

Evaluation de la mise en œuvre de la
Mesure d'Accompagnement Social Personnalisé
en Seine-Saint-Denis

RAPPORT FINAL
Décembre 2014

*Evaluation réalisée par Félix Dupin-Meynard, chargé d'évaluation des politiques publiques
au Service du Projet de Gestion et de l'Evaluation de la DSOE,
en collaboration avec Seham Litim, stagiaire au Service Social Départemental.*

*Comité de pilotage :
Marie-Claude Frabel (Cheffe de service adjointe, Service Social),
Dominique Bonnet (Conseillère technique, Service Social),
Patrice Zalugas (Chargé d'études, Service Social).*

Cartes réalisées par le Service de l'observatoire départemental.

*Remerciements :
aux agents de l'Unité Logement du Service Social,
aux opérateurs en charge de la MASP (Sauvegarde de Seine-Saint-Denis, UDAF 93),
aux membres de la commission de décision de la MASP,
au Service de la documentation,
aux bénéficiaires rencontrés pendant l'enquête.*

SOMMAIRE

(Plan détaillé en Annexe)

Introduction et méthodologie	4
I. Principes et contexte de la MASP	7
A. La MASP selon la loi	7
B. La MASP en Seine-Saint-Denis	8
C. Le contexte local et national.....	11
II. Publics et parcours	15
A. Demandes de MASP, accords et refus	15
B. Les décisions de la commission	29
C. Caractéristiques des bénéficiaires	33
D. Parcours dans la MASP	42
III. Enjeux de la mise en œuvre	48
A. Relation, adhésion et enjeux de l'accompagnement.....	48
B. Liens et relais avec les services prescripteurs	56
C. Temporalité et complexité des administrations	60
D. Durée de la mesure et rythme des bénéficiaires.....	61
E. Rapports entre les opérateurs et le Département	66
F. Enjeux spécifiques de la MASP 2	68
IV. Actions et effets des interventions	71
A. Les sorties de MASP	71
B. Les actions et leurs effets.....	80
V. Synthèse et propositions	104
A. Synthèse sur les effets de la MASP	104
B. Propositions	108
C. Ouverture.....	112
Annexes	113

Introduction et méthodologie

Les Départements sont les chefs de file de l'action publique locale en matière d'action sociale ; chacun d'entre eux organise et décline ses politiques dans le champ de la solidarité.

En Seine-Saint-Denis, le Service Social Départemental (SSD), qui est l'un des cinq services de la Direction de la Prévention et de l'Action Sociale (DPAS), anime la politique d'accompagnement social du Département. Il met en œuvre une mission qui vise à permettre à chacun d'accéder aux droits sociaux fondamentaux, d'acquérir et d'exercer son autonomie.

25 Circonscriptions de Service Social départementales (CSS), dont une circonscription spécialisée dans l'accueil des publics en errance, et 8 circonscriptions de service social municipales financées par le Département, couvrent l'ensemble des villes du territoire. Dans ce cadre, les assistants sociaux accompagnent plus de 60 000 ménages chaque année.

L'action généraliste des CSS est accompagnée par 5 conseillers techniques chargés de l'insertion, de l'enfance, de la jeunesse et de la famille, de la santé, du logement, et de la formation. Au total, le service compte plus de 550 agents (auxquels s'ajoutent 191 postes des CSS conventionnées).

Outre son action généraliste, le Service Social porte aussi des dispositifs spécialisés, pour répondre à des problématiques spécifiques, telles que la prévention des expulsions locatives. La Mesure d'Accompagnement Social Personnalisé (MASP) est l'un de ces dispositifs, mis en œuvre en 2010, suite à la loi de 2007 réformant la protection des majeurs.

Sollicitation initiale

Cette évaluation répond à une sollicitation du SPGE par le Service Social Départemental, qui désirait se questionner sur l'efficacité de la MASP, et plus particulièrement, approfondir l'analyse qualitative des mesures exercées, et observer les conséquences de la réduction de la durée maximale à 18 mois (et prolongation exceptionnelle de 6 mois), décidée en 2012.

Plusieurs rencontres avec le Service Social, puis avec les opérateurs en charge de la mise en œuvre de la mesure, ont permis de définir un questionnement commun et un socle méthodologique. Une stagiaire (Seham Litim) a été recrutée par le Service Social sur cette mission. Par la suite, l'enquête a sollicité la participation des membres de la commission, des agents de l'Unité Logement du Service Social, des opérateurs (dont l'aide a été précieuse pour la constitution du panel d'entretiens qualitatifs), puis des bénéficiaires.

Questions évaluatives

Plusieurs questions évaluatives ont été formulées afin de guider la construction de la méthodologie et l'analyse des résultats. Ces dernières interrogent principalement **les impacts de la MASP au regard de ses objectifs**, dont l'analyse est déclinée en fonction des types de publics, de leurs problématiques, et des formes de l'accompagnement (niveau de MASP, contenu des interventions, temporalité...) :

- Dans quelle mesure la MASP permet-elle d'**accéder à l'autonomie dans la gestion budgétaire et de résorber l'endettement des bénéficiaires ?**
- Dans quelle mesure la MASP permet-elle de **sécuriser le logement (fin de la menace d'expulsion locative, relogement...)** ?
- Dans quelle mesure la MASP permet-elle de **prendre en charge les problèmes de santé et d'accéder à des soins ?**
- Dans quelle mesure la MASP permet-elle d'**améliorer la gestion administrative et l'accès aux droits ?**

Ces questions évaluatives s'intéressent aussi aux objectifs secondaires du dispositif : quels sont ses effets sur les difficultés familiales et/ou liées à l'enfance ? Sur l'insertion professionnelle ? Sur la socialisation et la remobilisation des publics ? Sur la préparation des mesures de protection juridique ? Elles s'intéressent également aux effets non prévus du dispositif, qu'ils soient positifs ou négatifs.

Par ailleurs, d'autres questions évaluatives transversales ont guidé notre analyse :

- **Quelle est la pertinence des orientations en MASP ?**
 - o Analyse des demandes et des mesures acceptées
 - o Analyse des choix d'orientation par la commission
 - o Articulation et cohérence entre les différents dispositifs existants

- **Quels sont les facteurs d'efficacité de la MASP ?**
 - o Au regard des publics, de leurs problématiques
 - o Au regard de la temporalité (la durée de 18 mois est-elle suffisante ? comment la durée de la mesure impacte-t-elle le contenu de l'accompagnement ?)
 - o Au regard des deux niveaux de mesure (MASP 1 / 2)
 - o Au regard des types d'accompagnement (axes de travail, relation, pédagogie...)
 - o Au regard des enjeux d'adhésion au dispositif
 - o Au regard de la fin de MASP et des relais éventuellement mis en place

En raison des contraintes temporelles et techniques, cette évaluation n'a pas pu répondre à d'autres questions évaluatives, qui seraient pourtant nécessaires à un approfondissement de l'analyse des effets du dispositif. C'est notamment le cas de la connaissance de la MASP par les structures sociales du territoire, de l'analyse des impacts de la mesure sur les bailleurs, ou encore, de l'analyse globale de la mise en œuvre de la loi de 2007, plus particulièrement concernant les mesures de protection juridiques et les MAJ.

Méthodologie

Deux grands axes de travail ont guidé notre méthodologie :

1/ La réalisation d'une étude de trajectoires et d'une analyse des formes d'accompagnement (à partir des données statistiques et des entretiens avec les bénéficiaires et les opérateurs) :

- Reconstitution des trajectoires et analyse des situations à la sortie du dispositif : impacts de la mesure sur les bénéficiaires, facteurs positifs et négatifs, effets externes...
- Grille d'analyse des trajectoires et des accompagnements (à partir des dossiers et des entretiens) : demandes et évaluations sociales, caractéristiques et problématiques, choix d'orientation, contenu des contrats, contenu des interventions, durées et niveaux de mesure, effets prévus et imprévus, difficultés, changements de situation, sorties, relais, situation à N+1...
- Travail spécifique sur les « échecs » (mesures non exercées, arrêts prématurés, difficultés d'adhésion, autres échecs au regard des objectifs) et sur les « réussites » (autonomie, relais, conditions de réussite...)

2/ Un travail d'analyse des orientations (à partir de l'observation des commissions, des données statistiques et des entretiens avec les membres de la commission) :

- Analyse des demandes et des mesures acceptées (caractéristiques et problématiques des publics)
- Analyse des critères d'orientation de la commission

Cette évaluation combine donc plusieurs volets méthodologiques : une enquête qualitative par entretiens et par observation ; une analyse statistique ; et enfin, un appui sur les ressources documentaires disponibles (bilans, rapports, articles).

Ces volets se sont déclinés de la manière suivante :

Enquête qualitative :

- Entretiens avec les membres de la commission d'attribution et de l'Unité Logement du Service Social (9 entretiens, liste en annexe)
- Entretiens collectifs et individuels avec les opérateurs de la MASP (5 entretiens, liste en annexe)
- Entretiens avec les bénéficiaires de la MASP (13 entretiens, échantillon ci dessous)
- Observation des commissions de décision de la MASP (3 commissions)

Analyse statistique :

- Tableau des demandes de MASP au 01/06/2014 (338 demandes de MASP)
- Tableau des MASP terminées au 01/06/2014 (108 MASP)
- Analyse détaillée des trajectoires pour un échantillon de 50 MASP terminées
- Données nationales (DREES) : MASP en cours au 31 décembre 2012 (9711 MASP dans 81 départements)
- Bilans des opérateurs : MASP en cours en 2013, MASP commencées en 2013, MASP terminées en 2013

Ressources documentaires :

- Bilans des opérateurs : éléments qualitatifs
- Texte de loi, documents internes
- Rapports et articles

Entretiens avec des bénéficiaires : description de l'échantillon

Opérateurs en charge de la mesure	- Sauvegarde de Seine-Saint-Denis : 8 - UDAF 93 : 5
Niveau de MASP	- 7 MASP 2 (dont 2 terminée en MASP 1) - 6 MASP 1
Durée de la MASP au moment de l'entretien	- 17 mois en moyenne - De 4 à 30 mois
Sorties	- 8 MASP terminées, 5 en cours - 2 MASP terminées pour fin d'éligibilité - 1 MASP terminée pour non adhésion - 3 MASP terminées avec ouverture ou orientation vers une mesure de protection juridique
Autres dispositifs préalables à la MASP	- 3 ASLL - 1 MJAGBF
Sexe	7 femmes ; 6 hommes
Age	De 47 à 76 ans, moyenne de 55 ans.
Composition familiale	- 8 personnes seules sans enfant à charge - 2 personnes seules avec enfant à charge - 2 personnes en couple avec enfant à charge - 1 personne en couple sans enfant à charge
Problématiques	- Menace d'expulsion : 8/13 - Problème de santé : 8/13 - Problème d'endettement : 10/13

I. Principes et contexte de la MASP

A. La MASP selon la loi

La MASP a été créée par la loi du 5 mars 2007¹ (entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2009) réformant la protection des majeurs. Cette loi fait évoluer la protection juridique des personnes majeures vulnérables en respectant mieux leurs droits ; elle organise une différenciation claire entre les mesures d'accompagnement social et les mesures de protection juridique (sauvegarde de justice, curatelle, tutelle), qui seules entraînent une incapacité juridique de leurs bénéficiaires. Le législateur entendait ainsi limiter le nombre de mesures judiciaires et mieux les adapter à chaque situation, en renforçant les principes de subsidiarité, de nécessité, et de proportionnalité de la mesure prononcée.

La loi permet donc désormais d'éviter la mise sous tutelle trop systématique de personnes cumulant de graves difficultés sociales, mais ne souffrant pas pour autant d'une altération de leurs facultés physiques ou mentales, à travers la création de mesures alternatives aux mesures judiciaires, dont la MASP, ouverte à « **toute personne majeure qui perçoit des prestations sociales et dont la santé ou la sécurité est menacée par les difficultés qu'elle éprouve à gérer ses ressources** » (article L.271-1 du CASF²). Cette nouvelle mission est confiée aux Départements, en leur qualité de chefs de file de l'action sociale, sans qu'aucune compensation financière ne lui soit assortie.

En effet, il avait été constaté que **de nombreuses mesures de protection juridique étaient prononcées pour résoudre des situations essentiellement sociales** telles que la grande pauvreté, l'exclusion... alors que l'altération des facultés physiques ou mentales n'était pas avérée. L'instauration de cette mesure administrative a donc pour objectif, dans l'esprit du législateur, de limiter le recours à la mise sous protection juridique de personnes en grande difficulté sociale qui peuvent bénéficier d'une mesure d'accompagnement social sans qu'il soit nécessaire de limiter leur capacité juridique³, et par conséquent, de limiter le coût financier pour l'Etat. Les Départements ont donc dorénavant une mission sociale supplémentaire à mener en faveur des personnes vulnérables, sans altération de leurs facultés, mais exclusivement pour celles titulaires de prestations sociales.

La MASP est une mesure contractuelle, qui comporte des **actions tendant à rétablir les conditions d'une gestion autonome des prestations sociales de la personne dont la santé ou la sécurité est menacée du fait des difficultés qu'elle éprouve à gérer ses ressources : accompagnement administratif d'aide à la gestion des prestations sociales et accompagnement social adapté**. Son but est d'amener la personne à apprendre à gérer son budget de manière autonome. Cependant, seuls les bénéficiaires de prestations sociales peuvent bénéficier de ce type de mesure. En sont donc exclus jeunes chômeurs, les salariés pauvres, ou encore, les retraités surendettés.

La MASP se décline de manière graduée et évolutive, par une mesure à 3 niveaux :

- **MASP 1** : aide fournie à la personne vulnérable dans la gestion de son budget, renforcée par un accompagnement social ;
- **MASP 2** : accompagnement social et gestion directe de tout ou partie des prestations sociales auxquelles a droit la personne, avec son accord, par le service qui exerce la mesure, qui les affecte en priorité au paiement du loyer et des charges locatives ;
- **MASP 3** : mesure contraignante (sur saisine du juge d'instance par le Président du Conseil général), avec possibilité de demander au juge d'ordonner le versement direct du loyer au bailleur (ce niveau de MASP n'est pas mis en œuvre en Seine-Saint-Denis, comme dans les départements franciliens et comme dans la très grande majorité des départements).

¹ LOI n°2007-308 du 5 mars 2007 portant réforme de la protection juridique des majeurs : <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000430707&categorieLien=id>

² Code de l'action sociale et des familles

³ Rapport Favard : la protection judiciaire s'était écartée de sa finalité, les mesures étaient prononcées pour des raisons plus sociales que juridiques, du fait de l'évolution socio-économique marquée par le vieillissement de population. <http://www.fdmji21.fr/index.php/textes-en-vigueur/le-rapport-favard>

Les articles L.271-1 et L.271-2 précisent que « **cette mesure prend la forme d'un contrat entre l'intéressé et le Département et repose sur des engagements réciproques** » ; « le contrat prévoit des actions en faveur de l'insertion sociale et tendant à rétablir les conditions d'une gestion autonome des prestations sociales ». Le contrat est conclu pour une durée de 6 mois à 2 ans, renouvelable après avoir fait l'objet d'une évaluation préalable, **sans que la durée totale de la mesure ne puisse excéder 4 ans**.

La MASP se différencie donc du suivi budgétaire « ordinaire » qui peut être mis en œuvre par les services sociaux pour l'ensemble de son public, par le public spécifique auquel elle s'adresse (les bénéficiaires de prestations sociales rencontrant de telles difficultés qu'ils se mettent « en danger »), et par la forme contractuelle de l'accompagnement proposé.

En cas d'échec de la mesure contractuelle, une Mesure d'Accompagnement Judiciaire (MAJ) peut être prise par le juge des tutelles sur saisine du Procureur, à la demande du Président du Conseil Général : lorsque les mesures mises en œuvre en application des articles L.271-1 à L.271-5 du CASF au profit d'une personne majeure n'ont pas permis une gestion satisfaisante par celle-ci de ses prestations sociales et que sa santé ou sa sécurité en est compromise, le juge des tutelles peut ordonner une mesure d'accompagnement judiciaire destinée à rétablir l'autonomie de l'intéressé dans la gestion de ses ressources. La MAJ n'entraîne aucune restriction de la capacité juridique, elle est exercée par un mandataire judiciaire à la protection des majeurs. La mesure ne peut excéder 2 ans, elle peut être renouvelée à la demande de la personne, du mandataire ou du Procureur de la République par décision spécialement motivée sans que la durée totale puisse excéder 4 ans. La MAJ a fait disparaître, à partir du 1^{er} janvier 2009, la tutelle aux prestations sociales adultes (TPSA), et s'y est en partie substituée.

Fin 2012, la DREES⁴ comptait plus de 9700 MASP en cours dans 81 départements.

B. La MASP en Seine-Saint-Denis

Une mise en œuvre tardive

Malgré l'entrée en vigueur de la Loi au 1^{er} janvier 2009, le Département n'a mis en place le dispositif qu'en juin 2010. Ce retard témoigne d'une certaine réticence de la collectivité à supporter une charge financière supplémentaire sans moyens correspondants, associée à une demande considérée, à l'époque, comme quasi inexistante⁵. D'autres départements ont refusé de mettre en œuvre la MASP dans un premier temps, considérant que la loi portait atteinte à la libre administration des collectivités territoriales et à leur autonomie fiscale, avant que le Conseil constitutionnel ne juge les articles instituant la MASP « conformes à la Constitution »⁶. Finalement, c'est suite à une sollicitation des services judiciaires, en mars 2010, que le Département de la Seine-Saint-Denis engage la mise en œuvre de la MASP, comme le feront progressivement la majorité des départements.

Celle-ci est confiée à la Direction de la Prévention et de l'Action Sociale, et le pilotage, le suivi et l'animation du dispositif sont confiés au Service Social Départemental. Considérant cette nouvelle mesure à l'aune, d'une part, des difficultés du public de la Seine-Saint-Denis et notamment de la forte prégnance des impayés de loyer (6 600 assignations annuelles pour dette locative, 5 000 réquisitions de la force publique chaque année), et d'autre part, de la forte implication du Département dans ce domaine, le Département a fait le choix d'une porte d'entrée « logement » et plus particulièrement « prévention des expulsions », cohérente avec la Loi (pour autant, d'autres départements ont fait le choix d'une entrée davantage transversale, ou centrée sur une autre problématique : vulnérabilité, protection des majeurs...). C'est donc l'unité Logement du Service Social Départemental qui assure la

⁴ Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques

⁵ Les demandes reçues avant le mois de juin 2010 ont toutes pu être réorientées vers un autre type d'accompagnement ou n'étaient pas éligibles au dispositif.

⁶ Décision du Conseil Constitutionnel sur la MASP : « En l'instituant, le législateur n'a pas créé une nouvelle prestation sociale » mais « s'est borné à aménager les conditions d'exercice de la compétence d'aide sociale de droit commun qui relève des départements ». N'ayant procédé « ni à un transfert de compétence, ni à une création ou extension de compétence », « il n'a dès lors porté atteinte ni à la libre administration des collectivités territoriales ni à leur autonomie financière » (source : <http://www.unaf.fr/spip.php?article11489>)

mise en œuvre du dispositif et coordonne les différentes phases de la MASP. Le dispositif MASP du Département fût effectif au 1^{er} juin 2010.

Comme la majorité des départements, la Seine-Saint-Denis a choisi de ne pas mettre en œuvre la MASP 3, considérant notamment qu'elle ne constitue pas, malgré son appellation, une mesure d'accompagnement social, et par ailleurs, qu'elle serait difficile à mettre en place.

Une mesure externalisée

En Seine-Saint-Denis, comme dans 80 % des Départements ayant mis en œuvre la MASP⁷, l'exercice des mesures est externalisé. Ce choix est notamment justifié par la volonté de maîtriser la masse salariale du Département (argument budgétaire) et de ne pas confier de missions supplémentaires au Service social polyvalent des territoires, déjà très sollicité. En effet, si l'accompagnement budgétaire est un volet de l'accompagnement social global et généraliste de la polyvalence, les circonscriptions de Seine-Saint-Denis ne comptent pas de Conseillères en Economie Sociale et Familiale (CESF) – certains Départements ont créé des postes de CESF pour exercer les MASP 1 –, et le nombre de suivis par AS ne permet pas de répondre au besoin d'intensité de la prise en charge et de fréquence de l'accompagnement nécessaire à la réalisation d'une MASP.

« La MASP touche des populations précaires pour qui l'accompagnement classique de polyvalence ne suffit plus. Avant, on pouvait faire des suivis hebdomadaires en circonscription... mais avec l'augmentation de la demande, on a plus le temps. En MASP, on a besoin de beaucoup de temps pour un usager, pour traiter la complexité de ses problèmes. » (Service Social)

Par ailleurs, le Département ne disposait pas, en interne, des compétences nécessaires à la gestion directe des prestations pour la mise en œuvre de la MASP 2.

Ce sont deux structures associatives, avec lesquelles le Département avait déjà plusieurs conventions de partenariat portant sur des problématiques similaires (enquêtes sociales pour les ménages assignés, exercice des mesures d'ASLL...), et ayant un savoir faire dans l'exercice de mesures d'accompagnement et/ou de protection, qui se portent candidates : la Sauvegarde de Seine-Saint-Denis, puis l'UDAF 93. En 2010 et 2011, La Sauvegarde de Seine-Saint-Denis exerce seule les MASP 1 et MASP 2 ; à partir de 2012, l'UDAF 93 exerce également ces 2 niveaux de mesure (elle a exercé 20 % des MASP terminées au 01/06/2014).

Le choix d'une durée limitée

Bien que les demandes de MASP soient restées faibles dans les premières années de mise en œuvre du dispositif, les inconnus sur son évolution ont alerté le Département sur les possibles impacts budgétaires de la MASP dans l'avenir. Le calcul prospectif de l'impact budgétaire sur les finances départementales, considérant que la connaissance du dispositif pouvant faire augmenter sensiblement la demande, et que l'effet cumulatif de « stock » pouvait devenir important, a montré qu'une hausse significative de la dépense pouvait intervenir dans les années à venir. C'est pourquoi le Département a fait le choix, en 2012, de plafonner le budget dévolu à la MASP, **en limitant la durée des mesures à 18 mois, avec une possibilité de prolongation exceptionnelle de 6 mois**⁸. Cette décision prise, les renouvellements de MASP en cours ont fait l'objet d'une attention particulière, la commission essayant de réduire la durée des mesures autant que possible.

Comme nous le détaillerons par la suite, cette limitation de la durée des MASP suscite de nombreuses interrogations et critiques, de la part d'agents du Service Social, des opérateurs en charge de la MASP, comme des bénéficiaires.

⁷ Données issues de l'enquête annuelle sur les MASP 2012 : <http://www.drees.sante.gouv.fr/donnees-concernant-les-mesures-d-accompagnement-social,2078.html>

⁸ A notre connaissance, c'est le seul département qui a fait le choix d'en limiter la durée.

L'organisation du traitement des demandes

Après instruction des demandes initiales ou de renouvellement des mesures par l'Unité logement du Service social, ces dernières sont transmises à la commission de décision dédiée à la MASP. La commission examine les demandes, et après débat, donne un accord, un refus, ou bien préconise un ajournement pour informations complémentaires.

La commission, qui se réunit mensuellement, est composée des membres suivants :

- La directrice de la DPAS,
- La Conseillère Technique Logement,
- La Conseillère Technique Santé,
- La Conseillère Technique Enfance,
- Un cadre du SDAF-FSL,
- Une AS de l'unité logement,
- Un administratif de l'unité logement,
- Deux RC ou RCA

Lorsqu'une demande de MASP est acceptée, l'Unité logement notifie l'accord à la personne, au demandeur et à l'association délégataire. C'est cette dernière qui contacte le bénéficiaire pour établir le contrat qui sera validé et signé par le Président du Conseil Général.

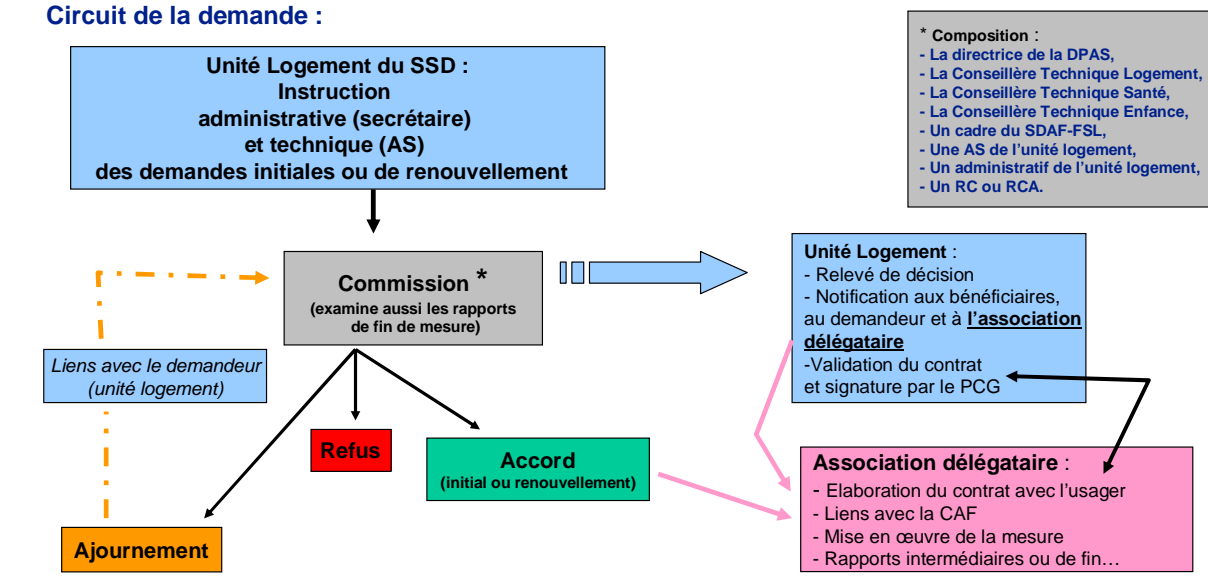
Schéma d'organisation de la MASP en Seine-Saint-Denis :

4/11

Service Social Départemental

MASP – Organisation au sein du Département

Circuit de la demande :



C. Le contexte local et national

La MASP est mise en œuvre dans un contexte d'aggravation des deux principales problématiques auxquelles elle prétend répondre : le surendettement des ménages et les expulsions locatives sont en augmentation, au niveau national, comme au niveau local, et le niveau de ces deux indicateurs est proportionnellement plus prégnant en Seine-Saint-Denis que dans le reste du pays.

