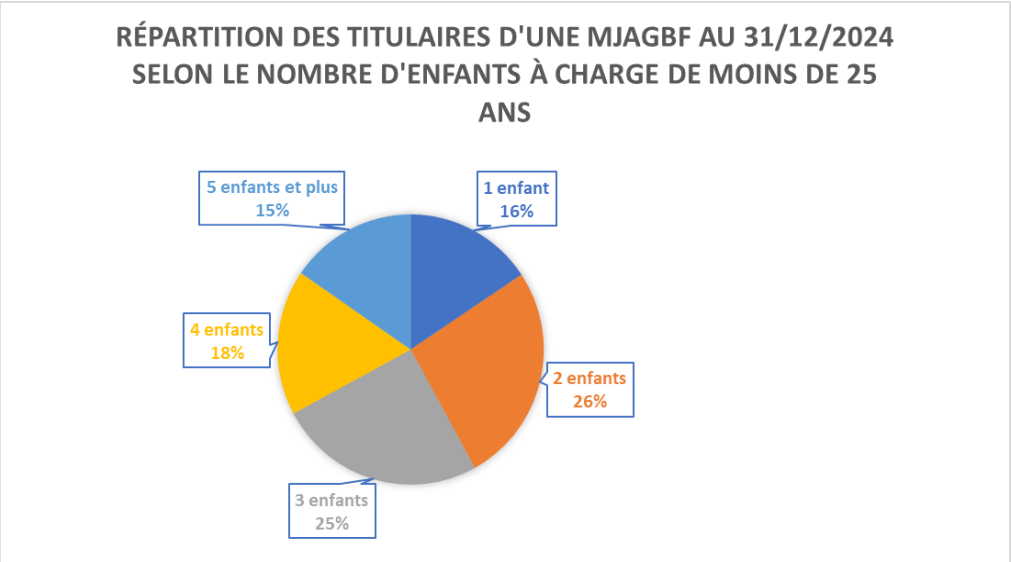
DESCRIPTION DE LA POPULATION

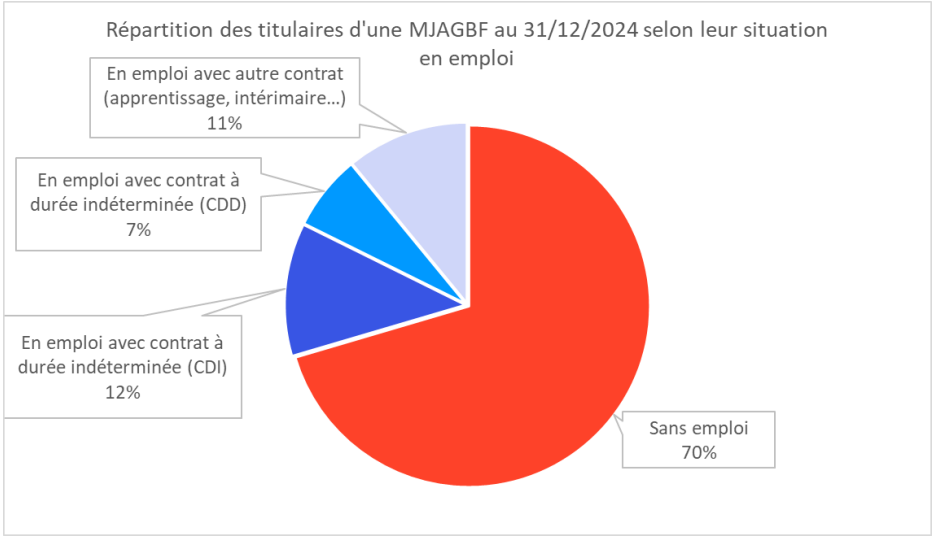


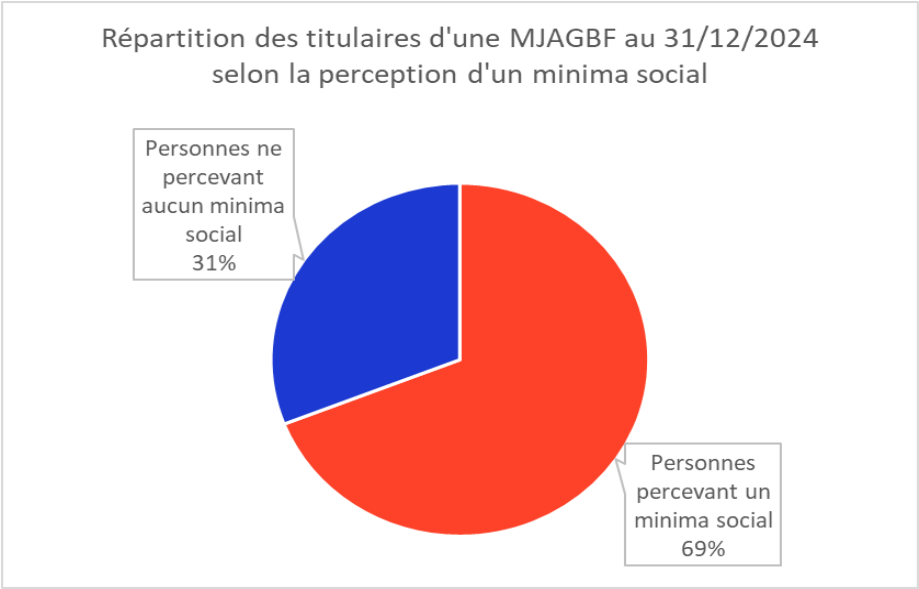


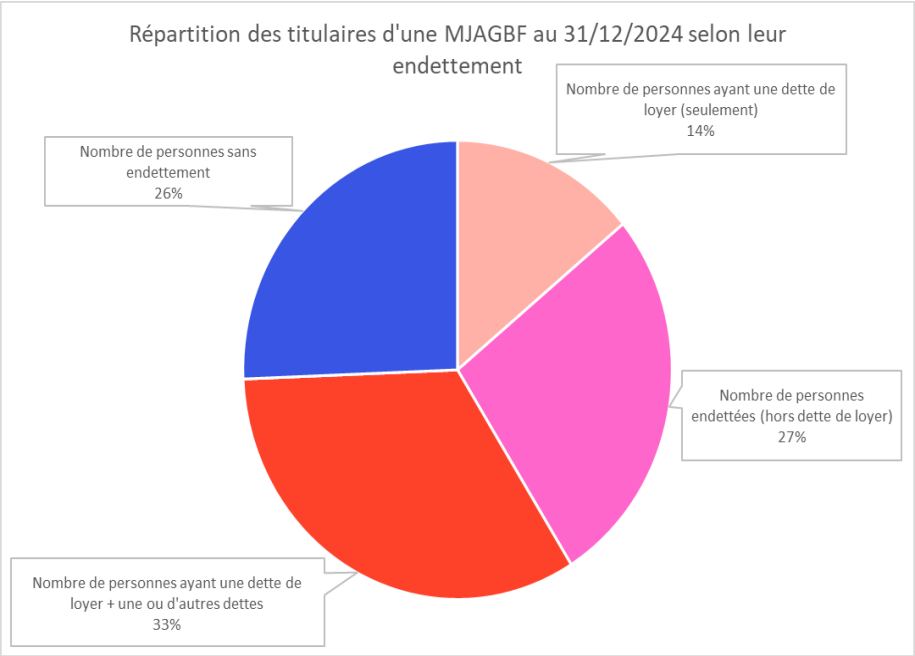

Répartition des titulaires d'une MJAGBF au 31/12/2024 selon leur état matrimonial
Inconnu 2%
Pacsé/Union libre 26%
Célibataire 39%
Divorcé/séparé 20%
Veuf 2%
Marié 11%