Surendettement

Au niveau national, **le surendettement des ménages est en augmentation**. Ainsi, en 2013, la Banque de France a reçu 223 012 dossiers de surendettement, contre 220 836 en 2012, et 165 000 en 2003, **soit une augmentation de 35 % en 10 ans**⁹.

L'analyse de la situation des personnes surendettées décrit un portrait type qui correspond, nous le verrons par la suite, à celui des usagers de la MASP : au regard du logement, elle confirme la présence majoritaire de personnes locataires (78 %) ; au regard de l'emploi, elle est caractérisée par la présence de 27 % de chômeurs, de 12 % de personnes sans profession, et de 10 % de personnes sans activité professionnelle (invalidité, congé maladie de longue durée, congé parental). 77 % des ménages surendettés ont des ressources mensuelles inférieures ou égales à 2 000 euros, 49 % ont des ressources inférieures au SMIC, et 11 % d'entre eux des ressources inférieures au RSA socle pour deux personnes. Enfin, on note que plus de 80 % des situations de surendettement se caractérisent par des capacités de remboursement modestes ou inexistantes. Quant aux arriérés de charges courantes, qui caractérisent les dettes de nombreux bénéficiaires de la MASP, ils sont présents dans plus des trois quarts des dossiers, et les dettes de logement sont recensées dans 45 % des dossiers de surendettement, pour un encours moyen de 3 833 euros.

En Seine-Saint-Denis, la problématique du surendettement est plus présente qu'ailleurs : en 2011, la Banque de France¹⁰ compte 488 dossiers de surendettement pour 100 000 habitants contre une moyenne de 397 dossiers pour 100 000 habitants en Ile-de-France, **soit 23% de plus**. L'endettement moyen des personnes surendettées y est de 36 675 euros, contre 40 162 euros en Ile-de-France.

Expulsions locatives

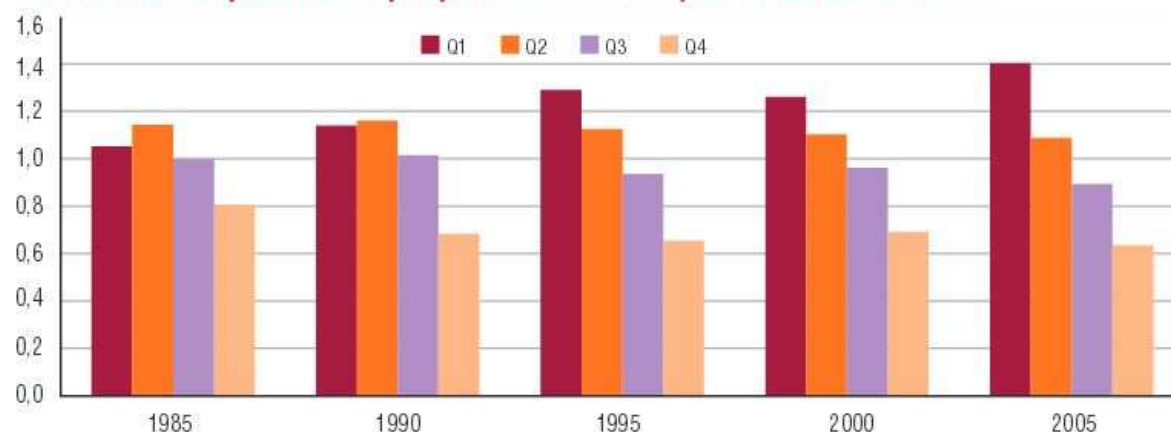
Rappelons en premier lieu qu'à l'échelle nationale, pour les locataires, **la part du logement dans les dépenses des ménages est passée de 19 % en 1984 à 25 % en 2005, et ne cesse d'augmenter**¹¹, **d'autant plus pour les ménages les plus pauvres** (+40 % d'augmentation du poids net du m² par personne pour les ménages du premier quartile de niveau de vie entre 1985 et 2005, contre +5 % de diminution chez les ménages du dernier quartile).

⁹ Banque de France, Le surendettement des ménages, enquête typologique, mars 2014 : <https://www.banque-france.fr/la-banque-de-france/missions/protection-du-consommateur/surendettement/surendettement-des-menages-enquete-typologique.html>

¹⁰ Banque de France, Le surendettement des ménages, enquête typologique, 2011

¹¹ Le poids des dépenses de logement depuis vingt ans, Jérôme Accardo et Fanny Bugeja : http://insee.fr/fr/ffc/docs_ffc/ref/CONSO09d.PDF

11. Évolution du poids du m² par personne selon le quartile de niveau de vie



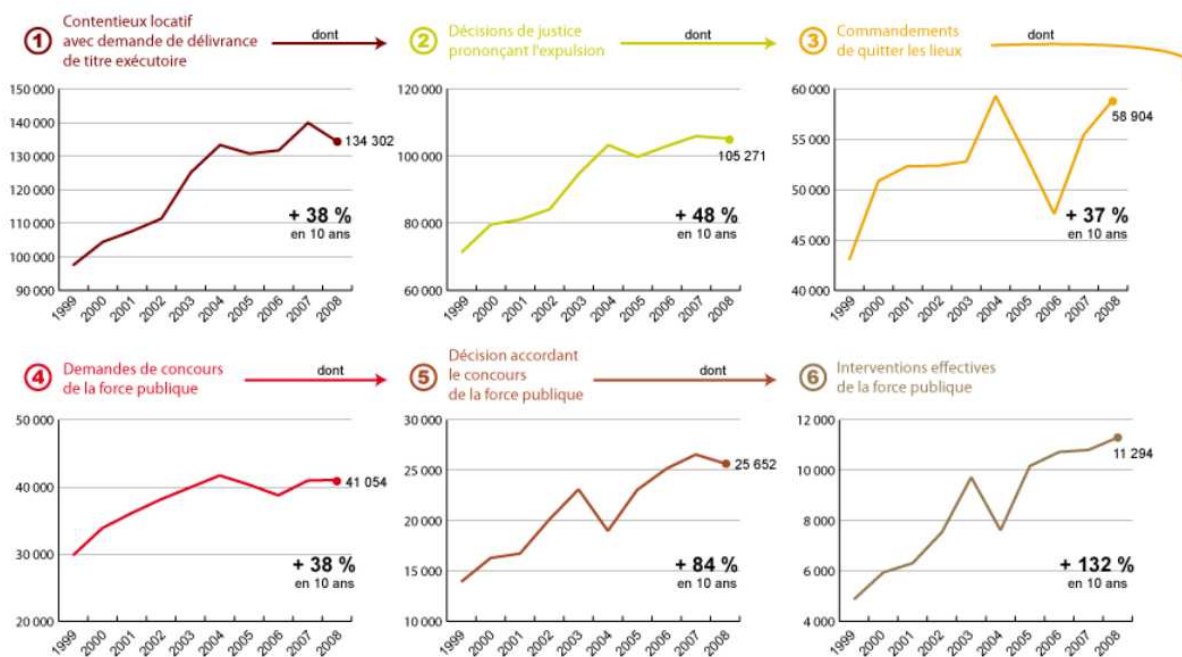
Lecture : en 2005, pour les ménages du premier quartile des niveaux de vie, le PNMP était 1,4 fois plus élevé que la moyenne.

Champ : tous les ménages, France métropolitaine.

Sources : Insee, enquêtes Budget des familles 1985, 1994, 2001 et 2006.

Source : Insee, enquêtes Budget des familles 1985, 1994, 2001 et 2006

On constate aussi, au niveau national, une **forte augmentation du nombre d'expulsions locatives entre 1999 et 2008**, et ce à tous les stades de la procédure d'expulsion : augmentation du nombre de contentieux locatifs (+38 %), de décisions de justice prononçant des expulsions (+48 %), de commandements de quitter les lieux (+37 %), de demandes de concours de la force publique (+38 %), de décisions accordant le concours de la force publique (+84 %), et enfin, d'interventions effectives de la force publique (+132 %) ¹².



source : Fondation Abbé Pierre

Source : Fondation Abbé Pierre

¹² Source : infographie du Monde, sur la base des rapports de la Fondation Abbé Pierre : http://www.lemonde.fr/societe/infographie/2010/03/15/les-expulsions-locatives-en-france_1319762_3224.html

Selon la Fondation Abbé Pierre¹³, **le nombre de décisions d'expulsions pour impayés continue de croître** : on en compte 113 669 en 2011 contre 109 160 en 2010, soit une augmentation de plus de 4 %. Et ce sont 12 759 expulsions qui ont été effectuées avec le concours la force publique en 2012, alors que l'on en comptait 11 670 en 2011 (soit + 9 %).

Si la Seine Saint Denis ne connaît pas une augmentation aussi rapide qu'au niveau national, on constate tout de même que **le nombre d'assignations pour impayés de loyers et défaut d'assurance augmente de 16 % dans le Département entre 2001 et 2011** (contre 35 % au niveau national).

Assignations (impayés de loyer et défaut d'assurance)	2001	2011	Evolution
France	107 639	145 828	35,5 %
Seine-Saint-Denis	5 597	6 500	16,1 %

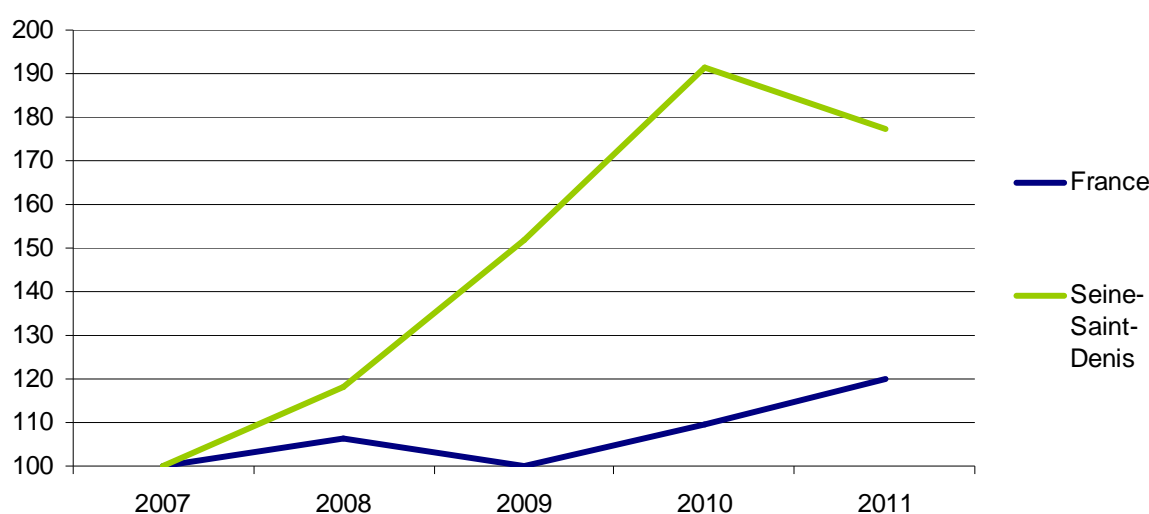
Source : Service Social Départemental

Entre 2007 et 2011, l'exécution du Concours de la Force Publique (CFP) augmente fortement en Seine-Saint-Denis (+ 77 %) – et la part des expulsions réalisées en Seine-Saint-Denis est de plus en plus grande : en 2011, une expulsion nationale sur 8 est réalisée dans le Département (alors que ce dernier ne représente que 2,3 % de la population nationale), et la Seine-Saint-Denis représente actuellement un quart des dépenses nationales d'indemnisation aux bailleurs.

Exécution des CFP	2007	2008	2009	2010	2011
France	10 637	11 294	10 652	11 670	12 759
Seine-Saint-Denis	880	1 042	1 337	1 685	1 558
Part Seine-Saint-Denis / France	8,3 %	9,2 %	12,6 %	14,4 %	12,2 %

Source : Service Social Départemental

Evolution du nombre de CFP exécutés en France et en Seine-Saint-Denis (base 100 en 2007) :



Source : Service Social Départemental

¹³ Source : <http://www.fondation-abbé-pierre.fr/en/nos-publications/communiqués-de-presse/la-fondation-revoltee-par-l'augmentation-du-nombre-d'expulsions-locatives>

Enfin, on note qu'en Seine-Saint-Denis, **depuis 10 ans, les procédures d'expulsion ont augmenté de 38 %, et les résiliations de baux de 48 %**¹⁴. La problématique des expulsions locatives est donc particulièrement prégnante en Seine-Saint-Denis, et son évolution constante est préoccupante.

C'est dans ce contexte que la Préfecture a tenté, en 2013, de mettre en œuvre de nouvelles orientations visant à généraliser un octroi plus systématique du concours de la force publique, en invoquant l'évolution du montant des indemnisations de l'Etat aux bailleurs pour refus du Concours de la Force Publique (+113 % en 5 ans¹⁵), et la part importante du Département dans les dépenses nationales d'indemnisation des bailleurs (25 %). Nous n'avons pas le recul nécessaire pour pouvoir objectiver les effets de ces orientations sur la réalisation des expulsions locatives en 2014, mais certains acteurs sont inquiets quant à l'évolution de l'octroi du concours de la force publique et ses conséquences pour les ménages menacés d'expulsions. Dans un contexte global de forte augmentation des procédures d'expulsions, on peut espérer que la dynamique engagée pour l'élaboration d'une nouvelle charte de prévention des expulsions permette à chaque acteur du territoire (les bailleurs sociaux, et la préfecture, en premier lieu) d'infléchir ses pratiques en faveur d'une diminution des expulsions locatives.

¹⁴ Source : note de recherche de Camille François

¹⁵ Source : Service Social Départemental

II. Publics et parcours

Dans cette partie, nous présentons d'une part une analyse des demandes de MASP et des décisions de la commission de décision, et d'autre part, une description des caractéristiques des bénéficiaires, et de leurs parcours dans le dispositif.

A. Demandes de MASP, accords et refus

1. Qui peut demander, et comment ?

Les critères d'éligibilité en MASP sont définis par la loi. Sont éligibles au dispositif les personnes :

- majeures
- bénéficiaires d'une des prestations sociales figurant sur la liste arrêtée par décret
- qui ne présentent pas une altération de leurs facultés mentales et / ou corporelles
- dont la santé ou la sécurité est menacée en raison des difficultés qu'elles éprouvent à gérer leurs ressources
- qui n'ont pas bénéficié de 4 années consécutives de MASP

En sont donc exclus les jeunes désocialisés ou jeunes chômeurs de moins de 25 ans qui ne touchent pas le RSA, les salariés pauvres, ou encore les retraités surendettés.

Le guide pratique de la MASP, réalisé par le Service Social Départemental, explique clairement qui peut solliciter une MASP, et comment :

Qui peut solliciter une MASP ?

- La personne elle-même
- Des proches
- Le bailleur
- Les travailleurs sociaux

Comment ?

- Par un courrier ;
- Par une fiche de saisine MASP, qui permet d'avoir des éléments afin de déterminer l'éligibilité d'une personne à une MASP de repérer les indicateurs d'opportunité ainsi que les services connaissant la personne ;
- Par l'envoi d'un dossier MASP comportant le document « évaluation sociale et budgétaire et demande de la personne ».

En effet, toute demande, pour être valablement examinée par la commission de décision, doit faire l'objet d'une évaluation sociale et budgétaire réalisée par un travailleur social.

Un dossier « demande de MASP » est à compléter, il comprend :

- la demande de MASP datée et signée par la personne
- Une partie de renseignements : état-civil, composition familiale, situation budgétaire
- un rapport d'évaluation sociale effectuée par un travailleur social diplômé
- des pièces justificatives (pièce d'identité, notification des prestations perçues)

L'évaluation sociale devra faire apparaître les éléments concernant :

- L'origine de la demande
- L'adhésion de la personne à la mise en œuvre d'une MASP
- Les difficultés de la personne mais aussi ses potentialités
- Son environnement
- Sa situation budgétaire
- Le bilan des actions précédemment menées (en identifiant et analysant les insuffisances, les difficultés)
- Les actions à envisager
- La préconisation du niveau de MASP souhaité.

2. Qui porte les demandes ?

Les services à l'origine des demandes

Plus de la moitié des 338 demandes de MASP analysées ont pour origine une circonscription de service social du Département ; 40 % émanent de services sociaux spécialisés. La nature des services sociaux spécialisés n'est pas précisée, mais d'après les bilans des opérateurs, il s'agit principalement de services en charge de l'ASLL¹⁶, (15 %), de CMP¹⁷ ou services de soins médicaux (10 %), et de services sociaux municipaux tels que les CCAS¹⁸ ou les Projets de ville RSA (8 %). Les demandes portées par les travailleurs sociaux des bailleurs sont rares (seulement 5 %), et celles qui émanent de la personne elle-même, encore plus exceptionnelles (un seul cas).

Au cours des entretiens avec les bénéficiaires, on a cependant pu constater qu'un certain nombre de personnes avaient été informées de l'existence de la MASP par d'autres services sociaux, tels que les CCAS ou la CRAMIF¹⁹, qui n'ont pas fait la demande eux-mêmes par la suite.

Les demandes émanant des CSS et des Services Sociaux Spécialisés ont des taux de MASP acceptées (70 % et 74 %) plus importants que les demandes émanant des bailleurs (59 %).

On constate que les demandes émanant des services sociaux des bailleurs sont plus souvent inéligibles que les autres (18 %, contre une moyenne de 7 % toutes demandes confondues).

Origine de la demande	% sur total	Accepté	Non éligible	Refus	Sans suite / annulation
CSS	53 %	70 %	8 %	18 %	4 %
Service Social Spécialisé	40 %	74 %	5 %	18 %	3 %
Service Social bailleur	5 %	59 %	18 %	18 %	6 %
Personne elle-même	1 %	0 %	0 %	50 %	50 %
Réorientation justice	1 %	0 %	20 %	20 %	60 %
Toutes demandes	100 %	70 %	7 %	18 %	5 %

Si l'on observe de manière plus détaillée les motifs de non acceptation des demandes, les demandes des bailleurs sont plus souvent non acceptées en raison d'une orientation vers un autre dispositif que les autres demandes (80 % contre une moyenne de 53 %), et plus souvent non acceptées en raison d'un autre dispositif en cours ou en cours de demande (20 % contre une moyenne de 13 %), ce qui témoigne sans doute d'une moins bonne connaissance du dispositif par les services sociaux bailleurs.

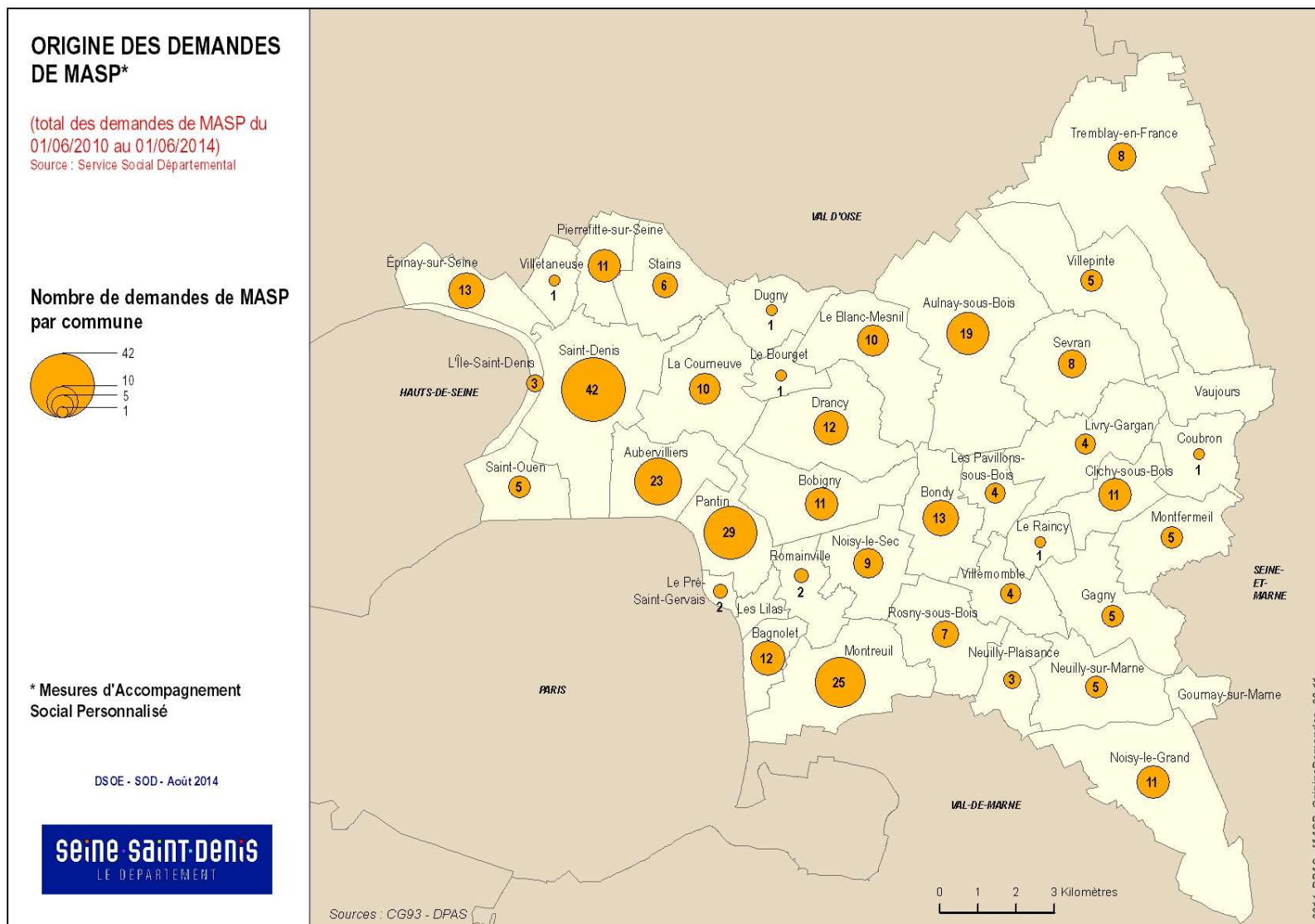
¹⁶ Accompagnement Social Lié au Logement

¹⁷ Centres Médico-Psychologiques

¹⁸ Centres Communaux d'Action Sociale

¹⁹ Caisse Régionale d'Assurance Maladie d'Ile-de-France

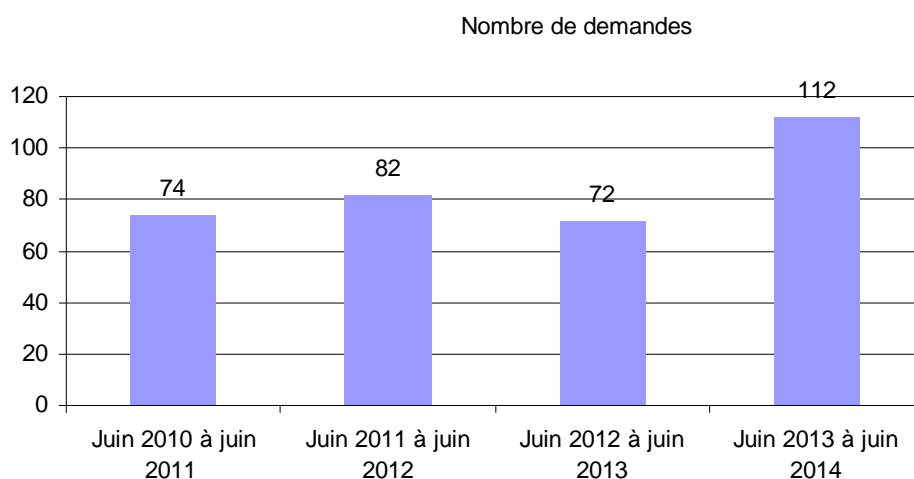
La répartition géographique des demandes



3. Nombre de demandes : portée et connaissance de la MASP

Du 01/06/2010 (date de démarrage du dispositif) au 01/06/2014, **le Département a reçu 338 demandes de MASP** (le niveau de MASP 1 ou 2 n'est pas précisé).