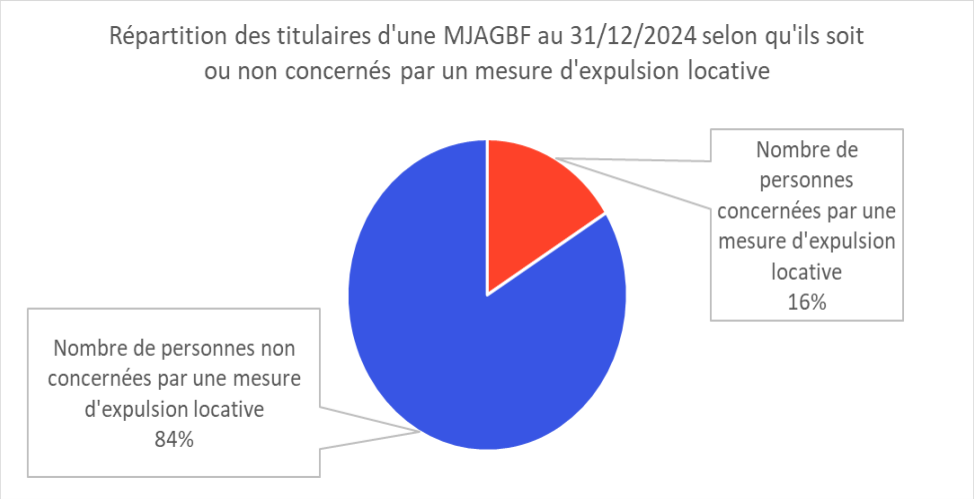

Répartition des titulaires d'une MJAGBF au 31/12/2024 selon leur situation familiale
Famille monoparentale dont homme avec enfants 5%
Situation inconnue 0%
Couple avec enfants 36%
Famille monoparentale dont femme avec enfants 59%

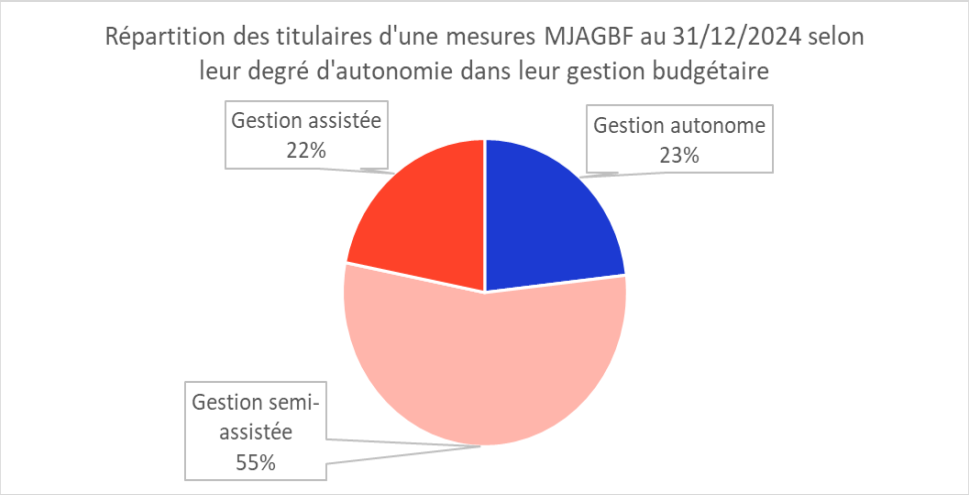

RÉPARTITION DES TITULAIRES D'UNE MJAGBF AU 31/12/2024 SELON LE NOMBRE D'ENFANTS À CHARGE DE MOINS DE 25 ANS
5 enfants et plus 15%
1 enfant 16%
4 enfants 18%
2 enfants 26%
3 enfants 25%