Pendant les trois premières années, le nombre de demande est relativement stable, entre 72 et 82 demandes ; entre 2012 et 2013, on constate une augmentation importante du nombre de demandes (de 72 à 112 demandes, soit 64 % d'augmentation).



Pour analyser plus finement le nombre de demandes, il faudrait pouvoir comparer le nombre de demandes en Seine-Saint-Denis et dans les autres départements, mais les chiffres concernant les demandes dans les autres départements sont indisponibles. Nous pouvons cependant nous en approcher en analysant le nombre de MASP en cours dans les autres départements.

Sur 81 départements ayant mis en œuvre la MASP au 31/12/12 (source DREES²⁰), le nombre de MASP en cours est de 120 en moyenne (médiane : 93) ; la Seine Saint Denis compte 81 MASP en cours, soit moins que la moyenne et la médiane nationale.

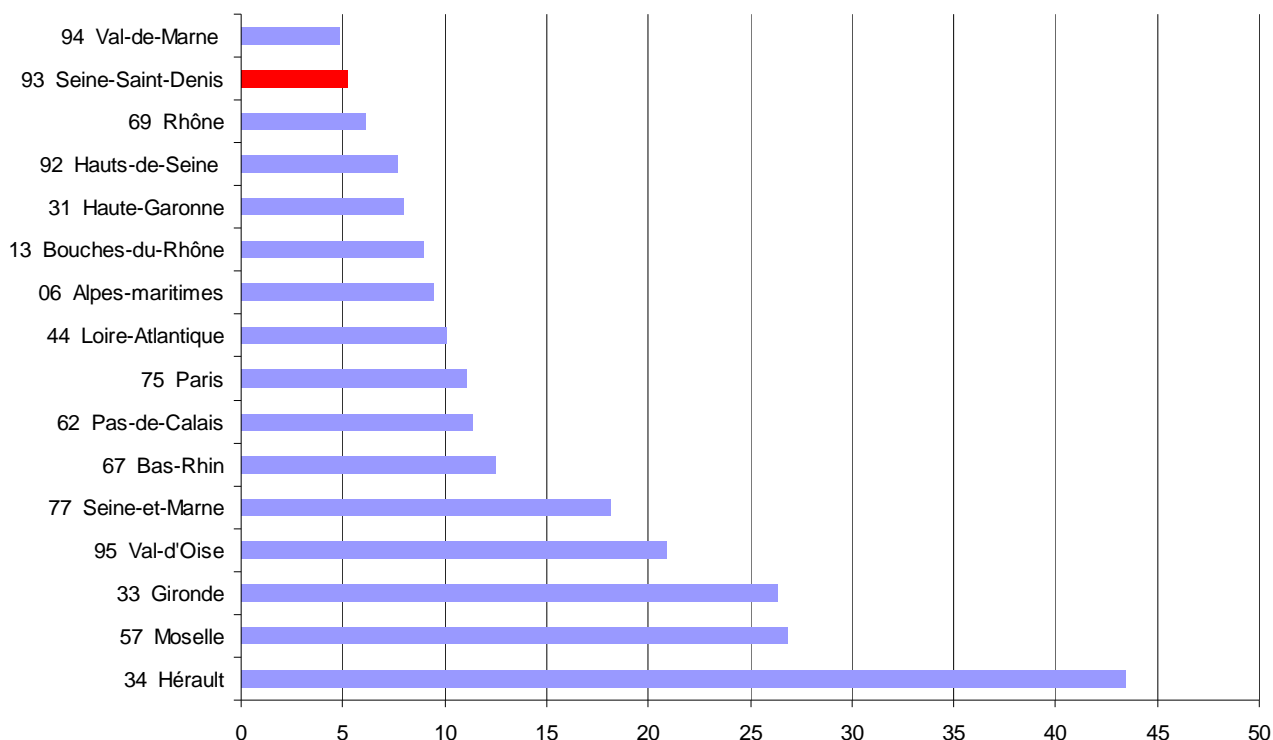
Pour comparer plus finement, nous pouvons observer le nombre de MASP en cours pour 100 000 habitants (cette comparaison est cependant imparfaite, puisqu'elle ne prend pas en compte les indicateurs sociaux des départements, notamment concernant les problématiques liées au logement).

Ainsi, on constate que si le nombre de MASP en cours pour 100 000 habitants, au niveau national, est de 24 en moyenne (médiane : 20), en Seine-Saint-Denis, il n'est que de **5 MASP pour 100 000 habitants, ce qui situe le département parmi les moins impliqués dans la mise en œuvre de la MASP, en 75ème position sur 81.**

	Nombre de MASP en cours pour 100 000 habitants
Moyenne	24
Médiane	20
Min	1
Max	96
Seine-Saint-Denis	5

²⁰ Données issues de l'enquête annuelle sur les MASP 2012 : <http://www.drees.sante.gouv.fr/donnees-concernant-les-mesures-d-accompagnement-social,2078.html>

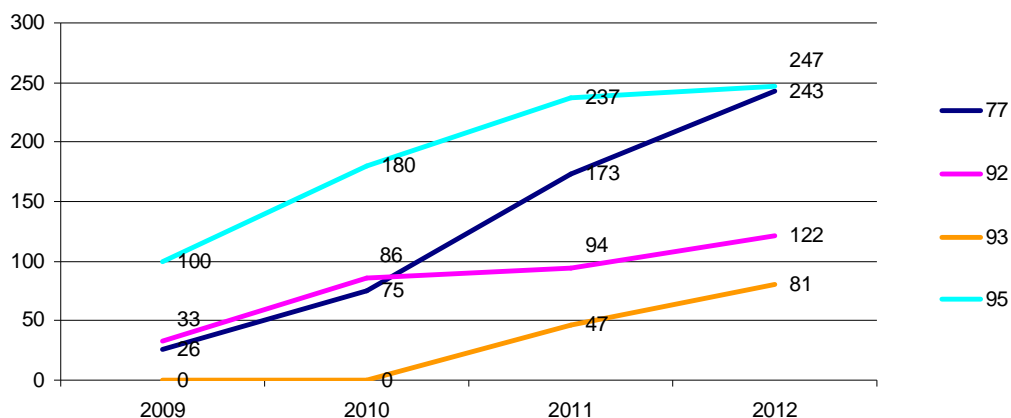
Nombre de MASP pour 100 000 habitants dans les Départements dépassant 1 million d'habitants et mettant en œuvre la mesure (MASP en cours au 31/12/2012)



Source : DREES, 2012²¹

De même, si l'on compare le nombre de MASP en cours dans d'autres départements d'Ile-de-France, on constate qu'en Seine-Saint-Denis, le dispositif a tardé à être mis en œuvre, et reste nettement moins développé que chez ses voisins. Deux ans après la mise en œuvre du dispositif, la Seine-Saint-Denis atteint presque le même nombre de mesures que les Hauts-de-Seine ou de la Seine-et-Marne – mais reste cependant loin derrière le Val d'Oise.

Evolution du nombre de MASP en cours au 31 décembre, dans 4 départements d'Ile-de-France



Source : DREES, 2012²²,

²¹ Données issues de l'enquête annuelle sur les MASP 2012 : <http://www.drees.sante.gouv.fr/donnees-concernant-les-mesures-d-accompagnement-social,2078.html>

²² Données issues de l'enquête annuelle sur les MASP 2012 : <http://www.drees.sante.gouv.fr/donnees-concernant-les-mesures-d-accompagnement-social,2078.html>

En Seine-Saint-Denis, la MASP est donc moins demandée et moins exercée qu'ailleurs. Parmi les raisons possibles, on peut évoquer le manque de connaissance du dispositif par les travailleurs sociaux et les bailleurs.

Le dispositif est récent (loi de 2007, pour application au 1^{er} janvier 2009), et sa mise en œuvre en Seine-Saint-Denis n'a débuté qu'en juin 2010 ; on peut donc supposer qu'il va monter en charge dans les prochaines années. Cependant, l'information des travailleurs sociaux semble insuffisante. Plusieurs réunions d'information aux Responsables de Circonscription, et des informations directes aux équipes des territoires et à leurs partenaires ne semblent pas avoir permis une diffusion suffisamment large de l'information sur l'existence du dispositif et les publics qu'il peut toucher. Ainsi, aucune démarche particulière pour sensibiliser les publics potentiels de la MASP n'a été entreprise, telle qu'une plaquette d'information qui serait diffusée à l'ensemble des partenaires (bailleurs, services sociaux, opérateurs ASLL, CMP...) ou des publics des services sociaux.

La communication sur le dispositif pourrait donc être renforcée, même si certains craignent que le Département ne puisse pas accueillir l'ensemble des publics potentiels de la MASP, ou du moins, faire face à une augmentation de la demande, pour des raisons de contraintes budgétaires (nous reviendrons sur ce point).

« La MASP n'est pas un dispositif qui va chercher ses publics, on fait peu de communication... on serait incapable d'accueillir tous les publics réels de la MASP. »
(Service Social)

Au cours de l'enquête, le fait que les bailleurs sont mal informés sur l'existence de la MASP est aussi ressorti. En témoignent le faible taux de demandes émanant des bailleurs (5 %) et la forte proportion de leurs demandes de MASP non acceptées (41 %).

Ces constats ne sont pas propres au seul Département de la Seine-Saint-Denis. Ainsi, un rapport de la Cour des Comptes²³, en 2011, notait que « certains départements n'ont pas véritablement assuré la « promotion » de la nouvelle mesure par rapport aux nombreux dispositifs déjà existants et non remis en cause ». Afin de répondre aux demandes non exprimées, il conviendrait donc de ne pas se contenter de recevoir des demandes, et de mettre en place des actions qui puissent permettre « d'aller chercher » les publics potentiels de la mesure, ou pour le moins, de faire en sorte que ces derniers soient informés de l'existence de la MASP et de ses qualités, via les structures locales d'accompagnement social.

Qualité des demandes et des évaluations sociales

Le manque de connaissance du dispositif par les travailleurs sociaux, qui mériterait une enquête plus approfondie, semble aussi avoir des conséquences sur la qualité des demandes. En témoigne le taux important de demandes de MASP non acceptées (30 %), pour cause de refus (18 %), de non éligibilité (7 %), ou d'annulation (5 %).

En effet, la plupart des motifs de non acceptation sont dues à un manque de pertinence de la demande : cas dans lesquels une orientation vers un autre dispositif est préférable (41 %), autres dispositifs en cours ou en cours de demande (10 %), absence d'accord de la personne (5 %), demande prématurée (4 %)... D'autres cas sont dus à un manque d'information des services portant la demande : cas de non éligibilité (24 %), ou évaluation sociale incomplète (manque d'information : 4 %).

« Le dispositif n'est pas encore assez connu par les travailleurs sociaux... ce n'est pas un réflexe, et on ne sait pas forcément l'expliquer aux familles. Dans les circonscriptions, il y a un besoin de soutien technique pour savoir ou orienter les publics... sur la MASP, on a eu l'information au départ, mais pas de ré-interpellation. » (Responsable de Circonscription)

²³ Cour des comptes, communication à la commission des finances du Sénat, « la réforme de la protection juridique des majeurs », novembre 2011

Une meilleure information aux services pouvant solliciter une MASP sur les différents dispositifs existant et les publics qu'ils visent pourrait donc faire augmenter le nombre et la pertinence des demandes.

Motif de refus ou d'annulation	En %
Orientation vers une autre forme d'accompagnement	41 %
Les éléments ne montrent pas l'opportunité d'une MASP	11 %
Autre dispositif en cours ou en cours de demande	10 %
Absence de réponse / d'accord de la personne	5 %
manque information	4 %
Demande prématurée	4 %
Non éligible	24 %

Par ailleurs, le manque de connaissance du dispositif affecte aussi la qualité des évaluations sociales ; au cours de l'enquête, plusieurs membres de la commission ont jugé qu'ils manquaient souvent d'éléments suffisants pour prendre une décision, et que les travailleurs sociaux gagneraient à être mieux formés et/ou accompagnés pour évaluer la pertinence d'une demande de MASP et fournir à la commission des évaluations sociales plus complètes. De même, la frontière entre la MASP et les mesures de protection juridique étant parfois ténue, il semble que des évaluations insuffisantes contribuent à orienter en MASP des publics qui seront finalement orientés vers des mesures juridiques (nous y reviendrons).

4. Profils des demandes acceptées et refusées

Demandes acceptées et motifs de refus

70 % des demandes de MASP sont acceptées. Il convient de préciser qu'une MASP acceptée n'est pas nécessairement exercée : parmi les MASP acceptées, 24 % ne sont pas exercées, pour diverses raisons (non adhésion, décès, déménagement...) que nous détaillerons par la suite.

Parmi les 30 % de MASP non acceptées, 18 % font l'objet d'un refus, 7 % sont non éligibles, et 5 % sont annulées ou sans suite.

Décisions de la commission concernant les demandes de MASP au 01/06/2014 (338 demandes de MASP) :

Acceptée	Non éligible	Refus	Sans suite / annulation
70 %	7 %	18 %	5 %

La catégorie « refus » (18 %) regroupe plusieurs justifications :

- la commission propose une orientation vers un autre dispositif qu'elle juge plus approprié : 60 %
- la commission juge que « les éléments ne montrent pas l'opportunité d'une MASP » (cf. indicateurs d'opportunité, explicites ou implicites) : 18 %
- la commission note que la personne bénéficie déjà d'un autre dispositif, ou bien qu'un autre dispositif est en cours de demande : 12 %
- la commission juge que la demande est prématurée : 7 %
- la commission manque d'informations sur la situation du demandeur : 3 %

Motif de refus	En %
Orientation vers un autre dispositif	60 %
Les éléments ne montrent pas l'opportunité d'une MASP	18 %
Autre dispositif en cours ou en cours de demande	12 %
Demande prématurée	7 %
Manque d'informations	3 %

Pour les cas de refus dans lesquels la commission propose une orientation vers un autre dispositif (60 %), il s'agit principalement de MJAGBF²⁴ (49 %), d'ASLL (29 %), et de mesures de protection juridique (11 %).

Refus : propositions d'orientation vers un autre dispositif	En %
Orientation AEB ²⁵	6 %
Orientation ASLL	29 %
Orientation CSS ²⁶	6 %
Orientation MJAGBF	49 %
Orientation protection juridique	11 %

Pour les cas de refus dans lesquels la commission note que la personne bénéficie déjà d'un autre dispositif, ou bien qu'un autre dispositif est en cours de demande (12 %), il s'agit principalement de l'ASLL (57 %), d'une protection juridique (14 %), ou d'une MJAGBF (14 %).

Les dispositifs connexes à la MASP apparaissent ici clairement : parmi ceux qui sont déjà en cours ou en cours de demande, on compte principalement des ASLL ou des mesures de protection juridique ; parmi les propositions d'orientations alternatives à la MASP, on retrouve principalement des MJAGBF et des ASLL.

La catégorie « non éligible » (7 %) recouvre les cas dans lesquels la personne n'est pas éligible à la MASP car elle n'est pas bénéficiaire d'une des prestations sociales figurant sur la liste arrêtée par décret.

La catégorie « sans suite / annulation » regroupe les cas dans lesquels la personne a annulé sa demande, ou n'y a pas donné suite. Cette catégorie intègre les cas suivants :

- absence de réponse ou d'accord de la personne (29 %)
- un autre dispositif est en cours ou en cours de demande (18 %)
- orientation vers un autre dispositif (18 %)
- manque d'information (12 %)

²⁴ Mesure Judiciaire d'Aide à la Gestion du Budget Familial

²⁵ Action Educative Budgétaire

²⁶ Circonscription de Service Social

Globalement, les motifs de non acceptation sont donc répartis de la manière suivante :

Motifs de non acceptation	En %
Proposition d'orientation	53 %
« Les éléments ne montrent pas l'opportunité d'une MASP »	15 %
Autre dispositif en cours ou en cours de demande	13 %
Absence de réponse / d'accord de la personne	8 %
Demande prématurée	5 %
Manque d'information	5 %

On constate donc que les motifs de non acceptation sont principalement liés à des propositions d'orientations vers d'autres dispositifs (53 %), ou à la présence d'un autre dispositif en cours ou en cours de demande (13 %), ce qui s'explique notamment par la coexistence de dispositifs dont les frontières sont parfois superposées, en termes de publics comme d'axes d'interventions (nous y reviendrons).

Parmi toutes les demandes refusées ou annulées, les autres dispositifs en cours ou en cours de demande sont les suivants :

Autre dispositif en cours / en cours de demande	En %
ASLL	40 %
Mesure de protection juridique	30 %
MJAGBF	20 %
Structure d'hébergement	10 %

Composition familiale des demandeurs

84 % des demandeurs de MASP sont des personnes seules (contre 31 % de l'ensemble des ménages résidant en Seine-Saint-Denis), et pour **la moitié d'entre elles, seules avec enfant mineur à charge** (41 %). Les demandeurs en couple sont donc très minoritaires : à peine 16 %. De manière indicative, parmi les ménages résidant en Seine-Saint-Denis, en 2010, le taux de familles monoparentales s'élève à 11,7 %, soit le taux le plus élevé de la région, supérieur à la moyenne régionale (9 %) et à la moyenne nationale (8 %) – ces derniers restent cependant largement surreprésentés parmi les demandeurs de MASP.

Les personnes ayant au moins un enfant mineur à charge représentent 55 % des demandeurs (le nombre d'enfants mineurs à charge n'est pas précisé ; mais nous constatons que parmi les MASP débutées dans l'année 2013, il s'agit d'un seul enfant dans le quart des cas ; de 2 enfants dans le tiers des cas ; de 3 enfants dans le tiers des cas).

Les demandes émanant des personnes seules, avec ou sans enfants mineurs à charge, sont acceptées à 70 %.

Situation familiale	Toutes demandes	Accepté	Non éligible	Refus	Sans suite / annulation
En couple avec enfant à charge	14 %	59 %	7 %	30 %	4 %
En couple sans enfant à charge	2 %	86 %	14 %	0 %	0 %
Seul(e) avec enfant mineur à charge	41 %	73 %	2 %	20 %	5 %
Seul(e) sans enfant mineur à charge	43 %	71 %	12 %	14 %	3 %
Toutes demandes confondues	100 %	70 %	7 %	18 %	4 %

Les demandes émanant de personnes en couple avec enfant à charge sont plus souvent refusées que les autres (30 % de refus, contre une moyenne de 18 %). Cependant, notons que ce taux de refus est lié à un fort taux de ré orientation de ces publics vers un dispositif qui semble plus adapté à leur situation : la commission propose, dans 69 % des cas « non acceptés », une orientation vers une MJAGBF.

De la même manière, les 20 % de personnes seules avec enfants mineurs à charge pour qui les demandes de MASP n'ont pas été acceptées sont orientées principalement vers des MJAGBF (40 %).

Ces orientations vers des MJAGBF sont pour la plupart liées à l'absence de MAESF en Seine-Saint-Denis, qui conduit une partie de ses publics potentiels et des travailleurs sociaux qui interviennent auprès d'eux à solliciter une MASP pour éviter une mesure juridique de protection de l'enfance ; la proportion de personnes avec enfants mineurs à charge serait peut être moins élevée si ce dispositif était mis en œuvre.

Autre enseignement issu de l'analyse détaillée des raisons des refus, les demandes de personnes seules sans enfant mineur à charge ayant été refusées sont orientées principalement vers des ASLL (40 %) et des Mesures de protection juridique (27 %).

Raison des non acceptations									
Situation familiale	Orientation vers un autre dispositif					Autre dispositif en cours ou en cours de demande			
	AEB	ASLL	CSS	MJAGBF	Mesure de protection juridique	Mesure de protection juridique	Structure d'hébergement	ASLL	MJAGBF
En couple avec enfant à charge	8 %	8 %	0 %	69 %	0 %	0 %	0 %	15 %	0 %
Seul(e) avec enfant mineur à charge	0 %	25 %	10 %	40 %	0 %	5 %	0 %	10 %	10 %
Seul(e) sans enfant mineur à charge	7 %	40 %	0 %	13 %	27 %	7 %	7 %	0 %	0 %
Total	4 %	25 %	4 %	40 %	8 %	4 %	2 %	8 %	4 %

Age des demandeurs

Les demandes de MASP concernent en grande majorité des personnes ayant entre 30 et 60 ans (83 %), la majorité d'entre elles ayant entre 45 et 60 ans (45 %). Le dispositif n'attire donc que très peu de demandes de publics de moins de trente ans (8 %) ou de plus de 60 ans (8 %).

Les demandes de ces deux dernières catégories sont celles qui sont les moins acceptées, en proportion : 53 % sont acceptées, contre une moyenne de 70 %. Les demandes des plus jeunes rencontrent davantage de refus que les autres (32 %), alors que les demandes des plus âgés sont davantage non éligibles (20 %) ou sans suite (16 %) que les autres.

Age	Total	Accepté	Non éligible	Refus	Sans suite / annulation
Moins de 30 ans	8 %	54 %	11 %	32 %	4 %
De 30 à 44 ans	38 %	76 %	4 %	16 %	5 %
De 45 à 59 ans	45 %	74 %	6 %	19 %	1 %
De 60 à 79 ans	7 %	52 %	20 %	12 %	16 %
80 ans et plus	1 %	0 %	75 %	0 %	25 %
Toutes demandes	100 %	70 %	7 %	18 %	5 %

Pour les plus âgés, les motifs de non acceptation sont pour la moitié dus à une absence de réponse ou d'accord de la personne, pour le tiers à une proposition de réorientation, vers une AEB (50 %) ou un ASLL (50 %)

Pour les plus jeunes, les motifs de non acceptation sont pour les deux tiers dus à une proposition de réorientation vers une MJAGBF.

Sexe des demandeurs

Plus des deux tiers des demandes concernent des femmes (70 %), et sont acceptées dans les mêmes proportions que celles des hommes. Cette surreprésentation des femmes est sans doute liée à la forte proportion de demandes émanant de personnes seules avec enfants à charge (41 %), étant donné que les familles monoparentales concernent très majoritairement les femmes. Cela nous interpelle sur la situation spécifique des femmes seules, en termes de précarité, d'endettement, et de menace d'expulsions locatives.

	Total demandes	Demandes acceptées
Féminin	70 %	69 %
Masculin	30 %	72 %

Revenus des demandeurs

80 % des demandes concernent des personnes ayant un niveau de revenu supérieur à 700 euros par mois (39 % de 700 à 1200 euros, 39 % davantage que 1200 euros).

Niveau de revenu	Total	Accepté	Non éligible	Refus	Sans suite / annulation
(1) - de 500€	10 %	78 %	13 %	9 %	0 %
(2) de 500 à 700€	12 %	80 %	5 %	12 %	2 %
(3) de 700 à 1200€	39 %	70 %	8 %	16 %	6 %
(4) + de 1200€	39 %	66 %	7 %	24 %	3 %
Toutes demandes	100 %	70 %	7 %	18 %	5 %

Comme nous pouvions le supposer, les demandes émanant des plus bas revenus (en dessous de 700 euros) sont davantage acceptées que la moyenne, et les demandes émanant des plus hauts revenus (plus de 1200 euros) sont davantage refusées que la moyenne. Notons cependant que le « niveau de revenu » ici retenu n'est pas pondéré par unité de consommation, ce qui rend son analyse difficile.

L'analyse détaillée des MASP terminées nous apprend que les revenus par unité de consommation des bénéficiaires de la MASP dépassent 700 euros mensuels dans seulement 44 % des cas.

Parmi les bénéficiaires, **la moyenne des revenus par unité de consommation est de 760 euros par mois**, contre une moyenne de 1044 euros sans tenir compte de la composition du foyer. Ainsi, les revenus par unité de consommation des demandeurs sont potentiellement inférieurs de 28 % aux revenus indiqués.

De manière indicative :

Ressources par unité de consommation (MASP terminées)	En %
Moins de 500 €	35 %
De 500 à 700 €	22 %
De 700 à 900 €	18 %
De 900 à 1100 €	8 %
Plus de 1100 €	16 %

Prestations sociales des demandeurs

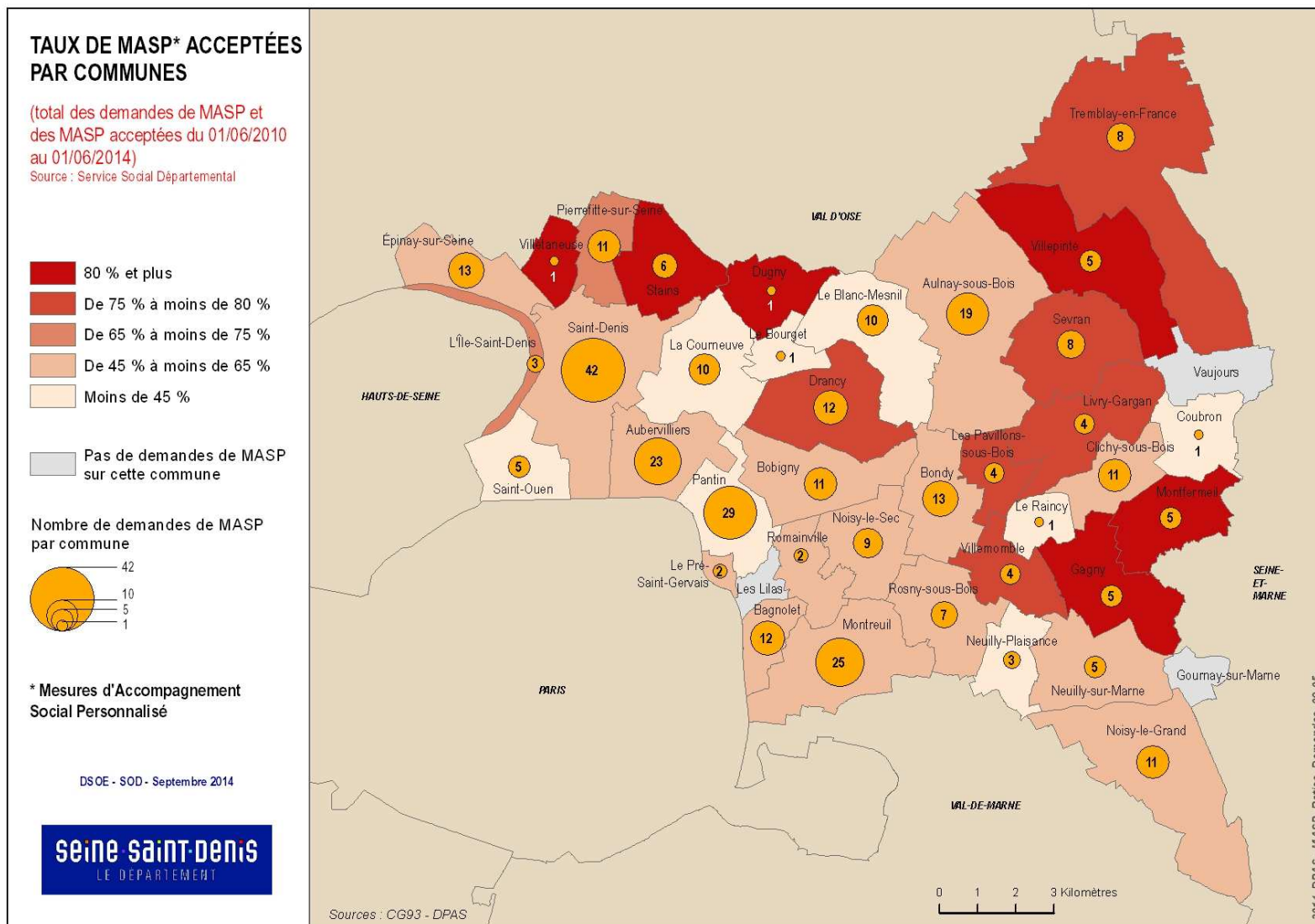
La majeure partie des demandes concerne des personnes dont la prestation sociale perçue la plus élevée est le RSA (44 %) ; viennent ensuite les prestations familiales (24 %) et l'AAH (21 %).

Les demandes émanant de personnes dont la prestation sociale perçue la plus élevée est le RSA ou l'AAH sont plus souvent acceptées que les autres (82 % et 87 %, contre une moyenne de 70 %) ; les personnes dont la prestation sociale perçue la plus élevée est le RSA activité, les prestations sociales ou les allocations logement sont davantage refusées que les autres (un tiers de refus).

Prestation sociale la plus élevée	Total	Accepté	Non éligible	Refus	Sans suite / annulation
RSA activité	1 %	67 %	0 %	33 %	0 %
RSA socle	40 %	82 %	0 %	16 %	2 %
RSA socle majoré	3 %	78 %	0 %	22 %	0 %
Prestations familiales	24 %	64 %	1 %	29 %	6 %
AAH	21 %	87 %	0 %	12 %	1 %
Pas de prestation sociale	8 %	0 %	92 %	4 %	4 %
Allocations logement	2 %	50 %	17 %	33 %	0 %
APA	2 %	83 %	0 %	0 %	17 %
Toutes demandes	100 %	70 %	7 %	18 %	5 %

De manière indicative, en Seine-Saint-Denis, en 2013, le taux d'allocataires RSA pour 1000 personnes de 25 à 64 ans est le plus important de tous les départements de la région à 106,3 ‰, valeur quasiment double de la moyenne régionale située à 56,3 ‰. La part des allocataires dont le revenu est constitué à 50 % de prestations sociales (32,1 %) est la plus forte, au regard de la moyenne régionale qui s'élève à 23,2 %. De même, la part des allocataires dont le revenu est constitué à 100 % de prestations sociales est la plus forte de la région à 21,6 ‰, la moyenne régionale étant de 14,8 ‰.

Communes d'origine des demandeurs et taux de MASP acceptées par commune



B. Les décisions de la commission

1. Les éléments d'appréciation de l'opportunité d'une MASP

Avant d'apprécier l'opportunité d'une MASP, l'éligibilité de la personne au regard des critères établis par la loi est vérifiée (personne majeure ; bénéficiaire d'une des prestations sociales figurant sur la liste arrêtée par décret ; qui ne présente pas une altération de ses facultés mentales et / ou corporelles ; dont la santé ou la sécurité est menacée en raison des difficultés qu'elle éprouve à gérer ses ressources ; qui n'a pas bénéficié de 4 années consécutives de MASP).

Il s'agit ensuite de qualifier ce qui relève de « *difficultés de gestion des ressources qui menacent la santé ou la sécurité de la personne* ». Le « guide pratique MASP » réalisé par le Service Social précise que ces difficultés sont « *à situer, dans l'analyse globale de la situation, dans le temps (récentes, anciennes, persistantes) et au regard de l'accompagnement et des mesures déjà mis en œuvre (AEB, ASLL ...)* ». En outre, il rappelle que ces difficultés constituent « **des indicateurs d'opportunité et non des critères de mise en œuvre** » d'une MASP, et détaille les problématiques concernées :

- En ce qui concerne le logement :

Les problèmes liés au maintien dans le logement menaçant la sécurité de vie de la personne : répétition des procédures d'expulsion, procédure d'expulsion avancée, difficultés à respecter un plan d'apurement, nouvelle dette après un FSL maintien...

Les fournitures d'eau et d'énergie sont menacées : demandes d'aides financières récurrentes, menaces et / ou coupure des fournitures...

- En ce qui concerne la vie quotidienne, la santé :

Les difficultés à réaliser les démarches administratives courantes : problème de compréhension, négligence, passivité...

Les besoins en matière d'hygiène et/ou d'alimentation et/ou de santé ne semblent pas assurés : demandes d'aides financières alimentaires récurrentes, soins médicaux non effectués...

La présence de problèmes de santé sans altération mentale ou corporelle médicalement constatée : problèmes de santé liés à des troubles psychologiques et/ ou des comportements, des conduites addictives...

- En ce qui concerne l'autonomie de la personne, la sécurité :

Les difficultés d'insertion sociale : situation d'isolement, absence de liens sociaux permettant d'être soutenu dans la résolution des difficultés

La dépendance à un tiers : la personne vient systématiquement accompagnée, un tiers s'impose à son domicile, des retraits d'argent « suspects » sont repérés ...

Malgré la précision des indicateurs d'opportunité proposés, une marge d'interprétation existe dans leur appréciation. Ainsi, nous constatons que d'une commission à l'autre, les mêmes situations peuvent donner lieu à des interprétations différentes, ce qui est lié au grand nombre d'indicateurs utilisés pour juger de l'orientation, à la dimension subjective et implicite des choix inhérente aux indicateurs qualitatifs (et ce plus particulièrement pour les cas « limites » et les situations complexes), ainsi qu'à des facteurs de décision parfois changeants (le montant de l'enveloppe budgétaire notamment – nous y reviendrons). Par ailleurs, nous avons constaté que certains indicateurs non formalisés étaient parfois mobilisés, tels que l'adhésion de la personne ou sa relation aux travailleurs sociaux dans le cadre de dispositifs précédents, ou encore, l'existence de différents dispositifs connexes, ayant des objectifs communs et concernant des publics parfois similaires, qui participe aussi à la complexité de l'orientation.

2. Complexité d'orientation entre les différents dispositifs

Aux côtés de la MASP, d'autres dispositifs d'aide à la gestion budgétaire existent, qu'ils soient administratifs ou judiciaires. Ces derniers sont censés être complémentaires les uns des autres, mais leurs critères d'éligibilité et leurs modalités d'interventions ont des frontières parfois ténues, ce qui peut complexifier les choix d'orientations de la commission d'attribution de la MASP.

Les Départements peuvent proposer plusieurs types d'accompagnement social et budgétaire (présentés schématiquement sur la page suivante) : MASP ; accompagnement social dans le cadre du RSA, Accompagnement Social Lié au Logement (ASLL), Aide Educative et Budgétaire (AEB), Accompagnement en Economie Sociale et Familiale (MAESF), etc.

Par ailleurs, d'autres dispositifs d'accompagnement budgétaire relèvent de la justice : MAJ, mesures de protection juridique et MJAGBF.

En Ile-de-France, en proportion de tous les types d'accompagnement proposés par les Départements, la part de la MASP est passée de 6 % en 2010 à 12 % en 2011 et 16 % en 2013. Ce pourcentage démontre que les MASP ne constituent pas un élément central des politiques d'aide et d'action sociale des départements, mais un dispositif complémentaire des autres formes d'accompagnement, en constante progression.

En Seine-Saint-Denis, la MAESF, créée en 2007, n'est toujours pas mise en œuvre, ce qui a notamment pour conséquence un report de ses publics potentiels en MJAGBF ou en MASP (alors même que cette mesure ne comprend pas d'objectifs spécifiques concernant la protection de l'enfance). Un certain nombre de publics qui auraient dû être orientés en MJAGBF sont aussi orientés vers la MASP, pour cause de faibles montants de prestations familiales coexistant avec d'autres prestations sociales plus importantes, et en l'absence de MAESF.

« On a du mal à gérer la juxtaposition des dispositifs, c'est pas toujours facile de faire rentrer les personnes dans les dispositifs... » (Membre de la commission)

Nous avons constaté que les situations présentées en commission et les indicateurs mobilisés ne permettaient pas toujours de définir objectivement l'orientation la plus pertinente ; dans certaines situations, plusieurs dispositifs pourraient être adaptés, ou à l'inverse, aucun d'entre eux ne paraît satisfaisant. En témoignent notamment les taux de refus pour réorientation vers un autre dispositif (60%) ou pour autre dispositif en cours ou en cours de demande (12%), et d'ouvertures ou d'orientations vers d'autres dispositifs en fin de mesure (36 % des MASP acceptées).

Lorsque la commission refuse une MASP en proposant une orientation vers un autre dispositif, il s'agit principalement de MJAGBF²⁷ (49 %), d'ASLL (29 %), et de mesures de protection juridique (11 %).

Face à cette complexité d'orientation, il serait judicieux d'engager une réflexion collective sur l'ensemble des dispositifs existants, afin de clarifier et/ou refonder les critères à prendre en compte, par exemple à travers la construction d'une clé de détermination des dispositifs d'aide à la gestion budgétaire.

Une autre piste évoquée par la Cour des Comptes²⁸ pour éviter l'empilement des dispositifs, consisterait à mettre en place une « commission » ou une « cellule » commune de recueil des demandes et des évaluations des situations des usagers, qui se substituerait aux différentes commissions existantes, afin de centraliser la prise de décision et l'orientation des usagers vers un dispositif adapté en fonction de leurs situations.

²⁷ Mesure Judiciaire d'Aide à la Gestion du Budget Familial

²⁸ Cour des comptes, communication à la commission des finances du Sénat, « la réforme de la protection juridique des majeurs », novembre 2011

MESURES D'AIDE A LA GESTION BUDGETAIRE

ACCOMPAGNEMENT ET PROTECTION MAJEURS						PROTECTION ENFANCE		AUTRES		
Pour toute personne majeure dont la santé ou la sécurité est compromise en raison des difficultés à gérer les prestations sociales (annexe 1)			En cas d'altération avérée des facultés personnelles médicalement constatées						Pour parents confrontés à des difficultés de gestion budgétaire mettant en péril les conditions de vie des enfants	Pour tout public avec problématique logement
			Trois mesures judiciaires subsistent en matière de protection juridique de la personne			Une mesure non judiciaire				
MASP ou Mesure d'Accompagnement Social Personnalisé			MAJ ou Mesure d'Accompagnement Judiciaire	SAUVEGARDE DE JUSTICE	CURATELLE	TUTELLE	MANDAT DE PROTECTION FUTURE	MAESF Mesure d'accompagnement en Economie Sociale et Familiale	MJAGBF Mesure Judiciaire d'Aide à la Gestion du Budget Familial	ASLL Accompagnement Social Lié au Logement
<p>MASP 1 Mesure administrative contractuelle</p> <p>Accompagnement social individualisé + budgétaire (AEB).</p>	<p>MASP 2 Mesure administrative contrat d'accompagnement social individualisé et aide à la gestion des prestations avec gestion directe de tout ou partie des prestations sociales.</p>	<p>MASP 3 Mesure administrative avec injonction judiciaire dite contraignante en cas d'échec de MASP1 ou 2 pour prévenir les expulsions locatives. 2 conditions nécessaires : refus de signer le contrat d'accompagnement et minimum 2 mois de loyers impayés.</p>	<p>Mesure judiciaire (juge des tutelles) en cas d'échec de la MASP. Gestion des prestations sociales voire autres ressources et action éducative. Aucune incapacité juridique. Se substitue à la TPSA (Tutelle aux Prestations Sociales Adultes).</p>	<p>La personne conserve l'exercice de ses droits sous réserve des actes pour lesquels un mandataire spécial a été désigné.</p>	<p>Curatelle simple : La personne ne peut faire des actes de disposition qu'avec l'assistance du curateur Curatelle renforcée : le curateur perçoit seul les revenus et assure seul le règlement des dépenses.</p>	<p>Le juge désigne les actes sur lesquels porte la mesure. Le tuteur agit selon le cas avec l'autorisation du juge ou du conseil de famille ou sans autorisation.</p>	<p>Toute personne majeure peut désigner une ou plusieurs personnes pour la représenter dans le cas où elle ne pourrait plus pourvoir seule à ses intérêts en raison d'une altération mentale ou corporelle médicalement constatée. Etabli par acte notarié ou sous seing privé.</p>	<p>Mesure administrative contractuelle sur proposition de l'ASE</p> <p>Accompagnement social individualisé + AEB par professionnelle ESF sans gestion des prestations.</p>	<p>Mesure judiciaire si MAESF insuffisante</p> <p>Accompagnement social individualisé + AEB et versement des prestations à l'organisme chargé de la mesure.</p>	<p>Mesure administrative avec accord de la famille.</p> <p>Accompagnement social individualisé et AEB.</p>
Mesures contractuelles d'accompagnement d'une durée de 6 mois à 2 ans renouvelables dans la limite de 4 ans. ... En cas d'échec, orientation vers MAJ.		<p>Demande du Président du Cg au Tribunal d'Instance, pour versement direct au bailleur des prestations sociales de la personne (à hauteur du montant du loyer + charges)</p>	<p>4 ans maximum Le procureur est saisi à la demande du Président du CG après transmission d'une évaluation sociale et financière de la personne + un bilan des actions menées.</p>	Compétences du juge des tutelles qui détermine la durée de la mesure			<p><u>A savoir</u> : Les parents d'un enfant ayant une altération avérée de ses facultés mentales et/ou corporelles sont autorisés à désigner un ou plusieurs mandataires.</p>	<p>Compétence du juge des enfants 2 ans maximum (possibilité de renouvellement sur décision motivée).</p>	<p>Contrat de 6 mois à 24 mois maximum</p>	
<p>En Seine-Saint-Denis, Mesures contractuelles d'accompagnement d'une durée de 6 mois à 18 mois confiées à La Sauvegarde de Seine-Saint-Denis et à l'UDAF 93.</p>		<p>Non mise en œuvre en Seine-Saint-Denis</p>	<p>En Seine-Saint-Denis Mesures exercées par l'UDAF93</p>	<p>Mesures exercées par L'UDAF 93, des associations tutélaires (Association Tutélaire Raincéenne...), des mandataires privés.</p>				<p>Non mise en œuvre en Seine-Saint-Denis</p>	<p>En Seine-Saint-Denis Mesures confiées à La Sauvegarde de Seine-Saint-Denis</p>	<p>En Seine-Saint-Denis, Mesures confiées à des associations et des CCAS</p>

3. Le poids de la contrainte budgétaire

Si l'enveloppe budgétaire disponible pour la MASP n'est pas censée être un critère de décision à prendre en compte par les membres de la commission d'attribution, il semble que la contrainte budgétaire et le contexte « d'austérité » dans les collectivités territoriales pèsent fortement sur les choix de la commission.

L'un des effets de ce « critère implicite » est de limiter l'attribution de MASP, c'est-à-dire, de rendre la commission « plus rigoureuse » dans son jugement sur l'opportunité de la MASP. C'est sans doute un autre élément d'explication du taux important de MASP refusées (18 %), mais aussi et surtout, du faible nombre de MASP en Seine Saint Denis, comparé aux autres départements (5 MASP pour 100 000 habitants, pour une moyenne nationale de 24).

Les membres de la commission affirment ne pas chercher à limiter le nombre de MASP, mais tendre à privilégier les publics les plus en difficulté (en termes d'endettement, de menace d'expulsion), toutes choses étant égales par ailleurs – ce qui, de fait, limite le nombre et le taux de MASP acceptées.

« Il n'y a pas de critère budgétaire...Mais on est imprégné de cette question financière, donc on réserve souvent la MASP aux plus nécessiteux. »

« On peut pas en faire beaucoup, donc on les réserve aux plus en difficultés »
(Membres de la commission)

La Seine-Saint-Denis n'est pas le seul Département concerné par cette réduction des accords de MASP au profit des situations les plus graves, comme l'expliquait déjà la Cour des Comptes en 2011 : *« les contraintes budgétaires ont pu conduire certains départements à adopter une définition restrictive des situations relevant d'une MASP, c'est-à-dire des cas où la mauvaise gestion des prestations sociales met en danger « la santé ou la sécurité » d'une personne. Ainsi, une addiction n'est pas toujours considérée comme un risque pour la santé, ou une expulsion locative, comme un risque pour la sécurité. Ces différentes interprétations peuvent s'expliquer (...) par les enjeux de financements de la MASP. »*²⁹

L'influence de la logique de maîtrise budgétaire a aussi été constatée lors des décisions de renouvellements, qui tendent à être de plus en plus courts, étant aussi sous l'effet de la limitation de la durée.

« Si on renouvelle 6 mois pour cette personne, ça prend la place d'une personne qui serait encore plus en difficulté (...) c'est un cas léger, il n'y a pas de dette locative. »

(Membre de la commission)

Même lorsque les arguments budgétaires ne sont pas explicitement évoqués, le poids de la contrainte financière semble être intériorisé par les membres de la commission et par les travailleurs sociaux.

« La connaissance d'un budget restreint est partagée...elle est intériorisée. »

« Il n'y a pas de consignes écrites, mais on sait que les enveloppes sont dépassées. »
(Membres de la commission)

Parmi les agents du Service Social rencontrés pendant notre enquête, certains pensent que le fait que les membres de la commission soient conscients de l'état des dépenses au regard de l'enveloppe dédiée à la MASP pose un problème car cela influence implicitement leurs décisions. D'autres pensent au contraire que l'état de l'enveloppe pourrait leur être distribué en début de séance pour qu'ils prennent en compte ce critère.

Nous constatons donc que la contrainte budgétaire a des impacts sur la portée de la mesure, en termes de décisions d'attribution, et/ou de renouvellements des MASP ; nous verrons par la suite que ce même argument budgétaire a justifié la limitation de la durée de la mesure, notamment mise en œuvre à travers les décisions de la commission.

²⁹ Cour des comptes, communication à la commission des finances du Sénat, « la réforme de la protection juridique des majeurs », novembre 2011.

C. Caractéristiques des bénéficiaires

Après avoir analysé le profil des demandes, des acceptations et des refus de MASP, nous allons à présent nous intéresser aux MASP effectivement exercées. Nous entendons ici par « MASP exercée » toutes les MASP qui ont duré au moins trois mois. En effet, 24 % de MASP acceptées sont « non exercées » ; nous présenterons le détail des raisons de cette absence de réalisation de la mesure (échecs, ouverture ou orientation vers une mesure de protection, ou sortie prématurée) dans la partie suivante. Les données présentées ci-dessous concernent donc les bénéficiaires des 76 % de MASP exercées.

Composition familiale

La très grande majorité des bénéficiaires de la MASP est constituée par des personnes seules (89 %) ; plus de la moitié des bénéficiaires a un enfant mineur à charge. Comparés aux bénéficiaires de la MASP à l'échelle nationale, les bénéficiaires de la MASP en Seine-Saint-Denis sont moins souvent en couple (-8 points), et sont plus souvent seuls avec enfant mineur à charge (+5 points).

	Seine-Saint-Denis	France
En couple avec enfant à charge	10 %	14 %
En couple sans enfant à charge	1 %	5 %
Seul(e) avec enfant mineur à charge	41 %	36 %
seul(e) sans enfant mineur à charge	48 %	45 %

Le nombre d'enfants à charge, que nous avons pu recueillir pour la moitié des bénéficiaires, va de 1 à 5 : un seul enfant dans le quart des cas ; 2 enfants dans le tiers des cas ; 3 enfants dans le tiers des cas ; 4 ou plus dans 8 % des cas.

Nombre d'enfants mineurs à charge	En %
1	25 %
2	33 %
3	33 %
4	4 %
5	4 %

Sources : analyses de trajectoires sur 50 MASP terminées

Âge

La moitié des bénéficiaires de la MASP a entre 45 et 59 ans ; plus du tiers de 30 à 44 ans ; les moins âgés (6 %) et les plus âgés (9 %) sont donc beaucoup moins nombreux. Au niveau national, la répartition est à peu près similaire, à l'exception des jeunes, qui sont plus nombreux (+5 points), au détriment des personnes de 45 à 59 ans.

	Seine-Saint-Denis	France*
Moins de 30 ans	6 %	11 %
De 30 à 44 ans	37 %	37 %
De 45 à 59 ans	48 %	43 %
De 60 à 79 ans	9 %	9 %

* Dans le cas où la MASP est signée par un couple, l'âge correspond à celui de la personne la plus âgée.

Sexe

Les bénéficiaires de la MASP sont très majoritairement de sexe féminin : seul le quart d'entre eux est constitué d'hommes. Au niveau national, les femmes aussi sont majoritaires, mais dans une moindre mesure (63 % contre 73 % en Seine-Saint-Denis). Cette surreprésentation des femmes parmi les bénéficiaires de la MASP est notamment lié au taux important de femmes seules avec enfant en Seine-Saint-Denis.

	Seine-Saint-Denis	France
Féminin	73 %	63 %
Masculin	27 %	37 %

Ressources

Nous entendons ici par « ressources » l'ensemble des ressources du ménage, qu'elles proviennent du revenu du travail ou des prestations sociales. Dans les faits, les ressources des bénéficiaires de la MASP sont principalement constituées par les prestations sociales, et en premier lieu, le RSA (55 %) et l'AAH (29 %).

Les deux tiers des bénéficiaires de la MASP ont des revenus supérieurs à 700 euros (dont un peu plus du tiers a des revenus supérieurs à 1200 euros). Au niveau national aussi, les deux tiers des bénéficiaires de la MASP ont des revenus supérieurs à 700 euros, mais la catégorie de revenus de 700 à 1200 euros est beaucoup plus présente (+13 points), alors que la catégorie de revenus au-delà de 1200 euros est moins présente (-12 points).

	Seine-Saint-Denis	France
(1) - de 500 €	11 %	14 %
(2) de 500 à 700 €	23 %	18 %
(3) de 700 à 1200 €	30 %	43 %
(4) + de 1200 €	36 %	24 %

Cependant, le « niveau de revenu » ici retenu n'est pas pondéré par unité de consommation, ce qui rend difficile son analyse.