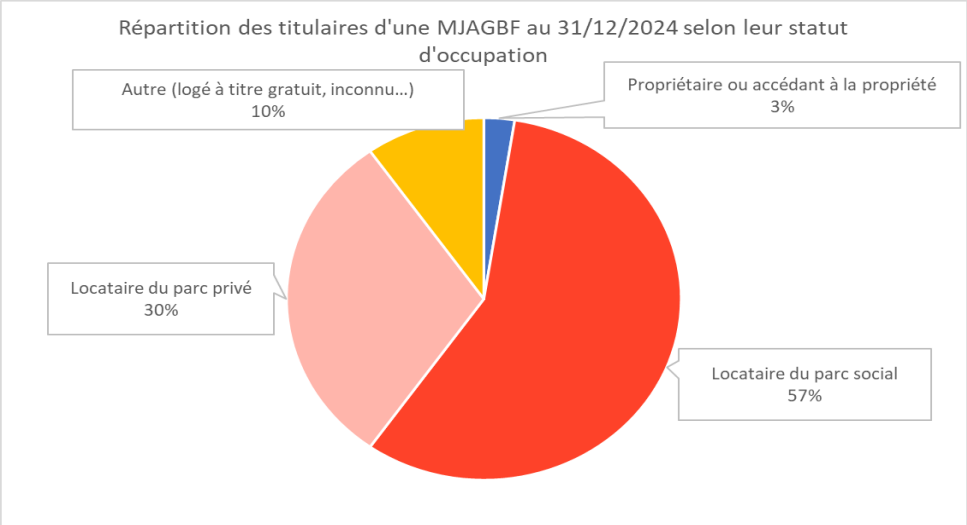

Répartition des titulaires d'une MJAGBF au 31/12/2024 selon leur situation en emploi
En emploi avec autre contrat (apprentissage, intérimaire…) 11%
En emploi avec contrat à durée indéterminée (CDD) 7%
En emploi avec contrat à durée indéterminée (CDI) 12%
Sans emploi 70%

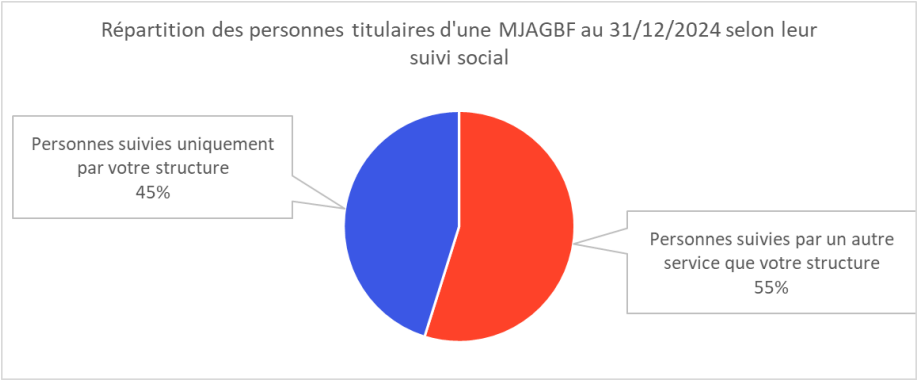

Répartition des titulaires d'une MJAGBF au 31/12/2024 selon la perception d'un minima social
Personnes ne percevant aucun minima social 31%
Personnes percevant un minima social 69%

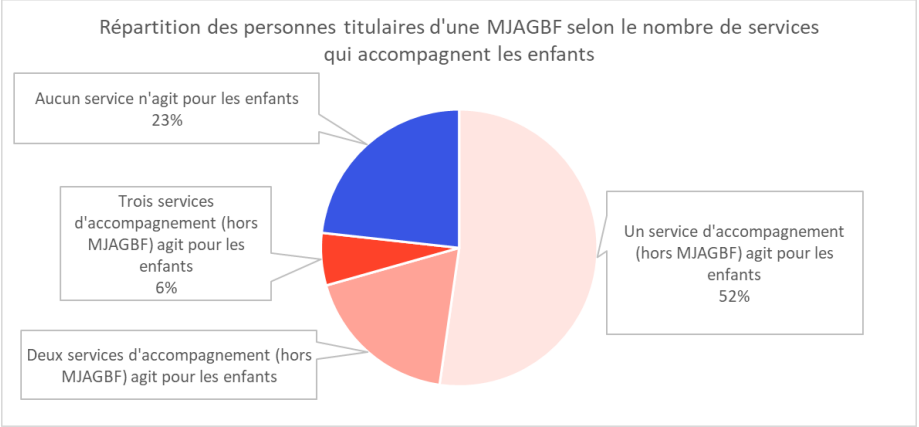

Répartition des titulaires d'une MJAGBF au 31/12/2024 selon leur endettement
Nombre de personnes ayant une dette de loyer (seulement) 14%
Nombre de personnes sans endettement 26%
Nombre de personnes endettées (hors dette de loyer) 27%
Nombre de personnes ayant une dette de loyer + une ou d'autres dettes 33%


Répartition des titulaires d'une MJAGBF au 31/12/2024 selon qu'ils soit ou non concernés par un mesure d'expulsion locative
Nombre de personnes concernées par une mesure d'expulsion locative 16%
Nombre de personnes non concernées par une mesure d'expulsion locative 84%

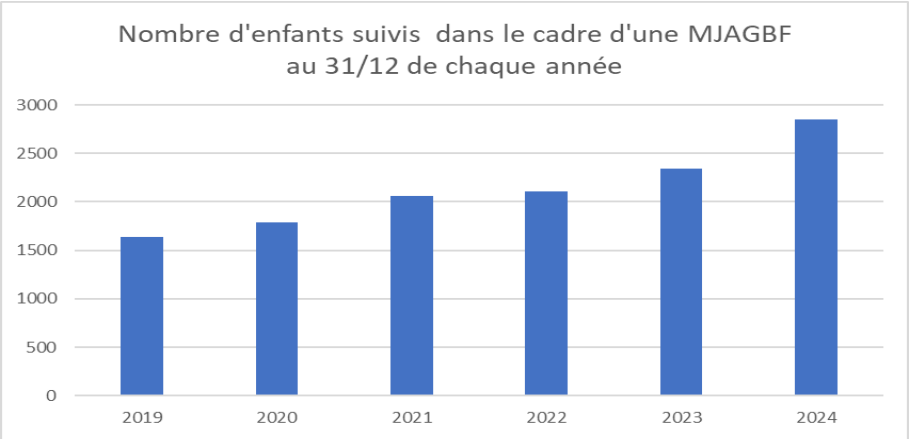

Répartition des titulaires d'une mesures MJAGBF au 31/12/2024 selon leur degré d'autonomie dans leur gestion budgétaire
Gestion assistée 22%
Gestion autonome 23%
Gestion semi-assistée 55%

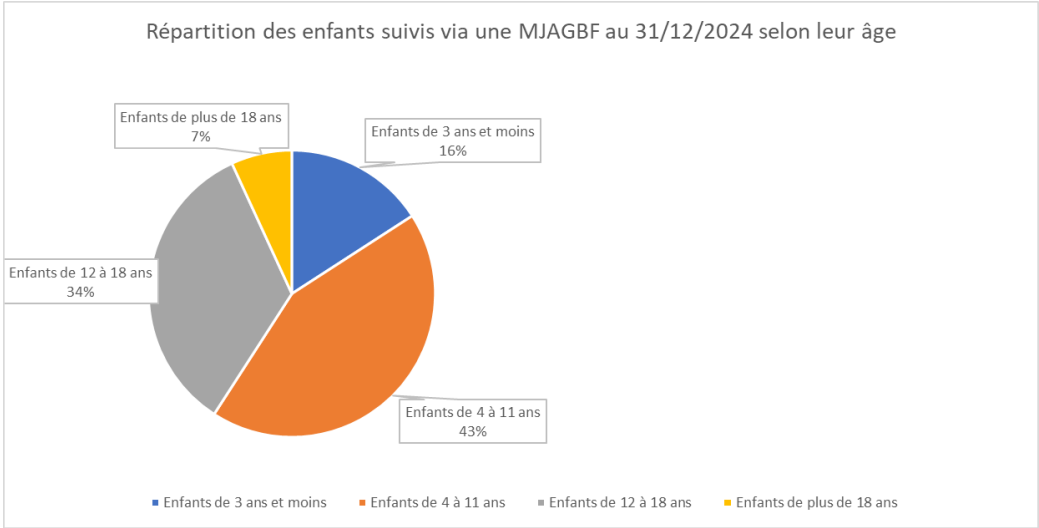

Répartition des titulaires d'une MJAGBF au 31/12/2024 selon leur statut d'occupation
Autre (logé à titre gratuit, inconnu...) 10%
Propriétaire ou accédant à la propriété 3%
Locataire du parc privé 30%
Locataire du parc social 57%