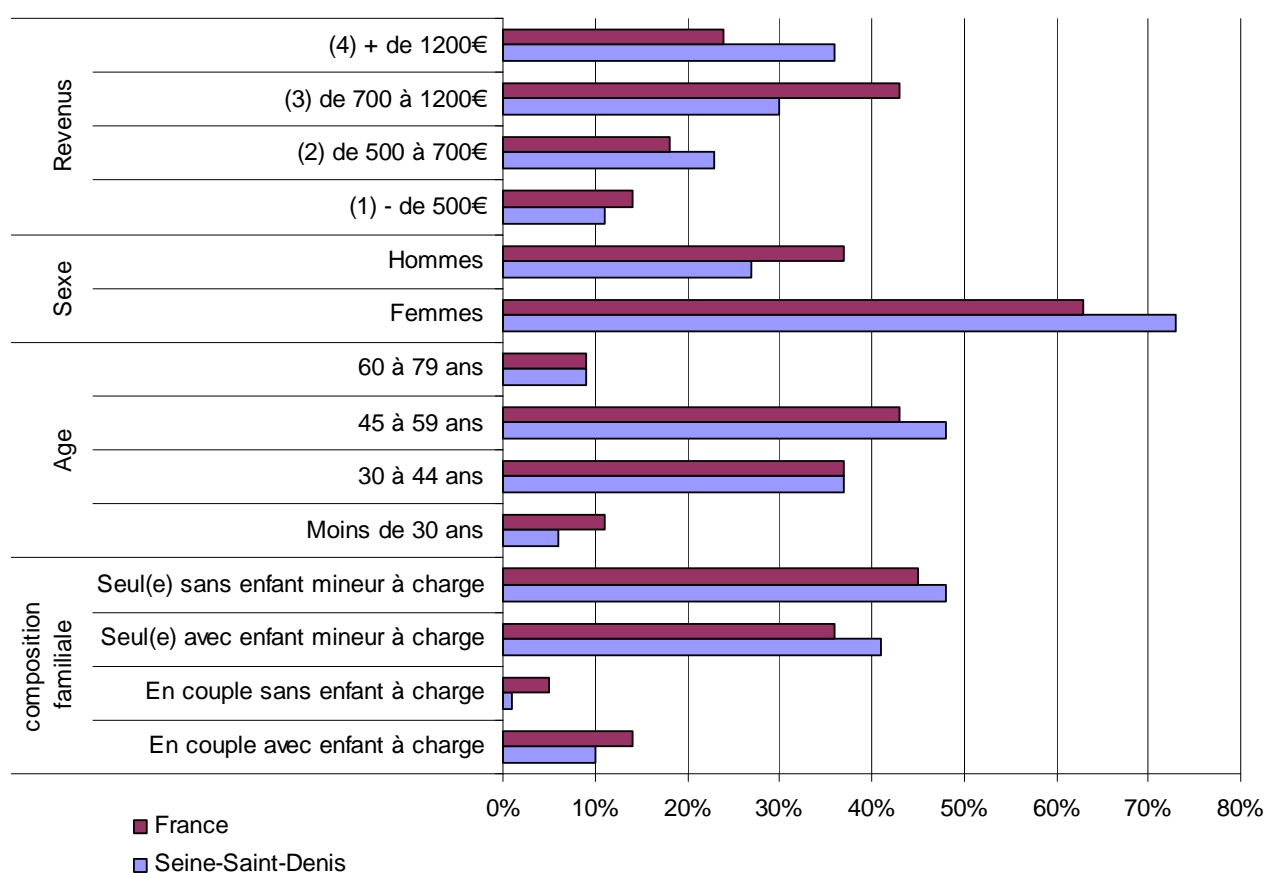
L'analyse détaillée d'un échantillon de 50 MASP terminées indique que les revenus par unité de consommation des bénéficiaires de la MASP sont au-delà de 700 euros dans seulement 44 % des cas ; **plus du tiers des bénéficiaires a moins de 500 euros de ressources par unité de consommation.**

La moyenne des revenus par unité de consommation est de 760 euros, contre une moyenne de 1044 euros sans tenir compte de la composition du foyer.

Ressources par unité de consommation (MASP terminées)	En %
Moins de 500 €	35 %
de 500 à 700 €	22 %
de 700 à 900 €	18 %
900 à 1100 €	8 %
Plus de 1100 €	16 %

	Total des ressources	Total des ressources par unité de consommation
Moyenne	1044 €	760 €
Médiane	853 €	644 €

Récapitulatif des caractéristiques comparables au niveau national :



Prestation sociale la plus élevée

Pour la majorité des bénéficiaires, la prestation sociale perçue la plus élevée est le RSA (55 %) ; devant l'AAH (29 %), et les prestations familiales (10 %). APA et Allocations logements ne concernent pas plus de 3 % du public.

RSA	55 %
AAH	29 %
Prestations familiales	10 %
APA	3 %
Allocations logement	1 %
Autres	3 %

Origine de la demande

Dans la moitié des cas, c'est une Circonscription de service social qui est à l'origine des MASP exercées ; dans 38 % des cas c'est un service social spécialisé, et dans 10 % des cas, le service social d'un bailleur.

Circonscription de service social	52 %
Service social spécialisé	38 %
Service social d'un bailleur	10 %

Concernant les services sociaux spécialisés prescripteurs des MASP exercées, des précisions peuvent être trouvés dans les bilans des opérateurs (les chiffres ne concernent que les MASP commencées dans l'année 2013). On constate qu'ils sont majoritairement constitués d'opérateurs d'ASLL, de CMP, ou bien de services municipaux (CCAS, Projet de ville RSA...).

En outre, dans les bilans des opérateurs en 2013, on remarque que les bailleurs sont davantage présents (15 %), et que les circonscriptions de service social sont moins présentes (46 %)

Services prescripteurs des mesures commencées dans l'année 2013 :

Circonscription de service social polyvalent de secteur (y compris les CSS municipales)	46 %
Bailleurs	15 %
ASLL (FSL)	15 %
CMP ou « services de soins » (médical, paramédical)	10 %
Autres Services municipaux (CCAS, projet de ville RSA ou autres services municipaux ou intercommunaux)	8 %
MJAGBF	2 %
Autres	4 %

Sources : Bilans des opérateurs, MASP débutées dans l'année 2013

Motifs principaux à l'origine de la demande

Les motifs principaux à l'origine de la demande, renseignés par les opérateurs pour les MASP débutées dans l'année 2013, nous renseignent sur les problématiques les plus importantes des bénéficiaires. Cependant, si la très grande majorité des bénéficiaires cumule plusieurs

problématiques, les réponses sont ici exclusives, ce qui ne permet pas de prendre la mesure du cumul des difficultés ni de la proportion cumulée de chaque problématique.

Nous constatons que les problématiques principales à l'origine des demandes de MASP 1 sont majoritairement en lien avec des difficultés dans la gestion du budget (27 %) et avec l'autonomie et la sécurité de la personne (27 %). Dans une moindre mesure, elles sont en lien avec le logement (17 %) et la santé (15 %).

Quant aux demandes de MASP 2, les demandes seraient principalement en lien avec le logement (26 %), puis avec la gestion du budget (22 %), la santé (18 %) et l'autonomie et la sécurité de la personne (16 %).

N'oublions pas cependant qu'il s'agit ici du « motif principal » à l'origine de la demande : la répartition de ces problématiques est donc bien plus large en tenant compte de leur cumul.

Motifs principaux à l'origine de la demande	MASP 1	MASP 2
En lien avec des difficultés dans la gestion du budget	27 %	22 %
En lien avec le logement	17 %	26 %
En lien avec la santé	15 %	18 %
En lien avec l'autonomie, la sécurité de la personne	27 %	16 %
En lien avec les difficultés de gestion de la vie quotidienne	8 %	8 %
Autres difficultés	2 %	4 %
MASP faisant suite à une mesure d'accompagnement ou de protection administrative ou judiciaire terminée depuis moins de un an	4 %	7 %
<i>dont ASLL</i>	4 %	5 %
<i>dont MJAGBF</i>		2 %

Sources : Bilans des opérateurs, MASP débutées dans l'année 2013

Les MASP faisant suite à une mesure de protection juridique terminée depuis moins d'un an sont inexistantes : la « requalification sociale » des mesures de protection juridique prévue par la loi, n'existe donc pas encore à en Seine-Saint-Denis (et reste très marginale dans tous les départements d'Ile-de-France³⁰).

Difficultés budgétaires

Pour prendre la mesure des difficultés budgétaires des bénéficiaires, nous pouvons nous intéresser, outre leurs ressources, à leur « reste à vivre » (après charges et loyer), et à leur niveau d'endettement.

Pour la moitié des bénéficiaires, le « reste à vivre » est inférieur à 323 euros par mois, ce qui représente 10 euros par jour (258 euros par mois et 8 euros par jour, si l'on prend en compte la composition du ménage) ; sa moyenne s'établit à 431 euros par mois, ce qui représente 14 euros par jour (298 euros par mois et 10 euros par jour si l'on prend en compte la composition du ménage).

	Reste à vivre (par mois)	/ par jour	Reste à vivre pondéré par unité de consommation (par mois)	/ par jour
Moyenne	431 €	14,4 €	298 €	9,9 €
Médiane	323 €	10,8 €	258 €	8,6 €

³⁰ DREES, Schéma régional des MJPM et des DPF en Ile-de-France (document de travail)

Pour le tiers des bénéficiaires, le « reste à vivre » par mois est inférieur à 200 euros, ce qui représente à peine 6,6 euros par jour.

Reste à vivre mensuel pondéré par unité de consommation	En %
Moins de 100 euros	12 %
100 à 200 euros	20 %
200 à 300 euros	26 %
300 à 500 euros	24 %
Plus de 500 euros	18 %

Les bénéficiaires rencontrés lors des entretiens qualitatifs témoignent souvent d'une grande difficulté à gérer leurs dépenses courantes avec leur seul « reste à vivre ». En effet, lorsque ces derniers ont pris l'habitude de financer leur alimentation ou d'autres dépenses courantes en renonçant à payer leurs charges locatives, l'intervention de la MASP, quand il y a reprise du loyer, révèle que le reste à vivre est insuffisant. Dans certains cas, les bénéficiaires peuvent donc vivre la MASP comme une diminution difficile de leur reste à vivre, aux dépens de leur alimentation ou d'autres dépenses.

« Environ 900 euros d'AAH, c'est compliqué les deux dernières semaines du mois, je suis obligée de demander aux commerces des avances... ça ne suffit pas, j'ai plus rien à manger, je mange que des nouilles. Ou bien je ne mange que quelques fois dans la semaine, j'ai pas le choix. » (F, 60 ans, MASP 1 depuis 30 mois)

« Je suis handicapée et j'avais comme ressources uniquement 697 euros. C'est la pension d'invalidité de la CRAMIF. J'ai un loyer de 348 euros, APL déduite ! Donc vous faites le calcul, il ne restait pas grand-chose pour vivre. Une fois les factures déduites je n'avais plus rien. J'ai des charges, l'électricité le gaz, la mutuelle... » (F, 47 ans, MASP 1 pendant 12 mois)

« J'avais un travail, je me suis faite licencier, et donc après j'ai gagné le RSA. (...) j'ai quand même un certain âge, j'ai des besoins. J'ai du mal à vivre avec 400 euros, donc j'avais prévu la nourriture et le reste... mais pas le loyer. » (F, 53 ans, MASP 2 depuis 6 mois)

Endettement

Ayant constaté la faiblesse du reste à vivre, l'endettement des bénéficiaires de la MASP paraît presque évident. D'après les données que nous avons recueillies, **68 % d'entre eux sont endettés et 20 % d'entre eux sont concernés par un dossier de surendettement** (ces deux chiffres sont probablement sous estimés).

L'endettement total moyen des bénéficiaires s'élève à 7101 euros ; l'endettement locatif moyen à 6726 euros. C'est donc ce dernier qui constitue globalement la majeure partie de l'endettement des bénéficiaires de la MASP.

Plus de la moitié des bénéficiaires de la MASP est endettée au-delà de 5000 euros (55 %); presque le tiers au-delà de 10 000 euros (l'endettement le plus élevé de l'échantillon est de 24 000 euros).

Endettement	En %
Moins de 1000 euros	9 %
de 1000 à 2000 euros	21 %
de 2000 à 5000 euros	15 %
de 5000 à 10000 euros	24 %
de 10 000 à 15 000 euros	19 %
Plus de 15 000 euros	12 %

Problèmes liés au logement

La très grande majorité des bénéficiaires de la MASP est locataire du parc social (83 %).

Statut d'occupation du logement	En %
Locataire du parc social	83 %
Locataire du parc privé	8 %
Propriétaire / copropriétaire	4 %
Hébergé en foyer	2 %
Hébergé à titre gratuit	2 %

Parmi les bénéficiaires des MASP terminées en 2013 et ayant duré plus de trois mois, **81 % étaient menacés par une procédure d'expulsion à leur entrée dans la MASP** ; pour la majorité d'entre eux, la procédure était déjà avancée, car 15 % avaient un « commandement de quitter les lieux », pour 28 % le CFP avait déjà été demandé, ou bien accordé (9 %).

Stade de la procédure d'expulsion au début de la mesure	En %
Sans procédure	19 %
Pré contentieux	9 %
Commandement de payer	13 %
Assignation au tribunal	9 %
Commandement de quitter les lieux	15 %
Demande de CFP	28 %
CFP accordé	9 %
Expulsion réalisée	0 %

Problématiques de santé

Les problèmes de santé touchent 78 % des bénéficiaires de la MASP. Au cours de l'enquête, une grande diversité de problématiques a pu être observée : des problèmes de santé physique (pathologies très graves dans certains cas), des problèmes de santé psychique, ou encore de nombreux problèmes d'addictions (alcoolisme principalement).

« Elle vivait dans un logement à démolir, un squat sans chauffage, sans eau chaude, sans bail... après le décès de son compagnon, elle allait être à la rue... avec ses problèmes d'alcoolisme, et de santé : cirrhose, problèmes d'estomac, problèmes cardiaques... » (Opérateur)

« Accidents de la vie », « laisser aller » et isolement

Si certains bénéficiaires semblent cumuler des problèmes d'endettement ou autres difficultés sociales depuis longtemps, d'autres ont connu précédemment des situations plus stables. Ainsi, pour un certain nombre de bénéficiaires, les problématiques de logement ou d'endettement ont commencé avec un élément déclencheur (décès d'un proche, le plus souvent), et pour ceux qui ont déjà travaillé, quasi systématiquement par un licenciement.

« Ma femme est décédée après 22 ans de vie commune, je me suis laissé aller, j'ai picolé, à outrance, je voulais partir, je voulais suivre, j'ai glissé. Les emmerdes sont arrivées, j'avais tendance à me replier, je sortais que pour me saouler... » (H, 53 ans, MASP 2 depuis 12 mois)

Leur « laisser aller » est souvent décrit par les bénéficiaires rencontrés comme un cercle vicieux, lié à une forme de « désespoir » (« la situation ne pourra pas changer ») : ils racontent ne plus lire leur courrier administratif, ne plus chercher à le comprendre, oublier les échéances ou les démarches pour le renouvellement ou l'ouverture de leurs droits... En quelque sorte, un renoncement par découragement face à l'accumulation des difficultés.

« Je payais plus le loyer, je laissais tous les papiers trainer. J'étais menacé d'expulsion, les papiers administratifs j'avais plus envie de les comprendre. » (H, 53 ans, MASP 2 depuis 12 mois)

« Certaines personnes sont dans l'impossibilité de sortir d'une spirale infernale de difficultés cumulées : elles sont davantage dans une sorte de « fuite » que dans un affrontement de leurs problèmes. » (Bilan d'un opérateur)

Le « laisser aller » est bien souvent lié à un isolement, dont ont témoigné plusieurs bénéficiaires. Pour ces derniers, l'absence de relations amicales ou sociales qui auraient pu leur permettre de bénéficier d'une solidarité, empire souvent leurs difficultés, et participe au découragement qui est parfois le leur.

« Je me sens seule, je ne connais plus personne, j'aimerais être relogée mais on ne me propose rien. J'ai connu des femmes, dans ce quartier, qui se sont suicidées car elles n'avaient personne pour s'occuper d'elles, et beaucoup de problèmes... » (F, 76 ans, MASP 1 pendant 12 mois)

Dans ce contexte d'isolement et/ou de découragement, plusieurs bénéficiaires expliquent qu'ils n'auraient pas pu sortir de ce « cercle vicieux » sans l'intervention de « quelqu'un qui les secoue » :

« Je me suis toujours occupé des autres, mais personne s'occupe de moi, merde, j'avais envie qu'on s'occupe de moi qu'on m'oriente un peu, j'avais besoin impératif d'avoir quelqu'un qui me secoue ! » (H, 53 ans, MASP 2 depuis 12 mois)

Des problématiques structurelles

Si l'on peut effectivement parler de « laisser aller » ou « d'accidents de la vie », tel que les bénéficiaires ou les travailleurs sociaux nomment parfois ces situations, prenons garde d'éviter une trop grande psychologisation des problèmes sociaux : **les difficultés auxquelles sont confrontés les bénéficiaires de la MASP sont avant tout socio-économiques, résultant de problématiques structurelles**. En termes de ressources, elles sont liées au chômage, aux inégalités sur le marché du travail, à la pauvreté et à la faiblesse des minima sociaux ; en termes de logement, au coût des loyers et à l'absence d'encadrement des loyers, aussi bien qu'aux comportements des bailleurs, de la justice et de la préfecture, impliqués dans la mise en œuvre des expulsions locatives ; en termes d'accès aux droits, à la complexité et à la administrative, elles mêmes liées aux problématiques financières des

institutions sociales. Rappelons ici qu'un dispositif tel que la MASP intervient de manière « palliative », en bout de course, et n'a pas prétention à répondre à ces problématiques structurelles, mais plutôt à en minimiser les conséquences les plus négatives.

D. Parcours dans la MASP

Après avoir décrit les caractéristiques des bénéficiaires, nous allons à présent nous intéresser aux caractéristiques des mesures et des parcours : quelle proportion des MASP acceptées n'est pas exercée ? Pour quelles raisons ? Quels sont les parcours en MASP 1 et en MASP 2 ? Quels sont les passages d'un niveau à l'autre ? Quelle est la durée des mesures ?

1. MASP acceptées et MASP exercées

Nous entendons par MASP « non exercées » toutes les MASP qui ont duré moins de 3 mois, pour diverses raisons, dont nous présenterons les détails ci-dessous : échecs (non adhésion, principalement), ouverture ou orientation vers une mesure de protection, ou sortie prématurée (déménagement, décès...).

Sur les 108 MASP terminées au 01/06/2014, **24 % des MASP acceptées par la commission n'ont pas été exercées** (dont 7 % en MASP 1, 17 % en MASP 2). Si l'on prend en compte leurs poids respectifs, c'est donc **30 % des MASP 1 et 23 % des MASP 2 qui ne sont pas exercées**. Les MASP 2 représentant 72 % des entrées en MASP, les mesures non exercées sont plus nombreuses en MASP 2 (67 % des non exercées sont des MASP 2).

Niveau de MASP à l'entrée	Typologie des parcours	En %
MASP 1 : 28 %	1 à 2	5 %
	Non exercée	7 %
	stable 1	16 %
MASP 2 : 72 %	2 à 1	16 %
	Non exercée	17 %
	stable 2	40 %

Détail des sorties pour les 24 % de mesures non exercées :

Mesures non exercées	En %
Echec	81 %
<i>dont Famille non rencontrée</i>	46 %
<i>dont Non adhésion</i>	31 %
<i>dont Expulsion</i>	4 %
Ouverture ou orientation vers une curatelle, une tutelle ou une sauvegarde de justice	4 %
Sortie prématurée	15 %
<i>dont Décès</i>	7 %
<i>dont Transfert du dossier sur autre département</i>	8 %

La très grande majorité des mesures non exercées ne l'est pas pour cause « d'échec » (81 %), c'est-à-dire, de non adhésion, ou d'expulsion locative³¹.

Si l'on cumule les cas dans lesquels la famille n'a pas été rencontrée (46 %) et ceux dans lesquels la non adhésion s'est révélée après une ou plusieurs premières rencontres (31 %), cela représente déjà plus des trois quarts des motifs pour lesquels les MASP n'ont pas été exercées.

Pour le reste, ces mesures n'ont pas pu être exercées en raison d'événements non reliés au dispositif : décès (7 %) ou déménagements (8 %).

De manière plus marginale, certains bénéficiaires sont très rapidement ré orientés vers une mesure de protection judiciaire (4 %), avant même que la MASP n'ait pu dépasser 3 mois.

Ayant décrit la part et la composition des mesures non exercées, nous allons à présent focaliser notre description des parcours sur les mesures exercées.

2. Types de parcours et niveaux de MASP

Pour affiner notre analyse des parcours, nous avons dissocié le niveau de MASP à l'entrée dans la mesure, et le niveau de MASP à la sortie de la mesure.

A l'entrée dans la mesure, on constate un grand déséquilibre entre les deux niveaux de MASP : **26 % de MASP 1 contre 74 % de MASP 2**. Cela s'explique notamment par l'existence de l'ASLL, qui concerne des publics et des problématiques proches de ceux de la MASP 1 ; on peut donc supposer que l'ASLL prend en charge une grande partie des personnes dont la situation pourrait relever d'une MASP 1. Ainsi, on compte 16 % de propositions de réorientation vers des ASLL dans l'analyse des demandes (qui ne fait pas apparaître le niveau de MASP demandé), ce qui va dans le sens de cette hypothèse. Au-delà des choix de la commission, l'existence de l'ASLL peut aussi constituer une alternative à la MASP, mobilisée en priorité par les services sociaux, pour les publics qui rencontrent des difficultés de maintien dans leur logement, mais qui sont moins en difficulté par ailleurs, ou qui n'ont pas ou peu de prestations sociales.

Les niveaux de MASP ne sont pas toujours stables : **si 26 % des mesures sont des MASP 1 à l'entrée dans le dispositif, elles seront 39 % à la sortie** ; un nombre conséquent de MASP 2 se transforme donc en MASP 1 en cours de parcours. Parmi les 26 % de MASP 1 à l'entrée, 6 % deviendront des MASP 2 ; parmi les 74 % de MASP 2 à l'entrée, 21 % deviendront des MASP 1.

Nous reviendrons par la suite sur les enjeux posés par ces parcours, notamment concernant les sorties de MASP 2. En effet, ces dernières devraient être plus nombreuses à passer par une phase transitoire en MASP 1, afin de préparer le bénéficiaire à la gestion autonome de ses ressources (mis à part les cas dans lesquels il est orienté vers une mesure de protection judiciaire). Il faut cependant pondérer cette affirmation, car l'exercice des MASP 2 peut être transformé en fin de mesure (fin de la perception des prestations sociales par le travailleur social), sans que le niveau de mesure ne soit changé pour autant.

Par ailleurs, le fait que presque le tiers des MASP 2 soient transformées en MASP 1 au cours de la mesure indique potentiellement des effets positifs du dispositif sur les bénéficiaires (reprise du loyer, plan d'apurement...).

³¹ Nous considérons ici l'expulsion locative comme un motif « d'échec », car l'un des objectifs principaux de la MASP est de garantir le maintien du logement. Notons cependant que l'expulsion locative ne constitue pas un « échec du dispositif » dans tous les cas, puisque la situation initiale est parfois trop dégradée pour pouvoir éviter l'expulsion.

Typologie des parcours	En %	
	stable 1	20 %
1 à 2	6 %	
stable 2	53 %	MASP 2 : 74 %
2 à 1	21 %	

3. Caractéristiques des bénéficiaires et niveaux de MASP

En comparant les caractéristiques des bénéficiaires et les types de parcours, nous pouvons faire plusieurs constats sur les écarts à la moyenne :

Origine de la demande : les demandes effectuées par les services sociaux des bailleurs donnent plus souvent lieu à des MASP 2 que les autres demandes ; les demandes émanant de services sociaux spécialisés (SSS) légèrement moins.

Origine de la demande	stable 1	1 à 2	stable 2	2 à 1
Bailleur	0 %	13 %	50 %	38 %
CSS	21 %	5 %	52 %	21 %
SSS	23 %	6 %	55 %	16 %
Total	20 %	6 %	53 %	21 %

Situation familiale : les personnes en couple avec enfant à charge sont plus souvent en MASP 1 que les autres (38 % contre 26 % en moyenne)

Situation familiale	stable 1	1 à 2	stable 2	2 à 1
En couple avec enfant à charge	25 %	13 %	38 %	25 %
En couple sans enfant à charge	0 %	0 %	0 %	100 %
Seul(e) avec enfant mineur à charge	18 %	9 %	55 %	18 %
Seul(e) sans enfant mineur à charge	21 %	3 %	55 %	21 %
Total	20 %	6 %	53 %	21 %

Age : les bénéficiaires les plus âgés (plus de 60 ans) sont plus souvent en MASP 1 que les autres ; à l'inverse, les bénéficiaires les plus jeunes sont plus souvent en MASP 2 que les autres.

Age	stable 1	1 à 2	stable 2	2 à 1
- 30a	20 %	0 %	60 %	20 %
30 à 44a	23 %	3 %	53 %	20 %
45 à 59a	13 %	8 %	56 %	23 %
60 à 79a	43 %	14 %	29 %	14 %
Total	20 %	6 %	53 %	21 %

Sexe : si les femmes et les hommes sont également répartis dans chaque niveau de mesure, les hommes passent plus souvent de MASP 2 à MASP 1 que les femmes (32 % contre 17 %)

Sexe	stable 1	1 à 2	stable 2	2 à 1
Féminin	20 %	7 %	56 %	17 %
Masculin	18 %	5 %	45 %	32 %
Total	20 %	6 %	53 %	21 %

Prestation sociale la plus élevée : les bénéficiaires pour lesquels la prestation sociale la plus élevée est l'allocation logement ou le RSA socle sont plus souvent en MASP 2 que les autres ; à l'inverse, les bénéficiaires de l'APA sont plus souvent en MASP 1 que la moyenne.