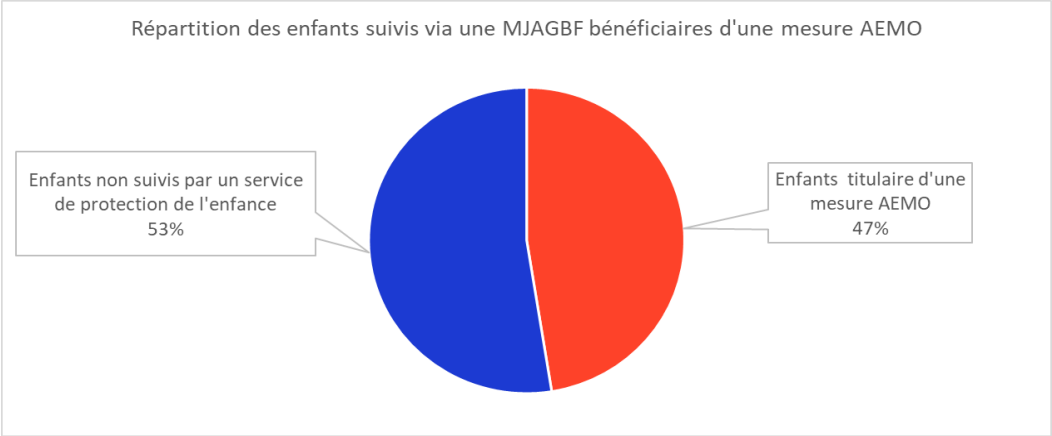


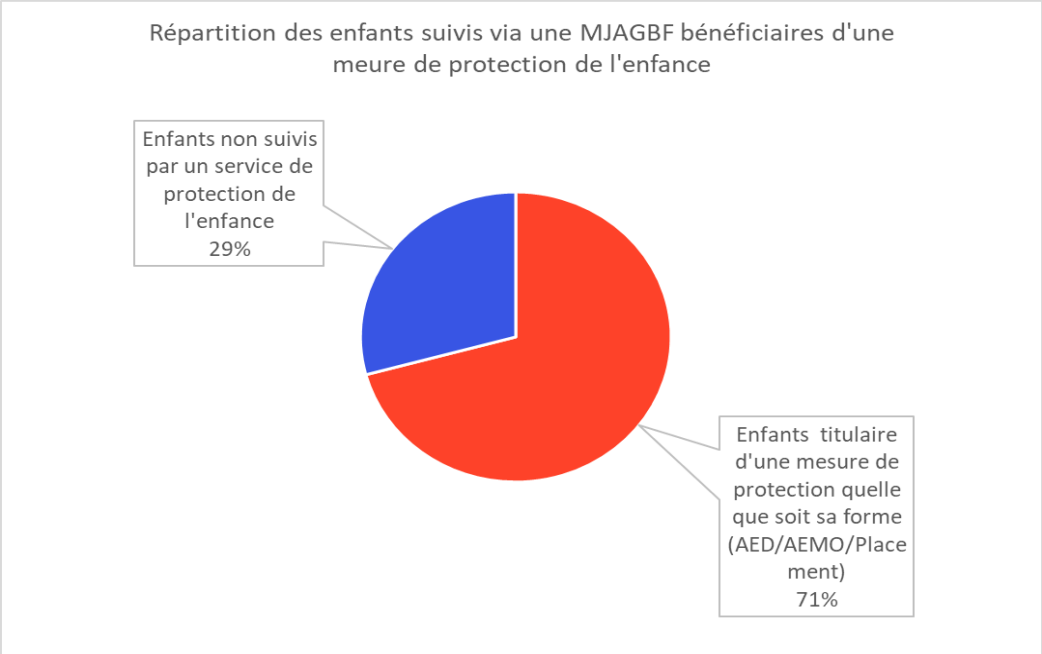


DESCRIPTION DES ENFANTS




Répartition des enfants suivis via une MJAGBF au 31/12/2024 selon leur âge
Enfants de plus de 18 ans 7%
Enfants de 3 ans et moins 16%
Enfants de 12 à 18 ans 34%
Enfants de 4 à 11 ans 43%
Enfants de 3 ans et moins
Enfants de 4 à 11 ans
Enfants de 12 à 18 ans
Enfants de plus de 18 ans


Répartition des enfants suivis via une MJAGBF bénéficiaires d'une mesure AEMO
Enfants non suivis par un service de protection de l'enfance 53%
Enfants titulaire d'une mesure AEMO 47%


Répartition des enfants suivis via une MJAGBF bénéficiaires d'une meure de protection de l'enfance
Enfants non suivis par un service de protection de l'enfance 29%
Enfants titulaire d'une mesure de protection quelle que soit sa forme (AED/AEMO/Placement) 71%

Bibliographie

La mesure judiciaire d'aide à la gestion du budget familial : mesure couronnée, mesure à développer (Marc Primpeterre, *Vie sociale*, 2010, n°3, pages 23 à 33)

Retour d'expérience de familles bénéficiant d'une mesure judiciaire d'aide à la gestion du budget familial (MJAGBF), (Cedias - CREAI Île-de-France, UNAF, novembre 2014)
https://ancreai.org/wp-content/uploads/2018/02/rapport_unaf_cedias_mjagbf.pdf.