Prestation sociale la plus élevée	stable 1	1 à 2	stable 2	2 à 1
AAH	22 %	9 %	48 %	22 %
Allocations logement	0 %	0 %	0 %	100 %
APA	100 %	0 %	0 %	0 %
Prestations familiales	13 %	13 %	50 %	25 %
RSA Socle	16 %	5 %	59 %	20 %
Autres	0 %	0 %	100 %	0 %
Total	20 %	6 %	53 %	21 %

Niveau de revenu : les bénéficiaires au plus bas niveau de revenus (moins de 500 euros) sont plus souvent en MASP 2 que les autres, alors que les bénéficiaires les plus aisés (plus de 1200 euros) sont plus souvent en MASP 1 que les autres.

Niveau de Revenu	stable 1	1 à 2	stable 2	2 à 1
(1) - de 500€	11 %	0 %	56 %	33 %
(2) de 500 à 700€	16 %	11 %	53 %	21 %
(3) de 700 à 1200€	17 %	4 %	63 %	17 %
(4) + de 1200€	28 %	7 %	45 %	21 %
Total	20 %	6 %	53 %	21 %

Si l'on prend en compte le revenu pondéré par unité de consommation, on peut confirmer que les bénéficiaires les plus aisés sont plus souvent en MASP 1.

Revenus / unité de conso	stable 1	1 à 2	stable 2	2 à 1
Moins de 500€	20 %	10 %	60 %	10 %
De 500 à 700€	10 %	10 %	40 %	40 %
De 700 à 900€	13 %	13 %	63 %	13 %
De 900 à 1100€	0 %	0 %	50 %	50 %
Plus de 1100€	25 %	13 %	63 %	0 %
Total	16 %	11 %	55 %	18 %

Sources : analyse de trajectoires sur 50 MASP terminées

Endettement : les bénéficiaires les moins endettés (moins de 2000 euros) sont plus souvent en MASP 1 que la moyenne, alors que les plus endettés (plus de 2000 euros) sont plus souvent en MASP 2 que la moyenne.

Endettement	stable 1	1 à 2	stable 2	2 à 1
Moins de 1000 euros	100 %	0 %	0 %	0 %
De 1000 à 2000 euros	17 %	17 %	33 %	33 %
De 2000 à 5000 euros	0 %	20 %	80 %	0 %
De 5000 à 10000 euros	0 %	17 %	67 %	17 %
De 10 000 à 15 000 euros	0 %	20 %	60 %	20 %
Plus de 15 000 euros	25 %	0 %	50 %	25 %
Total	16 %	11 %	55 %	18 %

Sources : analyse de trajectoires sur 50 MASP terminées

Stade de la procédure d'expulsion : plus la menace d'expulsion est forte, plus souvent les bénéficiaires sont en MASP 2 ; 100 % des bénéficiaires pour lesquels la procédure d'expulsion a dépassé le commandement de quitter les lieux sont en MASP 2 (ou passent de MASP 1 à MASP 2).

Stade de la procédure d'expulsion	stable 1	1 à 2	stable 2	2 à 1
Commandement de payer	17 %	17 %	50 %	17 %
Commandement de quitter les lieux	0 %	0 %	100 %	0 %
Demande de CFP	0 %	33 %	67 %	0 %
CFP accordé	0 %	0 %	50 %	50 %

Synthèse sur les caractéristiques des bénéficiaires de MASP 1 et 2

Le bénéficiaire type d'une MASP 2, comparé à celui d'une MASP 1, a donc plus souvent les caractéristiques suivantes (en tendance) : il est plus jeune, plus pauvre, plus endetté, plus souvent bénéficiaire du RSA socle, le stade de sa procédure d'expulsion locative est plus avancé, et sa demande de MASP émane plus souvent d'un bailleur. La MASP 2 semble donc bénéficier davantage aux publics les plus en difficulté, comme prévu par la Loi.

4. Durée des mesures

Nous ne présentons ici que les données statistiques globales, avant d'analyser plus finement, dans une partie ultérieure, les enjeux liés à la durée des mesures.

La durée moyenne d'une MASP acceptée est de 13,6 mois (12,8 en MASP 1 à l'entrée, et 14 en MASP 2 à l'entrée). Si l'on ne prend en compte que les MASP exercées (au-delà de trois mois), cette **durée moyenne est alors de 18 mois**.

Durée moyenne d'une MASP	13,6 mois
Durée moyenne (et médiane) d'une MASP exercée	18 mois

La durée moyenne des mesures exercées varie en fonction du type de parcours : **les parcours en MASP 2 sont globalement plus long que ceux en MASP 1** (plus de 17 mois en MASP 2, contre 15 mois en MASP 1), à l'exception des parcours MASP 1 à 2, qui sont rares, mais bien plus longs que les parcours stables en MASP 1 (27 mois contre 15 mois).

Types de parcours	Durée moyenne des mesures exercées
Stable 1	15 mois
1 à 2	27 mois
Stable 2	17,7 mois
2 à 1	18,6 mois

Durée des mesures, toutes mesures acceptées (dont non exercées) :

Durée des mesures	En %
0 à < 3 mois	25 %
3 à < 6 mois	4 %
6 à < 12 mois	17 %
12 à < 18 mois	13 %
18 à < 24 mois	11 %
24 à < 32 mois	29 %
32 mois et +	2 %

Durée des mesures, toutes mesures exercées :

Durée des mesures	En %
6 à < 12 mois	23 %
12 à < 18 mois	18 %
18 à < 24 mois	16 %
24 à < 32 mois	40 %
32 mois et +	3 %

Parmi les MASP exercées, **55 % des MASP se prolongent au-delà de 18 mois, et 40 % se prolongent au-delà de 24 mois**. De fait, les MASP terminées, dont la plupart n'ont pas été soumises à une limitation de durée (puisque'il s'agit majoritairement de mesures ayant démarré avant la décision de limiter la durée de la mesure), sont nombreuses, voire majoritaires, à dépasser les seuils fixés, ce qui nous porte à penser que ces seuils sont inadaptés – nous y reviendrons.

III. Enjeux de la mise en œuvre

Il est indispensable de présenter les principaux enjeux de la mise en œuvre de cette mesure avant de décrire et d'analyser les effets de la MASP sur les problématiques des bénéficiaires, ces effets étant fortement conditionnés par un ensemble de facteurs, tels que la qualité de la relation et de l'adhésion, les formes de l'accompagnement, ou encore la durée de la mesure.

A. Relation, adhésion et enjeux de l'accompagnement

1. Relation et adhésion

L'adhésion des bénéficiaires au dispositif, et plus généralement, la qualité de leur relation aux travailleurs sociaux, sont sans doute parmi les facteurs les plus importants de réussite du dispositif : « *c'est la dynamique relationnelle avec le travailleur social qui fait que la personne bouge, progresse* » (Service Social). En effet, nous constatons que la majeure partie des échecs de la MASP est liée à des problématiques d'adhésion, ou de relations complexes qui ont de forts impacts sur l'adhésion.

Une relation de confiance

La mise en place d'une relation de qualité repose en premier lieu sur une explication claire, transparente et complète des implications de la mesure pour le bénéficiaire (plus particulièrement en MASP 2, qui implique des changements importants) et de la portée de l'intervention (afin d'éviter de faire de fausses promesses, ou de démotiver les bénéficiaires). Les travailleurs sociaux en charge de la MASP indiquent que ces efforts d'explication sont parfois répétés, et nécessitent plusieurs rendez vous dans certains cas, afin de s'assurer de la compréhension des bénéficiaires.

« Lors du premier rendez vous, on fait une présentation de la mesure, de sa durée, on s'assure qu'ils aient compris avec des explications plus précises (...). Ensuite, on fait un point avec la famille sur sa situation, pour ne pas s'appuyer que sur l'évaluation sociale. Parfois on fixe déjà des objectifs, on montre le contrat vierge... si la personne a bien compris la MASP, on signe le contrat le mois suivant, et si la personne est pas prête, on fait encore des rendez vous d'explications, ou de diagnostic » (Opérateur).

Plusieurs bénéficiaires se sont dits rassurés et convaincus par le premier rendez vous avec le travailleur social en charge de leur MASP, lors duquel les attendus et les bases de la relation ont été explicités.

« On a fait un état des lieux de ma situation. Elle m'a expliqué son travail, c'était clair, net, rien à dire, j'ai dit OK. J'ai senti que cette personne allait vraiment m'aider. » (F, 76 ans, MASP 1 pendant 12 mois)

Les ressorts d'une relation de qualité dépendent du comportement des travailleurs sociaux (leur capacité à mettre les bénéficiaires en confiance, sans faire peser de jugements moraux sur eux ; l'utilisation du registre de la proposition plutôt que celui l'injonction ; la valorisation des bénéficiaires...), mais aussi de déterminants interpersonnels et subjectifs, sur lesquels il n'est pas toujours possible d'agir.

Quelques bénéficiaires se sont plaint de ne pas se sentir à l'aise avec le travailleur social en charge de leur mesure, alors que d'autres – la très grande majorité – ont témoigné d'une relation positive, dans laquelle ils se sont sentis en confiance pour aborder des sujets parfois intimes, et ont affirmé ne pas s'être sentis jugés. Quant aux opérateurs, ils expliquent quels sont, selon eux, les ressorts d'une relation de qualité : informer clairement sur la portée de l'intervention, ne pas imposer les démarches, rassurer, valoriser, donner confiance...

« J'ai aucune critique, c'est parfait, super, elle a les réponses à tous mes besoins... J'ai eu confiance tout de suite, à la différence des autres AS que j'ai connues avant. » (F, 60 ans, MASP 1 depuis 30 mois)

« C'est quand même une intrusion dans leur vie, je regarde l'état des comptes bancaires des gens... Donc je les rassure en leur disant que je ne suis pas là pour juger leurs dépenses mais les aider à gérer. (...) La relation de confiance est primordiale. » (Opérateur)

« La relation n'est pas facile, mais pas conflictuelle non plus... on propose, on ne contraint pas, on informe... c'est une mesure d'accompagnement, pas de protection, on n'impose pas des choix, à la différence des tutelles et curatelles. » (Opérateur)

« Il ne faut pas faire la morale, mais plutôt valoriser des gens qui ont échoué partout... Amener les choses par des questions, pas par des choses imposées, travailler sur ce qui est positif pour garantir la relation... » (Opérateur)

L'enjeu de l'adhésion

Les travailleurs sociaux en charge de la MASP décrivent l'adhésion des bénéficiaires comme le déterminant principal des effets de la MASP : la mesure ne peut se mettre en place sans une véritable implication des personnes, et ses effets à court et long termes sont compromis dans le cas contraire.

L'enquête fait apparaître que l'adhésion est souvent complexe à obtenir. Ainsi, certaines personnes ont signé leur demande de MASP, mais sont finalement impossible à rencontrer une fois la mesure acceptée (cela concerne 12 % des publics). Dans d'autres cas, la personne est rencontrée, mais l'explication concrète du contenu de la mesure entraîne un refus de sa part – principalement en MASP 2, les bénéficiaires pouvant être effrayés par la perte de contrôle sur leurs prestations sociales – ce qui reste cependant préférable que la mise en œuvre d'une mesure reposant sur un malentendu.

L'analyse statistique le confirme : le taux important d'échec de la MASP (29 %) s'explique la plupart du temps par une « non adhésion » (14 %) ou parce que la famille n'a pas été rencontrée (12 %), ce qui relève aussi d'une absence d'adhésion.

Motifs d'échecs	
Non adhésion	14 %
Expulsion	3 %
Famille non rencontrée	12 %
Total	29 %

L'absence ou le manque d'adhésion des bénéficiaires peuvent s'expliquer par plusieurs causes : la peur de perdre la maîtrise de son budget (particulièrement en MASP 2 – mais aussi en MASP 1, les bénéficiaires pouvant craindre un passage ultérieur en MASP 2) ; la présence d'altérations des facultés non identifiées auparavant ; le découragement ou le déni face aux problématiques ; la peur de l'institution et de ses éventuelles intrusions dans la vie privée des bénéficiaires ; la présence de problèmes d'addiction qui empêchent les bénéficiaires de s'impliquer dans la mesure, par peur que la MASP révèle et/ou menace leurs addictions, ou bien par incapacité d'action ou de compréhension due à l'addiction elle-même...

« La non adhésion, c'est souvent des gens qui n'ont plus de force, plus d'espoir... des personnes qui sont au RSA depuis très longtemps, qui ont accumulé les galères... » (Opérateur)

Les opérateurs insistent notamment sur la dimension « intrusive » de la MASP, qui peut décourager certaines personnes, par honte, par peur du contrôle et du jugement, ou par peur des changements qui leurs seraient potentiellement imposés.

« La MASP est parfois très intrusive : on demande des infos précises sur les relevés de comptes... on les amène à révéler leur alcoolisme... » (Opérateur)

Une adhésion sous contrainte ?

La MASP étant un dispositif qui intervient lorsque la « sécurité » des personnes est menacée, c'est souvent pour résoudre des problématiques lourdes, et en urgence, notamment quand la menace d'expulsion est imminente. De ce fait, parler « d'adhésion » des bénéficiaires n'est pas toujours approprié : s'ils peuvent en principe refuser la MASP, la plupart d'entre eux n'ont pas d'autres choix que de l'accepter.

« J'ai adhéré tout de suite mais je n'avais pas le choix, soit c'était ça, soit je me faisais expulser. » (H, 58 ans, MASP 2 depuis 12 mois)

Dans ce contexte, il convient pour les travailleurs sociaux (prescripteurs comme opérateurs de la MASP) d'être vigilants quant à « l'adhésion » présumée par la « demande volontaire » des bénéficiaires. Dans la majorité des cas, l'adhésion n'est pas acquise en début de mesure : elle est à construire, à travers la relation qui se met en place.

« La plupart des personnes se sentent contraintes, elles ont l'impression de ne pas avoir le choix... souvent, la personne a demandé MASP, mais ça ne veut pas dire qu'elle adhère. » (Opérateur)

« Ce n'est pas une véritable adhésion, il faut toujours aller les chercher, sinon ils ne viennent pas au rendez-vous, ils ne donnent pas les infos... » (Opérateur)

Par ailleurs, certains bénéficiaires n'ont pas compris les implications de la MASP au moment où ils ont signé leur demande, ce qui confirme que leur adhésion ne peut intervenir qu'au moment où le contenu du dispositif leur est clairement présenté.

« L'adhésion n'est pas toujours claire, surtout pour des familles à qui on n'a pas laissé le choix, sous la menace d'une expulsion... ou bien certaines familles qui n'ont pas forcément bien compris ce qu'était la MASP » (Opérateur)

« Il y a des personnes qui n'adhèrent pas après le premier rendez-vous : des fois on leur présente mal les choses à la base, et leur accord est arraché. » (Opérateur)

La question de l'adhésion se pose aussi concernant les changements de pratiques attendues par la MASP. En effet, ces changements ne sont pas nécessairement souhaités par les bénéficiaires, et notamment en ce qui concerne les restrictions budgétaires (alimentaires, sur les addictions, les « achats de plaisir »...) souvent impliquées par la reprise du paiement du loyer. Ainsi la représentation de « l'autonomie » prônée par la MASP (par exemple, être capable de payer son loyer) ne correspond pas nécessairement à l'autonomie telle que les bénéficiaires peuvent l'imaginer (par exemple, avoir la maîtrise de ses dépenses). Comme l'explique un des travailleurs sociaux en charge de la MASP : « on essaie de faire rentrer les personnes dans un cadre qui n'est pas forcément le leur ». Cette question éthique concernant l'adhésion des bénéficiaires se pose d'autant plus pour la MASP 2, qui est une mesure potentiellement « intrusive » impliquant une perte de contrôle de la personne sur l'usage de ses prestations sociales (nous y reviendrons).

Il convient donc de se questionner sur la dimension « coercitive » d'un tel accompagnement, qui relève, selon certains sociologues, d'une forme de « gouvernement des conduites » ayant pour objectif de contraindre des personnes à répondre à des impératifs sociaux, pour leur propre sécurité. Ainsi, lors de la création de la MASP, l'ANAS attirait déjà l'attention sur ce risque : « Le risque est grand que dans un nombre important de situations, la demande ne soit pas réellement une demande, voire que l'on impose, certes avec douceur et « pour le bien » de la personne, une MASP. Si les actions des professionnels pourront « produire » de l'autonomisation, combien de fois contribueront-elles à amener les personnes à se soumettre à ce qui est considéré « bon » pour eux ? »³².

³² MASP : La contrainte à partir d'où et jusqu'où ? Analyse et préconisations de l'ANAS : http://www.anas.fr/MASP-La-contrainte-a-partir-d-ou-et-jusqu-ou-Analyse-et-preconisations-de-l-ANAS_a566.html

Le contrat comme support d'adhésion ?

Selon la loi, la MASP « prend la forme d'un contrat entre l'intéressé et le Département et repose sur des engagements réciproques ». L'utilité de ce dernier, qui fixe les objectifs de la MASP et les actions qui en découlent, fait débat parmi les travailleurs sociaux en charge de la MASP.

Pour certains, le contrat permet de poser le cadre de l'intervention, d'établir la relation sur des bases explicites, de s'assurer de l'adhésion de la personne ; il peut apporter une direction commune, dès lors que les objectifs ont été mutuellement choisis ; faire prendre conscience aux bénéficiaires des engagements que suppose la mesure. En outre, il permet la reconnaissance du bénéficiaire comme « partenaire et adulte capable », ou encore, permet une évaluation commune des résultats.

D'autres affirment que le contrat n'a pas de valeur pour les bénéficiaires : la plupart ne comprennent pas nécessairement en quoi ils sont engagés, et nous avons constaté que deux tiers des bénéficiaires rencontrés ne se souvenaient pas l'avoir signé, ni ce qu'il contenait.

La notion de « réciprocité » supposée par le contrat peut aussi poser question, dans le cadre d'une mesure qui, nous l'avons vu, est demandée par nécessité. Ainsi l'ANAS rappelle qu'en l'absence d'une relation de confiance, la signature du contrat ne témoigne pas d'une réelle adhésion, et suggère que celui ne soit pas signé avant que la relation de confiance soit établie :

« Le contrat ne peut être isolé ni établi hors du contexte de la relation d'aide (...). Sans confiance, sans accord, point de contrat et aussi point de relation d'aide. (...) Encore faut-il du temps pour que se noue la relation de confiance. L'établissement d'un contrat ne peut survenir qu'après que celle-ci soit créée. C'est sur la durée, plus ou moins courte selon les personnes et professionnels, que peut émerger cette qualité de relation. De plus, le temps permet d'établir un diagnostic et de dépasser l'expression de réponses et demandes stéréotypées, préexistantes à l'entretien, forgées sur les représentations nourries par les expériences et témoignages antérieurs. (...) Le constat est clair : le contrat MASP risque dans un nombre important de cas de ne pas satisfaire aux exigences d'un tel outil en travail social. » (« MASP : La contrainte à partir d'où et jusqu'où ? Analyse et préconisations de l'ANAS³³ »)

Enfin, le formalisme du contrat fait l'objet de critiques, en tant qu'il peut entraîner une confusion, dans l'esprit des usagers, entre la signature d'une MASP et le placement en mesure de protection juridique.

« Le contrat qui peut conduire à une gestion des prestations sociales par le service social suscite les craintes d'un engagement dans le temps, à la portée incertaine, ainsi que des réticences liées à une assimilation de la MASP aux mesures tutélaires ou curatélaires, perçues comme stigmatisantes. Dans cette hypothèse, le refus par les personnes de signer un contrat MASP est lié à la confusion entre la MASP et une procédure judiciaire » (Rapport de la Cour des Comptes³⁴)

2. Pédagogie et « faire avec »

La forme d'accompagnement, basée sur la pédagogie et le « faire avec » plutôt que le « faire pour », semble aussi être l'un des facteurs principaux de réussite du dispositif, car cette dernière influe sur la qualité de la relation aussi bien que sur la portée des effets, en termes d'apprentissages et de changements de pratiques.

Les travailleurs sociaux en charge de la MASP expliquent que la clarification de leur rôle et de sa portée est indispensable, en début de mesure, pour éviter que les bénéficiaires ne s'imaginent qu'ils n'auront aucune démarche à effectuer, comptant sur les opérateurs pour résoudre l'ensemble de leurs problèmes.

³³ http://www.anas.fr/MASP-La-contrainte-a-partir-d-ou-et-jusqu-ou-Analyse-et-preconisations-de-l-ANAS_a566.html

³⁴ Cour des comptes, communication à la commission des finances du Sénat, « la réforme de la protection juridique des majeurs », novembre 2011.

« La MASP génère beaucoup d'espairs, d'attentes... ça met une pression forte sur nous. Il faut expliquer que l'on ne va pas être la solution à tout. Le travail vers l'autonomie n'est pas facile car les gens vont demander à ce que l'on fasse tout pour eux... » (Opérateur)

Il s'agit donc, pour les opérateurs, de réaliser un travail « pédagogique », s'appuyant sur l'implication des bénéficiaires dans la mesure, afin que la MASP ne soit pas simplement un moyen de résoudre des problèmes urgents à court terme, mais puisse déboucher sur apprentissages et des changements de pratiques à long terme.

Un certain nombre d'échecs de MASP sont justement dus à un manque d'engagement, d'action ou de participation de la part des bénéficiaires, pour diverses raisons, le plus souvent, liées à la faiblesse structurelle de leurs ressources, à leur fragilité, à leur découragement ou à l'altération de leurs facultés. D'après les travailleurs sociaux, les impacts pédagogiques de la MASP sont alors impossibles à atteindre, et pour ceux qui semblent présenter une altération de leurs facultés, c'est souvent vers une mesure de protection judiciaire que ces bénéficiaires vont être orientés suite à l'échec de la MASP.

« Les gens attendent une solution immédiate, pour laquelle ils n'ont pas à fournir d'efforts. De toute façon, ils sont souvent trop démunis pour vraiment participer... » (Opérateur)

« J'en ai deux où c'est difficile, mais je me demande si ce n'est pas un problème dans la façon dont on leur a présenté la MASP. Ils pensent que c'est une baguette magique, personnalisée. (...) Certains attendent énormément, et si ça n'avance pas c'est difficile. Parfois avec toutes les bonnes volontés la situation est bloquée, par exemple le Monsieur qui n'a que le RSA et qui a d'énormes dettes fiscales, donc non effaçables. Cette personne est déçue, c'est un monsieur qui baisse les bras. » (Opérateur)

Lorsque c'est possible, les travailleurs sociaux essaient de motiver les bénéficiaires à réaliser eux-mêmes un maximum des démarches nécessaires, avec leur accompagnement ou leur présence ; si c'est impossible, ils les réalisent eux-mêmes, mais prennent soin de le faire avec la personne, en lui expliquant les actions effectuées, de manière à ce que le bénéficiaire puisse réaliser ces démarches en autonomie par la suite.

« C'est un travail éducatif : par exemple, on va accompagner une personne qui ne sait pas faire une opposition sur prélèvement, mais on lui explique que la prochaine fois, elle le fera seule. Ou pour le courrier, on leur dit « faites le, et je vous corrige ». (Opérateur)

« On a besoin que la personne participe, il faut lui insuffler des pistes, mais c'est la personne qui doit prendre le relais... il ne faut pas faire tout à leur place. » (Opérateur)

« Elle m'a expliqué qu'elle allait me mettre sur les rails, mais c'est moi la locomotive, elle m'a montré les voies. Elle m'a pas materné, elle a facilité, elle n'a pas fait les choses à ma place. J'aurais voulu qu'on fasse les choses pour moi mais elle m'a réveillé. Elle pouvait m'aider, mais pas sans efforts de ma part. » (H, 53 ans, MASP 2 depuis 12 mois)

« L'assistante sociale [de la mairie], elle fait à votre place mais elle ne vous explique pas. X [en charge de la MASP] montre comment faire et explique bien comme il faut. » (F, 48 ans, MASP 2 depuis 24 mois)

Impliquer les bénéficiaires dans la résolution de leurs problèmes permet non seulement d'avoir des effets d'apprentissage, mais aussi de les valoriser, de leur redonner confiance en eux, en leur faisant prendre conscience qu'ils en sont capables – notamment pour les plus découragés d'entre eux, qui ont « abandonné » ou perdu l'espoir de résoudre leurs problèmes, convaincus qu'ils ne sauront jamais comprendre ou réaliser ces démarches eux-mêmes (réponses aux courriers administratifs pour des renouvellements de droits, mise en place de prélèvements automatiques...).

Cette valorisation par la participation des bénéficiaires permet aussi de renforcer leur adhésion, a fortiori pour ceux qui se sentent mal à l'aise avec l'impression d'être « assistés », et peut permettre d'éviter les écueils d'un accompagnement social « moralisateur » auxquels la MASP est

particulièrement exposée. C'est particulièrement le cas pour les bénéficiaires qui étaient autonomes auparavant, et n'avaient jamais eu besoin de l'aide d'un service social.

« Elle n'a pas fait de l'assistanat, c'est moi qui ait avancé, j'ai bougé aussi, c'est un travail mutuel, elle ne m'a pas infantilisé. Je me sentais pas diminué, j'ai pu garder ma dignité. (...) Elle m'a réveillé ! » (H, 53 ans, MASP 2 depuis 12 mois)

« Mme X, j'ai confiance en elle, tout se passe très bien. Son attitude est plus une attitude de conseil plutôt qu'une attitude moralisatrice. » (H, 58 ans, MASP 2 depuis 12 mois)

3. Un accompagnement intensif ?

Visites à domicile, rendez vous au service, accompagnements physiques : les types de rencontres entre travailleurs sociaux et bénéficiaires sont variés, d'une situation à l'autre, et au sein d'une même mesure. Les opérateurs expliquent que la mobilisation des familles est complexe en début de mesure, avec des rendez-vous souvent annulés ou reportés. Le lien téléphonique est alors « *un moyen opérant de débiter le travail de mise en confiance et d'ouvrir des perspectives rassurantes* » pour gagner l'adhésion du bénéficiaire.

Visites à domicile

On compte en moyenne plus de 9 visites à domicile par bénéficiaire. Les visites à domicile sont décrites comme étant indispensables pour plusieurs raisons. Tout d'abord, en raison des appréhensions qui peuvent exister à l'égard des institutions, mais aussi au regard des difficultés de santé physique ou psychique des personnes et de leur éloignement géographique. Ces difficultés rendent parfois les déplacements complexes. Le dispositif n'étant pas territorialisé, les suivis d'un même travailleur social sont répartis dans tout le département. Certains travailleurs sociaux se sont plaints de cette dispersion, qui multiplie les temps de transport et compromet la fréquence des visites à domicile.

En outre, les opérateurs expliquent que les visites à domicile favorisent aussi l'établissement d'une relation de confiance avec l'usager, et permettent « *d'avoir accès à l'ensemble des documents pour faire une évaluation globale de la situation* », notamment en début de suivi. Au cours du suivi, ces entretiens au domicile permettent également de prendre connaissance des courriers reçus par l'usager dans l'intervalle de 2 rencontres. Enfin, les visites à domicile permettraient de « *tisser ou retisser un lien social avec des personnes isolées* », ou encore, de « *mieux évaluer la situation d'isolement et/ou de détresse des personnes* ». Les rendez-vous dans les services des opérateurs sont donc, le plus souvent, réservés aux usagers les plus proches et les plus autonomes – ou bien, à ceux qui le désirent.

Au vu de ces éléments, il semble que les visites à domicile sont une pratique à systématiser (comme le prévoient les conventions signées avec les opérateurs) pour maximiser les impacts de la MASP – et plus particulièrement concernant l'évaluation de la situation en début de mesure.

Accompagnements physiques

Au-delà des rendez vous plus ou moins fréquents, les travailleurs sociaux en charge de la MASP accompagnent aussi physiquement les bénéficiaires dans certaines de leurs démarches effectuées dans le cadre de la mesure. 68% des bénéficiaires sont concernés, pour une moyenne de 2 accompagnements physiques par mesure.

Cet accompagnement peut être nécessaire pour les bénéficiaires qui ont des difficultés de motivation, des appréhensions à l'égard des institutions, ou encore des difficultés de compréhension administrative. En effet, la présence d'un travailleur social peut permettre de s'assurer que les bénéficiaires engagent et/ou terminent concrètement une démarche conseillée dans le cadre de la MASP (accès aux droits, relogement...), et de résoudre des problématiques administratives qu'ils n'auraient pas pu gérer seuls.

L'objectif n'est pas d'accompagner physiquement les bénéficiaires dans toutes leurs démarches, ni de les accompagner tout au long de la mesure, mais de lever certains freins en proposant cette aide, puis, lorsqu'ils ont pris suffisamment d'assurance, de les encourager à effectuer ces démarches seuls, en les y préparant au mieux (information, vérification de leur bonne compréhension ...).

Les exemples d'accompagnements physiques sont variés : au Tribunal d'instance pour des demandes de mise sous protection ou pour une procédure de rétablissement personnel ; auprès de bailleurs sociaux pour négociation d'un plan d'apurement ; auprès d'un conseiller financier pour obtenir un remboursement ; à la CAF ou dans d'autres administrations pour rétablir ou ouvrir un droit ; à la bibliothèque pour inciter le bénéficiaire à s'y inscrire ; lors de visites de logements ou de foyers en vue d'un relogement ; à Emmaüs pour acheter du mobilier électroménager suite à un relogement ; à l'hôpital pour réaliser des examens et reprendre des soins...

« Il y a des peurs... par exemple, aller au CMP.... Donc c'est important de le faire avec eux, pour les rassurer, puis de lâcher petit à petit. Ils ne le feront jamais si on ne fait pas le premier rendez-vous avec eux ! (...) Il faut être là au bon moment pour les gens, si on loupe une échéance, la personne peut passer à autre chose... » (Opérateur)

« Il n'y a pas une seule stratégie, ça dépend de l'évaluation...il faut voir si la famille peut faire elle-même, et si elle ne peut pas, on fait avec eux. » (Opérateur)

Notons cependant que les pratiques en termes d'accompagnement physique dans les démarches des bénéficiaires, et plus généralement, d'accompagnement « renforcé », sont variables en fonction des travailleurs sociaux, et des problématiques concernées – ainsi, certains travailleurs sociaux considèrent qu'un accompagnement physique lié à la reprise des soins est indispensable, alors que d'autres se contenteront de « motiver » ou d'informer le bénéficiaire.

Fréquence des rencontres

On compte en moyenne, pour les mesures exercées terminées en 2013, 19 rencontres par bénéficiaire. Si l'on compare ces chiffres à la durée moyenne des mesures exercées (18 mois), **la fréquence moyenne des rencontres durant la MASP est environ d'une rencontre par mois**. Notons cependant que ces chiffres ne font pas apparaître les liens par téléphone, très fréquents dans certains cas.

Quant au détail des modalités de rencontre, on compte en moyenne plus de 9 visites à domicile par ménage ; plus de 7 rendez-vous par ménage (presque 9 si l'on ne prend en compte que les 85 % de ménages concernés) ; presque 2 accompagnements physiques par ménage (presque 3 si l'on ne prend en compte que les 68 % de ménages concernés). **La fréquence des visites à domicile est en moyenne d'une visite tous les deux mois ; celle des rendez-vous, en moyenne d'un peu moins d'une visite tous les deux mois.**

Ces chiffres masquent cependant de fortes disparités entre bénéficiaires dans la fréquence et l'intensité de l'accompagnement. Au cours de l'enquête qualitative, nous avons ainsi pu rencontrer des bénéficiaires pour lesquels la fréquence des rencontres était d'une fois par mois, une fois par semaine, ou une fois toutes les deux semaines... avec des fortes variations pendant la mesure (la fréquence augmente notamment quand la MASP amène le bénéficiaire à s'engager dans une démarche, à plus ou moins loin terme)

Modalités de rencontre	Nombre de rencontres	Nombre de rencontres par ménage	% de ménages concernés	Nombre de rencontres par ménage concerné	Fréquence moyenne des visites (par mois)
Visites à domicile	454	9,66	100 %	9,66	0.5
Rendez-vous	354	7,53	85 %	8,85	0.4
Accompagnement physique dans les démarches	90	1,91	68 %	2,81	0.1
Total des rencontres	898	19.11			1.1

Source : bilans des opérateurs, MASP terminées en 2013 et qui ont duré au moins 3 mois.

Notons ici que certains travailleurs sociaux se plaignent de ne pas pouvoir effectuer un accompagnement plus intensif et plus fréquent qu'une fois par mois, à cause d'un trop grand nombre de suivis à effectuer simultanément, et au regard des problématiques parfois très lourdes auxquelles font face les bénéficiaires. Certains agents du Service Social, plaidant pour un renforcement de l'intensité de l'intervention, ont aussi qualifié de « trop faible » la fréquence des rencontres dans le cadre de la MASP.

On compte en moyenne entre 19 et 21 MASP par travailleur social, chiffre que certains considèrent comme élevé pour un accompagnement « approfondi », portant sur des problématiques multiples – mais qui reste sans commune mesure avec le nombre de suivis par travailleur social en circonscription. Si la Convention laisse à l'opérateur le soin d'organiser comme il le souhaite la répartition du nombre de MASP par travailleur social (dans la limite du budget disponible), on comprend qu'un financement permettant de diminuer le nombre de suivis par travailleur social pourrait permettre à ces derniers de consacrer davantage de temps à chaque bénéficiaire.

Intensité du suivi

Pour les travailleurs sociaux, maintenir une fréquence et une « intensité » d'accompagnement tout au long de la mesure est considéré comme un facteur de réussite de la MASP. Ils affirment que la qualité de la relation, de l'adhésion des bénéficiaires – donc de leur engagement dans les démarches à entreprendre dépend de la « ténacité », de la « rigueur », et de la fréquence du suivi, ce qui est confirmé par les bénéficiaires. En cas de manque de motivation, certains travailleurs sociaux n'hésitent pas à rappeler et relancer sans cesse les bénéficiaires pour les impliquer ou les ré-impliquer dans la mesure ; en effet, la MASP ne peut atteindre ses objectifs sans que ses bénéficiaires se mettent en action.

« Moi je n'hésite pas à rappeler, je me tiens au courant de l'avancée des choses, ce n'est pas du tout le même suivi qu'en secteur. C'est vraiment un cheminement que l'on fait ensemble, mais il faut de la rigueur et il faut y croire. » (Opérateur)

« Il faut être tenace pour que les mesures marchent. Cette ténacité je la transmets à la famille, pour qu'ils se rendent compte de ce que je fais pour eux. (...) on ne lâche jamais le lien. Des fois pendant un mois, il ne se passe rien, on attend. Mais en tout cas on ne lâche pas les gens. » (Opérateur)

« Avant j'étais avec l'assistante sociale de la Mairie de X. Mais ce n'est pas pareil, là-bas, c'est toujours rapide... (...) avec Madame X [en charge de la MASP] j'étais mieux accompagné, car elle m'a beaucoup aidé sur tous les plans » (H, 60 ans, MASP 2 pendant 25 mois)

B. Liens et relais avec les services prescripteurs

Le lien entre le service social prescripteur, au début, pendant, et à la fin de la mesure, est un facteur d'efficacité de la MASP parmi les plus importants, permettant des transferts d'informations, une entraide professionnelle, l'identification mutuelle – et par le bénéficiaire – des travailleurs sociaux référents, mais aussi un relais plus rapide et plus efficace en fin de mesure.

Si la quasi-totalité des MASP débutent en lien avec le service social prescripteur (96 %), les liens établis avec le service prescripteurs pendant la mesure ne concernent que le tiers des MASP (36 %). A la fin de la mesure, un relais est organisé dans 81 % des cas, soit avec la polyvalence de secteur, soit avec un autre service social.

Liens et relais		Proportion de ménages concernés	
Liens au début de la mesure avec le service social prescripteur		96 %	
Liens pendant la mesure avec le service social prescripteur		36 %	
Relais à la fin de la mesure	Avec la polyvalence de secteur	43 %	81 %
	Avec un autre service social	38 %	

Sources : Bilans des opérateurs, mesures terminées dans l'année 2013

Au début de la mesure

Comme indiqué dans la Convention, au début de la mesure, l'opérateur prend contact avec le Service Social prescripteur, et organise, si besoin, une rencontre commune avec le bénéficiaire, qui peut s'effectuer dans les locaux du service prescripteur, dans ceux de l'opérateur ou au domicile du bénéficiaire. D'après les bilans des opérateurs, cette prise de contact opérateur / prescripteur est quasiment systématique – bien que les rencontres communes avec le bénéficiaire semblent plus rare.

Ce lien avec le service prescripteur au début de la mesure est un facteur d'efficacité de la MASP pour plusieurs raisons. Tout d'abord, il permet une transmission de l'information au travailleur social en charge de la MASP, afin que ce dernier puisse compléter l'évaluation sociale préalable, mieux appréhender les problématiques du bénéficiaire et son historique, et être averti en cas de difficultés particulières (d'adhésion, de santé, d'addictions, familiales...). Ensuite, il permet de clarifier, pour le bénéficiaire, le passage d'un référent à l'autre. Enfin, il peut favoriser l'adhésion et la mise en place d'une relation de confiance, et permettre aux différents travailleurs sociaux impliqués dans le suivi du bénéficiaire de se fixer des objectifs communs, et par la suite, de travailler ensemble ou d'avoir des actions complémentaires.

« On implique l'assistante sociale du bailleur ou l'AS DALO pour les premiers rendez-vous, on se retrouve à trois, le relais est transmis, on a les mêmes documents, on a les mêmes objectifs. Ça aide pour la relation. » (Opérateur)

« En début de mesure, nous prenons systématiquement attache avec le service prescripteur notamment après le premier rendez-vous avec l'usager pour avoir parfois des précisions sur la situation mais également pour informer le service prescripteur de la mise en œuvre ou non de la MASP. » (Bilan d'un opérateur)

Pendant la mesure

S'ils semblent favoriser la réussite de la MASP, les liens entre opérateur et service prescripteur pendant la mesure ne concernent que le tiers des bénéficiaires. La plupart du temps, c'est principalement avec les services sociaux des bailleurs qu'une communication est maintenue, notamment pour les informer des orientations prises pour réduire ou résorber l'endettement locatif.

Les opérateurs indiquent que « *les professionnels à l'origine de la demande restent très soucieux de la prise en charge de la personne orientée* », ce que nous avons pu constater à travers plusieurs exemples, et plus particulièrement pour les bénéficiaires qui étaient suivis par un service social depuis longtemps. Ces liens entre professionnels du travail social permettent un partage d'informations, une entraide ou une complémentarité des interventions sur certaines problématiques, et surtout, un relais plus rapide et plus efficace en fin de mesure.

En fin de mesure

C'est en fin de mesure que le relais est le plus crucial. Une sortie de MASP réussie peut rarement se passer d'un relais, qui puisse garantir qu'un nouveau référent (ou le service prescripteur) soit informé des problématiques subsistantes et s'investisse dans un accompagnement complémentaire si nécessaire. En outre, ce nouveau référent doit être identifié par le bénéficiaire, au cas où des difficultés résolues par la MASP viendraient à réapparaître.

Selon les bilans des opérateurs en 2013, **un relais est mis en place à la sortie du dispositif pour 81 % des bénéficiaires**. Dans l'étude des trajectoires, nous ne disposons de l'information que pour les sorties « autonomie » (36 % des sorties) : parmi ces sorties, 24 % mentionnent un relais – ce qui signifie que le tiers des sorties « autonomie » n'ont pas nécessité un relais.

Les cas de « retour à l'autonomie » à la sortie de la MASP ne signifient pas, dans la grande majorité des cas, que la personne est autonome : cette autonomie est toujours relative, donc la plupart des bénéficiaires auront besoin, par la suite, d'un accompagnement social.

Les sorties de MASP qui donnent lieu à des ouvertures ou des orientations vers d'autres dispositifs (27 %) nécessitent plus particulièrement une préparation qui implique un passage de relais, d'une part pour transmettre les informations pertinentes au travailleur social ou au mandataire qui sera le nouveau référent du bénéficiaire, et d'autre part pour faciliter la compréhension du changement, et l'identification du nouveau référent par le bénéficiaire. Nous avons pu constater au cours de l'enquête que **ce relais était systématiquement prévu dans les cas de sorties vers des mesures de protection juridiques** (parfois assurées par le même opérateur, ce qui peut faciliter le relais).

« Pour le passage de relais, j'ai organisé une rencontre avec le tuteur, au domicile de M. X, avec lui. (...) j'ai aussi fait le lien avec le CCAS, car il a plus de 60 ans, ils peuvent l'aider aussi. » (Opérateur)

Pour les bénéficiaires qui ont le plus de difficultés de compréhension administrative – et plus particulièrement pour ceux qui ont une altération de leurs facultés physiques ou mentales impliquant l'entrée dans une mesure de protection juridique -, une rencontre physique avec le nouveau référent semble indispensable. Ainsi, nous avons constaté au cours de l'enquête qu'en l'absence de rencontre physique, certains bénéficiaires n'avaient pas compris qu'ils changeaient de référent, ni de dispositif.

« Un bon relais, c'est un rendez vous avec l'AS de secteur et la personne : faire le point, voir ou on en est... » (Service Social)

Par ailleurs, une rencontre physique peut permettre de pérenniser l'adhésion de la personne, de garantir une confiance dans le nouveau référent, ou encore, d'atténuer la sensation « d'abandon » parfois ressentie par les bénéficiaires en fin de MASP.

« Il faut assurer les relais, par un accompagnement physique, un rendez vous commun... ça humanise, ça crée de la confiance, ça fait tomber des réticences... » (Opérateur)

Nous notons cependant qu'une rencontre physique n'est pas systématiquement organisée pour le passage de relais ; les pratiques des travailleurs sociaux en charge de la MASP sont variables à ce sujet.

A minima, le passage de relais implique de s'assurer que le bénéficiaire a bien identifié les personnes ou les structures auxquelles il peut s'adresser s'il a besoin d'aide, même si elles ne sont pas référents.

« A la sortie d'une MASP, la situation est censée être réglée... mais il faut faire comprendre aux gens ou est-ce qu'ils peuvent demander de l'aide, quoi déclencher dans tel cas... on leur dit : « n'attendez pas que ça s'aggrave, sollicitez untel si vous avez un problème ». » (Opérateur)

Ainsi le passage de relais ne concerne pas nécessairement le service prescripteur, et peut s'entendre plus globalement comme un aiguillage ou une information sur la diversité des structures pouvant potentiellement aider la personne, afin qu'elle ne se retrouve pas seule face à ses problématiques, d'autant plus quand elles subsistent.

Par ailleurs, le retour au service prescripteur ne semble pas toujours pertinent : les travailleurs sociaux doivent identifier, localement, les structures qui seront les mieux à même d'accompagner la personne.

« Le retour à la polyvalence peut être compliqué pour les plus fragiles, ils devront se sevrer d'un accompagnement de proximité. Il y a d'autres solutions dans certains cas : mobiliser d'autres relais relationnels, des dispositifs plus collectifs comme des groupes de quartiers, etc. Il faut surtout convaincre les gens de ne pas rester seuls avec leurs problèmes, d'aller demander de l'aide s'ils en ont besoin. » (Service Social)

« Par exemple, pour les personnes de plus de 50 ans aux problématiques multiples, la MASP sera une goutte d'eau, ils ont besoin d'un accompagnement long, approfondi, que ne peut pas assurer le droit commun... donc c'est soit la tutelle, soit il faut activer des partenariats avec d'autres services, en psychiatrie par exemple, pour prendre le relais quand la MASP s'arrête » (Service Social)

L'importance du relais en fin de mesure est aussi lié à la temporalité de la MASP : certains travailleurs sociaux se plaignent de ne pas toujours avoir le temps de préparer le relais lorsqu'une MASP prend fin de manière précipitée – nous y reviendrons ultérieurement.

Les sorties prématurées

Les sorties de MASP « prématurées » représentent 17 % de l'ensemble des mesures acceptées. Pour rappel, nous regroupons sous l'appellation de « sortie prématurée » les sorties pour cause de fin de prestation éligible, de décès, de transfert du dossier dans un autre département. Nous n'analyserons ici que les sorties pour cause de fin de prestation éligible, ce motif pouvant potentiellement être vécu comme une fin de MASP soudaine ou brutale pour les bénéficiaires.

Rappelons que les orientations ou ouvertures vers d'autres dispositifs peuvent aussi constituer des sorties prématurées, mais dans ce cas, la personne est prise en charge par un autre référent ; de même, les « échecs » peuvent constituer des sorties prématurées, mais relèvent du ressort de la personne dans la majorité des cas (non adhésion).

Plus globalement, si l'on considère qu'une mesure de moins de 6 mois relève d'une sortie prématurée, c'est alors 28 % des MASP qui terminent de manière prématurée, ou 45 % si l'on compte les MASP ayant duré moins d'un an.

Sorties prématurées	
Fin de prestation éligible	6 %
Transfert du dossier sur autre département	6 %
Décès	5 %
Total	17 %

Les sorties pour fin d'éligibilité semblent souvent mal comprises et mal vécues par les bénéficiaires. Soudaines, pas toujours préparées, elles révèlent les difficultés liées à une fin de MASP précipitée, pour laquelle une explication et un relais n'ont pas été prévues. Les bénéficiaires interrogés décrivent leur incompréhension, et la sensation « d'abandon » qu'ils peuvent ressentir, dues à la peur de se retrouver « seul face à ses problèmes ».

« On ne m'a pas expliqué, on m'a juste dit que c'était parce que je ne touchais plus l'allocation adulte handicapé. Je n'ai pas compris car c'est une aide et vu que j'ai moins d'argent on arrête la mesure ! Je l'ai vécu un peu mal la fin. Je suis devenue une personne dépendante (...). Il y a des fois où je vais me donner à fond et d'autres fois je peux tout abandonner. [La MASP] c'était aussi un soutien moral. Surtout quand on ne voit jamais personne. » (F, 47 ans, MASP 1 pendant 12 mois, sortie fin d'éligibilité)

« Je n'ai plus de nouvelles depuis juin. J'ai téléphoné, téléphoné... elle m'a abandonné. Au moins qu'elle me prévienne ! (...) Finalement, elle est revenue pour me dire que c'était fini. Je suis retournée à la circonscription, angoissée. J'aurais pu mourir, je n'ai aucune sécurité. Je demande quelqu'un pour m'aider, qui va le faire, ce n'est pas clair. J'ai téléphoné au CG et je n'ai pas eu d'explications. » (F, 76 ans, MASP 1 pendant 12 mois, sortie fin d'éligibilité)

« La mesure s'est arrêtée subitement car le RSA Activité pas éligible à la MASP, alors qu'il avait besoin de 3 mois de plus pour mettre fin à sa dette locative. » (Opérateur)

On comprend mieux, au regard de ces sorties prématurées, l'importance d'un relais, et d'une durée de mesure suffisante pour pouvoir travailler ce relais, préparer la personne à la fin de mesure, lui faire comprendre les changements qui vont intervenir. Dans les cas de sortie de mesure pour cause de fin d'éligibilité, il serait sans doute judicieux de prévoir une période de prolongation, permettant de mettre en place un relais ou de terminer les démarches engagées pendant la mesure.

C. Temporalité et complexité des administrations

Les usagers de la MASP, bénéficiaires de prestations sociales, dépendent de plusieurs institutions (CAF, MDPH, Projets de ville RSA...) qu'ils ont souvent des difficultés à comprendre, et qui peuvent rendre la résolution de certaines problématiques complexe.

Au cours de l'enquête, les opérateurs ont témoigné de nombreuses difficultés liées aux rapports avec ces institutions, que ce soit en termes d'interlocuteurs ou de délais. La relation avec ces institutions est pourtant indispensable pour pouvoir résoudre certains problèmes, qui sont parfois à l'origine de la MASP (ruptures de droits, par exemple).

A plusieurs reprises, nous avons constaté des difficultés pour les travailleurs sociaux en charge de la MASP à trouver des interlocuteurs au sein des administrations, et des difficultés liées aux délais de traitement, parfois très long, et dont les effets négatifs peuvent être importants pour les bénéficiaires (absence de revenus pendant une attente de renouvellement de l'AAH ou du RSA par exemple).

Le manque de lisibilité de ces administrations et de leurs règles de fonctionnement, tout comme la dématérialisation et la raréfaction des accueils physiques, peuvent aussi constituer des entraves à l'accès aux droits (particulièrement pour les publics les plus fragiles), et peut rendre difficile le travail pédagogique de la MASP. Ainsi, certains travailleurs sociaux s'inquiètent de la capacité des bénéficiaires à maintenir des relations avec ces administrations, ou de la pérennité de leur compréhension, lorsque la mesure prend fin.

« Le problème c'est la CAF, on n'arrive plus à travailler avec eux. Elle est en train d'éloigner les bénéficiaires de leurs dispositifs sociaux, mais aussi les professionnels. (...) La MDPH, on arrive à communiquer avec eux, mais ils mettent toujours beaucoup de temps à répondre, ils sont débordés. » (Opérateur)

Les délais d'instruction longs – principalement pour les bénéficiaires concernés par la MDPH – et plus généralement, la lenteur et la complexité des circuits administratifs, plaident aussi en faveur d'une mesure plus longue – ou du moins, d'une durée de mesure adaptée aux situations dans lesquelles cette lenteur menace la réalisation des objectifs de la MASP dans le temps imparti.

« Les délais d'instruction sont très longs à la MDPH, donc c'est d'autant plus dur de faire des mesures courtes : le temps de faire un certificat, puis 18 mois d'attente, on est déjà à la fin de la mesure ! » (Opérateur)

Par ailleurs, les erreurs administratives, et plus globalement, la complexité des droits entraînant parfois des oublis de déclaration et/ou des déclarations inexactes, donnent lieu à des rappels de trop perçus (CAF, RSA) qui peuvent aussi influencer sur la situation des bénéficiaires. Leurs niveaux de revenus et de « reste à vivre » étant extrêmement faibles, et dépendant des prestations sociales, de tels rappels de trop perçus peuvent renforcer l'endettement, ou parfois en être à l'origine : pour un bénéficiaire qui n'a pour ressources qu'un RSA socle, deux mois de suspension du RSA peuvent l'inciter à s'endetter pour continuer à payer ses charges courantes ou son alimentation. De même, pour les bénéficiaires sanctionnés dans le cadre du RSA (pour déclarations inexactes, frauduleuses, ou pour absence de signature d'un Contrat d'Engagement Réciproque), la sanction peut avoir des impacts très négatifs sur leur niveau d'endettement.