Démarche de consensus de consensus relative aux interventions de protection de l'enfance à domicile (Rapport IGAS n°2019-036R, décembre 2019)
https://igas.gouv.fr/Demarche-de-consensus-relative-aux-interventions-de-protection-de-l-enfance-a

Délégué aux prestations familiales – référentiel de pratiques (UNAF CNDPF, édition 2021)
http://www.cndpf.info/2021/parution-du-referentiel-national-dpf-edition-2021/

Améliorer l'accompagnement des enfants à la sortie des dispositifs de protection de l'enfance : le retour en famille – Recommandations de bonnes pratiques (HAS, 2021)
https://www.has-sante.fr/jcms/p_3082358/fr/ameliorer-l-accompagnement-des-enfants-a-la-sortie-des-dispositifs-de-protection-de-l-enfance-le-retour-en-famille

Etude sur la portée de la MJAGBF et son développement en Occitanie (CREAI – DREETS Occitanie, avril 2022)
https://creaiors-occitanie.fr/wp-content/uploads/2022/06/2022-Etude-MJAGBF-Rapport-final.pdf

La loi du 7 février 2022 relative à la protection des enfants : contexte, analyses et perspectives. Note juridique (ONPE, Observatoire national de la protection de l'enfance mai 2022, 68 pages
https://onpe.gouv.fr/system/files/publication/note_juri_loi_2022_mai_2022_ok2.pd

Diagnostic territorial partagé sur le déploiement des MJAGBF en Nouvelle-Aquitaine (DREETS et CREAI Nouvelle-Aquitaine, janvier 2023)
https://creai-nouvelleaquitaine.org/diagnostic-territorial-partage-sur-le-deploiement-des-mjagbf-en-nouvelle-aquitaine/

Liste des acronymes

AAH Allocation pour adulte handicapé
AED Action éducative à domicile
AEMO Action éducative en milieu ouvert
AESF Accompagnement en économie sociale et familiale
ARS Agence régionale de santé
ASE Aide sociale à l'enfance
ASLL Accompagnement social lié au logement
AVDL Accompagnement vers et dans le logement
CAF Caisse d'allocations familiales
CASF Code de l'action sociale et des familles
CCAPEX Commission de coordination des actions de prévention des expulsions
CCAS Centre communal d'action sociale
CD Conseil Départemental
CESF Conseiller en économie sociale et familiale
CHRS Centre d'hébergement et de réinsertion sociale
CNAF Caisse nationale d'allocations familiales
CNDPF Carrefour national des délégués aux prestations familiales
CNC Certificat national de compétence
CNSA Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie
CPAM Caisse primaire d'assurance maladie
CREAI Centre régional d'études, d'actions et d'informations en faveur des personnes en situation de vulnérabilité
DALO Droit au logement opposable
DDETS Direction départementale de l'emploi, du travail et des solidarités
DGCS Direction générale de la cohésion sociale
DIPC Document individuel de prise en charge
DPF Délégué aux prestations familiales
DREES Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques
DREETS Direction régionale de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités
ENM Ecole nationale de la Magistrature
ESMS Etablissements et services médico-sociaux
ETP Equivalent temps plein
INSEE Institut national de la statistique et des études économiques
JE Juge des enfants
MAESF Mesure d'accompagnement en économie sociale et familiale
MAJ Mesure d'accompagnement judiciaire
MASP Mesure d'accompagnement social personnalisé
MDPH Maison départementale des personnes handicapées
MECS Maison d'enfants à caractère social
MJAGBF Mesure judiciaire d'aide à la gestion du budget familial
MJIE Mesure judiciaire d'investigations éducatives
MJPM Mandataire judiciaire à la protection des majeurs
MSA Mutualité sociale agricole
ONPE Observatoire nationale de la Protection de l'enfance
PEAD Placement éducatif à domicile
PMI Protection maternelle et infantile
RNCP Répertoire national des compétences professionnelles
RSA Revenu de solidarité active
TISF Technicien.ne en intervention sociale et familiale