Comme nous l'indiquions précédemment, la MASP est un dispositif « palliatif », en fin de parcours, dont la réussite dépend de nombreuses problématiques structurelles. Les pratiques administratives en font partie, et constituent des facteurs pesant sur les effets de la MASP, en termes de complexité, de délais ou encore d'erreurs impliquant des rappels. Rappelons à ce propos qu'un certain nombre de ces pratiques administratives dépend du Département lui-même (MDPH, sanctions RSA) ou d'institutions avec lesquelles il a signé des conventions (CAF, Pôle Emploi).

D. Durée de la mesure et rythme des bénéficiaires

Le choix du Département, en 2012, de limiter la durée des mesures à 18 mois avec une possibilité de prolongation exceptionnelle de 6 mois, soulève de nombreuses critiques et questions. Nous n'avons pas suffisamment de recul pour pouvoir analyser les impacts statistiques de cette limitation de durée sur la durée des mesures, mais de nombreux éléments qualitatifs et quantitatifs nous alertent quant aux effets négatifs d'une telle limitation.

Ainsi, agents du Service Social, travailleurs sociaux en charge de la MASP et bénéficiaires développent différents arguments concernant la temporalité de la mesure : selon la plupart d'entre eux, celle-ci devrait être adaptée au « rythme des personnes » (et notamment de leur adhésion), à la complexité des problématiques à résoudre, à la temporalité des administrations, ou encore, permettre des sorties et relais de qualité (et ce plus particulièrement pour la MASP 2).

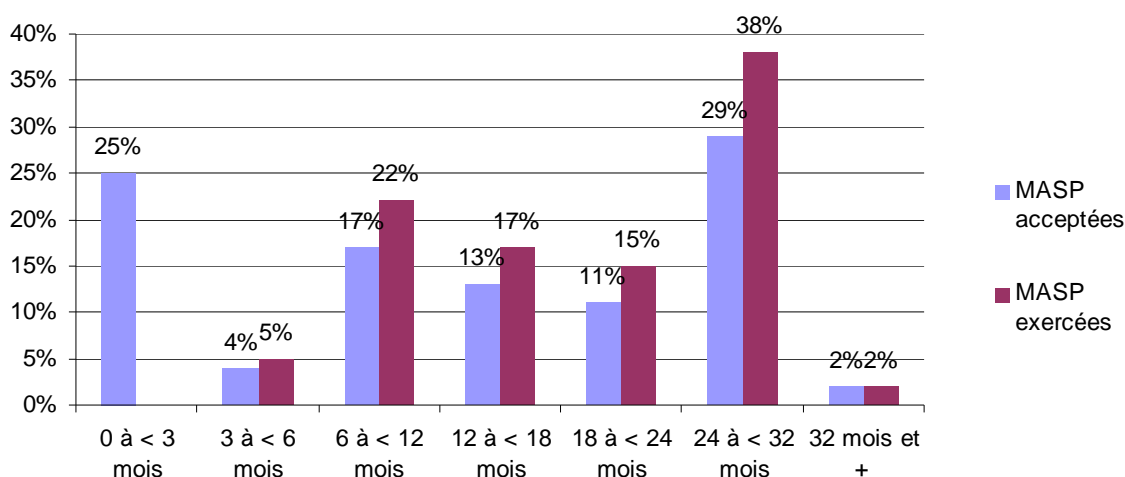
Notons ici que la limitation de la durée des mesures ne se traduit pas systématiquement par un arrêt des MASP à 24 mois, mais que si ce n'est pas le cas, elle incite la commission à réduire les prolongations autant que possible ; il s'agit donc d'une pression globale sur la durée des mesures.

Eléments statistiques

En Seine-Saint-Denis, la durée moyenne d'une MASP est de 13,6 mois ; la durée moyenne d'une MASP exercée est de 18 mois. Cependant, parmi les MASP exercées, 55 % des MASP se prolongent au-delà de 18 mois, et 40 % se prolongent au-delà de 24 mois. De fait, les MASP terminées, dont la plupart n'ont pas été soumises à une limitation de durée, puisqu'il s'agit majoritairement de mesures ayant démarré avant la décision de limiter la durée de la mesure), sont nombreuses, voire majoritaires, à dépasser les seuils fixés, ce qui nous porte à penser que ces seuils sont inadaptés.

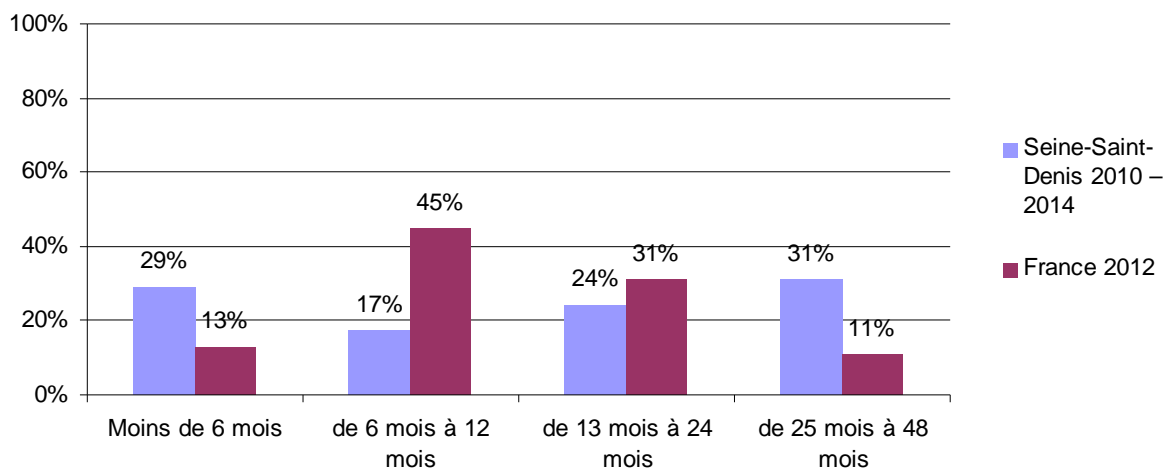
Ces statistiques sur les MASP terminées ne nous permettent pas de constater les effets de la limitation de la durée, mais on peut supposer qu'à terme, si la décision de limitation est maintenue, la durée moyenne des mesures diminuera.

Durée des MASP acceptées et des MASP exercées :



Au niveau national, la durée moyenne d'une MASP est de 13 mois, soit la même durée qu'en Seine-Saint-Denis. Pour le reste, les différences sont importantes : la Seine-Saint-Denis compte davantage de durées de moins de 6 mois (+16 points) et davantage de durées de plus de 25 mois (+20 points), mais moins de durées « intermédiaires » (- 28 % de MASP de 6 à 12 mois ; - 7 points de MASP de 13 à 24 mois).

Précisons cependant que les données nationales ne prennent en compte que les mesures terminées en 2012, alors qu'en Seine-Saint-Denis, les mesures terminées entre 2012 et 2014 sont prises en compte, ce qui explique logiquement que davantage de plus longues mesures apparaissent. Par ailleurs, les données nationales portent sur l'année 2012, alors même que la plupart des départements ont mis en œuvre la MASP en 2009, 2010 ou 2011, ce qui explique logiquement que les durées des mesures terminées soient courtes : la plupart du temps, elles ne peuvent excéder 3 ans.



« Aller au rythme du public »

Le principal argument en faveur d'une possibilité de durée plus longue des MASP est la fragilité du public, et par conséquent, la nécessité d'aller « à son rythme ». En effet, le cumul des difficultés à résoudre nécessite du temps, et les travailleurs sociaux en charge de la MASP se sentent parfois « sous pression », dans l'impossibilité de travailler sur tous les objectifs fixés dans le temps qu'il leur est imparti.

La courte durée des mesures peut aussi mettre une pression sur les bénéficiaires – pression nécessaire, selon certains, pour les motiver à entreprendre rapidement les démarches qui leur permettent de résoudre leurs difficultés – mais qui peut aussi être perçue comme contraignante, donc diminuer l'adhésion. Ainsi les opérateurs ont pu témoigner à multiples reprises d'une difficulté à faire correspondre le temps restreint de la MASP avec le « rythme de la personne ».

« Il y a un cumul de difficultés : 18 mois, c'est trop court pour régler les choses. C'est bien de se donner des objectifs à court terme... mais ça met une pression sur les travailleurs sociaux et sur les familles. » (Service Social)

« Compte tenu de la lourdeur des situations, on ne peut pas s'en sortir en 18 mois. (...) Si la loi s'est basée sur 4 ans, ce n'est pas un hasard, ils se sont rendu compte que c'est un public difficile, qui a besoin de temps, surtout au niveau de la santé » (Opérateur)

« On ne peut pas transformer en quelques mois une personne qui a 50 ans de mauvaises habitudes ! » (Service Social)

Respecter le rythme des personnes, c'est aussi prendre en compte le temps de l'adhésion : dans certains cas, les travailleurs sociaux doivent attendre plusieurs mois pour obtenir l'adhésion des bénéficiaires, en tentant d'établir, parfois très difficilement, une relation de confiance. Une durée trop courte de la mesure échouerait donc à prendre en compte cette temporalité.

« C'est une décision budgétaire qui bouscule les opérateurs et les bénéficiaires, ils n'ont pas le droit à l'erreur. (...) La famille doit adhérer très vite. » (Service Social)

« On met 6 mois à avoir une vraie vision des problèmes, de la stratégie à mettre en œuvre, on commence un réel travail plus tard... (...) avec un public fragile, des objectifs

à 3 mois ce n'est pas possible. Il faut déjà 3 mois pour s'approprier, que la famille nous fasse confiance... Souvent les gens ne viennent pas au 1er, au 2eme rendez-vous... on a déjà perdu un mois ». (Opérateur)

Le rythme de la MASP peut aussi inquiéter certains bénéficiaires, qui, d'après les travailleurs sociaux, se « relâchent » parfois face aux efforts à maintenir ; une mesure dont les efforts demandés seraient évolutifs pourrait permettre d'éviter ce genre de situations.

« Positivement, la famille va avoir conscience que c'est court donc ils vont s'investir. Mais j'ai constaté qu'ils s'investissent beaucoup au départ, mais à un moment donné ils lâchent car c'est beaucoup trop rapide pour eux, pour la plupart on sent qu'il y a un relâchement presque un an après le démarrage, car on n'avance plus à leur rythme. On leur demande beaucoup, au niveau des démarches, de la gestion du budget... »
(Opérateur)

Par ailleurs, la récolte des éléments qui permettent aux opérateurs d'enclencher des démarches peut aussi prendre un certain temps, qui retarde d'autant le lancement concret de la MASP.

« Des fois on a des difficultés, au bout d'un an on a toujours pas les papiers... Il y a des personnes qui donnent leurs documents administratifs au compte-goutte. (...) On revient toujours à cette histoire de 18 mois, on doit avancer au rythme des gens. Il m'est arrivé de faire le tri des papiers au bout d'un an, mais c'est parce que les priorités de monsieur étaient à respecter. Les objectifs de la MASP ne sont pas les nôtres, ce sont les leurs avant tout. On a une mission certes, mais il faut avancer au rythme des gens. »
(Opérateur)

En outre, comme nous l'avons vu, la temporalité des administrations (délais longs, complexité des procédures) dont dépendent une large partie des bénéficiaires de la MASP ne permet pas aux opérateurs de résoudre certains problèmes dans un temps court. C'est notamment le cas pour les bénéficiaires en attente de renouvellement de droits (MDPH, CAF), mais aussi pour les dossiers de surendettement, les demandes de mesure de protection juridique ou encore les conflits avec les bailleurs, qui peuvent s'étaler sur plusieurs années, pendant lesquelles les bénéficiaires ne peuvent se passer de l'accompagnement de la MASP.

La durée de la mesure représente aussi une forte contrainte pour les travailleurs sociaux en charge de la MASP, et pèse sur leurs conditions de travail. Cette injonction à réaliser les objectifs de la MASP dans un temps contraint peut apparaître en contradiction avec la commande d'un « accompagnement approfondi ».

« On demande l'impossible aux opérateurs. Ils passent 18 mois à construire la relation avec les usagers, à instaurer la confiance, et quand ils atteignent l'objectif, on leur dit : « travaillez la fin, passez le relais ! » (...) Il y a des fins de mesure qui arrivent trop vite. Il faut faire attention à ce que l'utilisateur ne se sente pas abandonné... Ce problème là n'existe pas en polyvalence, car le service sera toujours là. » (Service Social)

Impacts de la durée sur les sorties

Un autre argument critique de la restriction de la durée des MASP est que cette dernière rend les sorties de mesure plus complexes. Certains travailleurs sociaux considèrent que la durée est parfois trop courte pour pouvoir accompagner la sortie de MASP efficacement, et créer un relais avec un nouveau service référent.

Par ailleurs, une sortie « soudaine » peut peser sur la réussite de la mesure : reprendre la gestion de leurs revenus sans transition peut être difficile pour certains bénéficiaires. C'est notamment le cas pour les MASP 2 pour lesquelles la durée de la mesure n'aura pas permis un passage transitoire en MASP 1, ou du moins, une reprise progressive de la gestion de son budget et du paiement des charges par le bénéficiaire. Dans ces cas là, un arrêt trop rapide de la mesure risque de compromettre l'ensemble des démarches entreprises depuis le début de la MASP, et les apprentissages budgétaires qui sont basés sur un accompagnement de long terme.

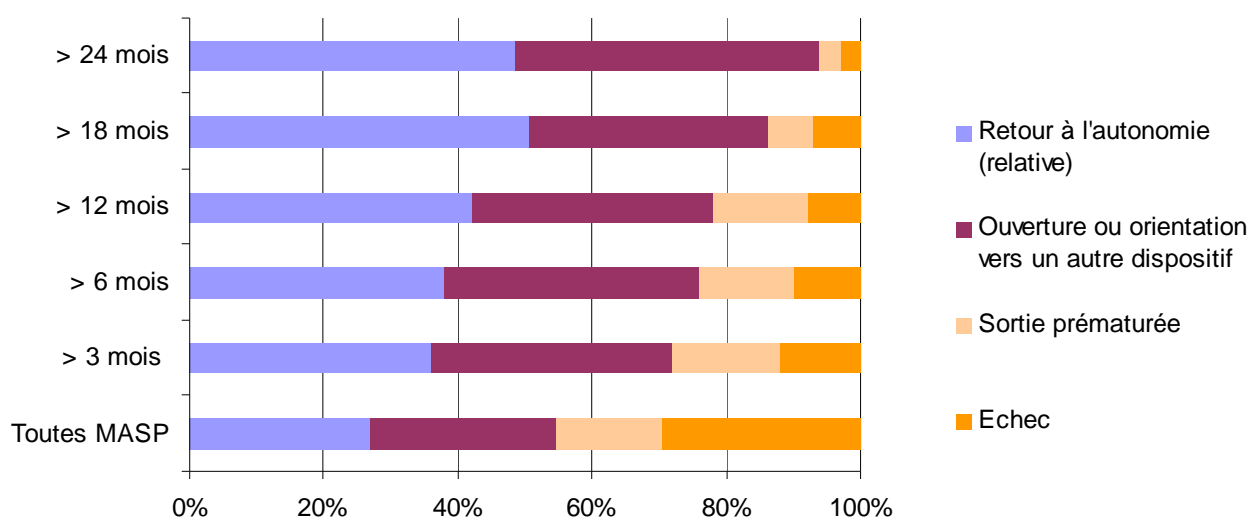
« Si on avait davantage de temps, on pourrait finaliser le travail en faisant un relais avec le secteur en ayant l'espoir que la personne n'ait plus besoin d'être accompagnée. Les 18 mois sont frustrants. » (Opérateur)

« Du jour au lendemain vous apprenez à quelqu'un qu'il doit tout gérer alors qu'il n'a jamais rien géré, c'est très compliqué. (...) J'ai plusieurs personnes qui m'ont déjà dit qu'ils vont faire un courrier au Conseil Général pour demander un délai supplémentaire. » (Opérateur)

« Pour la MASP 2, ce qui va être compliqué c'est la reprise des paiements par les gens, car 18 mois c'est très court. » (Opérateur)

« La fin est prévue pour le mois de novembre. Je pense que ça sera suffisant, mais il faut que je réussisse à m'auto-discipliner... Là, je ne sais pas comment ça se passera, ça risque d'être trop tôt, il faudrait peut-être 3 mois de plus. J'espère que ça ira mieux, pour moi et pour mes enfants. » (H, 58 ans, MASP 2 depuis 12 mois)

Par ailleurs, nous avons constaté que les types de sorties sont statistiquement liés à la durée de la mesure : **plus la durée augmente, plus le taux d'échec diminue, et plus le taux de retour à l'autonomie augmente.** Ainsi, le taux d'échec toutes mesures confondues est de 30 % ; au-delà de 6 mois de mesure, il est de 10 % ; au-delà de 24 mois, il n'est plus que de 3 %. A l'inverse, le taux de sorties positives (« retour à l'autonomie ») passe de 27 % toutes MASP confondues à 38 % au-delà de 6 mois, puis à 51 % au-delà de 18 mois.



Il semblerait, au regard de ces chiffres comme aux dires des travailleurs sociaux, qu'une augmentation de la durée des mesures permette de stabiliser et de pérenniser les résultats de la MASP à long terme. Comme nous l'avons noté précédemment, les impacts « pédagogiques » de la MASP nécessitent une temporalité longue et des transitions progressives pour pouvoir transformer les pratiques des bénéficiaires à long terme, et éviter qu'ils ne rechutent dans les mêmes problématiques.

En outre, rappelons que la fréquence actuelle du suivi (une rencontre par mois, en moyenne), qui dépend notamment du nombre de suivis par travailleur social, ne semble pas permettre l'atteinte de résultats plus rapides.

« Il faut se donner les moyens d'avoir des effets durables... ce n'est pas en 18 mois que ça peut se régler. Sauf si c'était un rendez-vous hebdomadaire, mais alors il faudrait davantage de travailleurs sociaux. » (Service Social)

Par ailleurs, nous avons pu voir précédemment que la MASP en Seine-Saint-Denis se trouve de fait « réservée », parmi ses publics potentiels, aux personnes les plus fragiles, dans une situation critique et dont les difficultés sont installées depuis longtemps. Il est donc logique que la durée de la mesure

soit un gage de résolution la plus durable possible, par l'effet sur les difficultés elles mêmes, et sur l'apprentissage pérenne de « bons réflexes » de gestion budgétaire et administrative, mais aussi de sollicitation adaptée des services compétents (savoir demander de l'aide au bon moment).

L'argument financier invoqué pour limiter la durée des mesures peut donc être contredit par plusieurs éléments, et en premier lieu, par un argument lui-même financier. En effet, la limitation de la durée a des impacts sur l'efficacité de la mesure : si la diminution de la durée des mesures ne leur permet pas d'avoir des effets à long terme, alors les MASP ne sont plus « efficaces », au sens où l'investissement financier dans la MASP ne permet pas d'atteindre les effets espérés.

Au total, de nombreux arguments plaident donc en faveur d'une remise en question de la limitation de la durée de la MASP :

- plus la durée des mesures est longue, plus les sorties vers l'autonomie augmentent, et plus le taux d'échec diminue
- la temporalité des personnes (notamment au regard de leurs multiples problématiques, et des enjeux liés à leur adhésion) et des administrations dont elles dépendent, ne permet pas d'atteindre des effets concluants rapidement
- le nombre de suivis par travailleur social ne permet pas de compenser cette restriction de durée par un suivi plus fréquent
- la limitation de la durée fait peser une pression supplémentaire sur les travailleurs sociaux, notamment en termes de travail administratif (au détriment de l'accompagnement)
- une MASP courte ne permet pas d'assurer des effets à long terme³⁵ (notamment en raison de la nature de cet accompagnement, et de l'enjeu du passage de relais) – et plus particulièrement concernant les MASP 2, qui nécessitent une fin de mesure progressive

Nous pouvons donc considérer **qu'un assouplissement de la limitation de la durée des mesures permettrait à la MASP d'avoir davantage d'impacts positifs, à court terme comme à long terme.** En effet, la durée de la mesure pourrait simplement s'adapter aux publics, et dépasser la limitation à 18 + 6 mois, quand la situation l'exige. Il est dommageable d'arrêter des MASP en cours alors que 6 mois supplémentaires leur permettraient parfois d'atteindre et de stabiliser des effets à long terme.

³⁵ Une étude complémentaire sur les bénéficiaires de la MASP à N+2 pourrait permettre d'analyser plus finement la consolidation des effets du dispositif.

E. Rapports entre les opérateurs et le Département

Cette évaluation a fait émerger certains enjeux concernant les relations entre le Département et les deux opérateurs en charge de la MASP (Sauvegarde de Seine-Saint-Denis, et UDAF 93), relatifs à la fréquence et aux formes du « rendre compte », au dialogue entre les opérateurs et la commission, ou encore aux besoins en formation.

« Rendre compte »

Si les bilans, et autres éléments de suivi de l'activité des opérateurs et des mesures en cours sont nécessaires dans une relation commanditaire / prestataire, la portée de ces exigences de « rendre compte » font débat. Pour les travailleurs sociaux en charge de la MASP, l'excès de travail administratif qu'elles impliquent est critiqué, en tant qu'il se ferait au détriment du travail d'accompagnement auprès des bénéficiaires, sur le terrain.

Les opérateurs mentionnent notamment l'accumulation de documents écrits à produire : bilans individuels, notes intermédiaires, demandes de renouvellement, nouveaux contrats, bilans annuels... Certains considèrent que les bilans et les nouveaux contrats sont parfois en doublons ; d'autres, que la fréquence des notes intermédiaires est trop soutenue, en termes de charge de travail, mais aussi de temporalité (notamment lorsqu'elle est de 3 mois, durée jugée insuffisante pour faire un bilan). Cette fréquence dans les éléments à communiquer au Département est aussi décrite comme facteur de pression sur les opérateurs, qui est à relier aux lacunes du dialogue permis par les procédures actuelles.

« C'est pas possible de faire une évaluation en 3 mois... ça demande beaucoup de travail en plus, c'est du temps qui n'est pas passé avec les familles. Ça serait mieux chaque 9 mois... ou bien au cas par cas... (...) Il y a trop de choses à écrire pour le CG, ça prend beaucoup de temps, et ça met une pression. » (Opérateur)

Le Département justifie la fréquence des rapports intermédiaires par des situations de doute sur le niveau de la mesure, ou bien sur la pertinence d'une orientation vers un autre dispositif. Est aussi évoquée la limitation de la durée à 18 mois, qui implique de disposer d'une information détaillée dans les meilleurs délais, afin de prendre des décisions rapides évitant de rallonger les mesures.

On constate cependant que la durée moyenne entre deux passages en commission est de 4,8 mois ; 6 mois en moyenne pour les MASP exercées, ce qui masque d'importantes variations, mais reste supérieur aux 3 mois dénoncés comme étant trop courts.

Un dialogue à renforcer

Si la fréquence des passages en commission pour une même MASP peut garantir un suivi plus proche et un meilleur transfert de l'information (le nombre moyen de passages en commission par MASP est 2,7 ; 3,2 passages pour les MASP exercées ; il augmente logiquement avec la durée des mesures), la forme écrite du dialogue avec la commission semble complexifier la compréhension réciproque entre Département et opérateurs : certains travailleurs sociaux évoquent des difficultés à exprimer la réalité des enjeux auxquels est confronté leur accompagnement, et certains membres de la commission estiment ne pas toujours disposer d'une information suffisamment complète et précise pour prendre leurs décisions.

Ainsi plusieurs cas semblent avoir fait l'objet d'incompréhensions, notamment quant à des demandes renouvellements. Ces difficultés de dialogue sont aussi dues au fait que les travailleurs sociaux ou leurs représentants n'assistent pas aux commissions (à la différence des commissions d'ASLL), où ils pourraient mieux expliquer leurs bilans, leurs difficultés, et dialoguer en temps réel sur les cas les plus complexes.

« La MASP, c'est moins partenarial [que l'ASLL], on comprend moins les attentes du prescripteur. (...) On ne peut pas défendre les dossiers la bas, tout passe par écrit. On pourrait apporter notre point de vue. A l'inverse on ne comprend pas toujours ce que demande la commission. » (Opérateur)

« Il y a des préconisations de renouvellement refusées par le CG, on ne comprend pas toujours. On décortique les notifications, parfois on a l'impression qu'on met en doute notre accompagnement. » (Opérateur)

Si certains considèrent que la présence de travailleurs sociaux en commission ne permettrait pas de prendre des décisions parfois difficiles, cette solution – ou tout autre moyen de renforcer le dialogue entre la commission et les opérateurs – pourrait améliorer la compréhension réciproque, et éviter les malentendus, les manques d'informations ou encore les interprétations erronées qui ont parfois pu donner l'impression aux travailleurs sociaux que la commission doutait de la qualité de leur travail ou du bien fondé de leurs propositions.

Convention et formation des opérateurs

La Convention qui lie les opérateurs au Département n'a pas fait l'objet de critiques au cours de notre enquête. Nous notons cependant que la diversité des pratiques des travailleurs sociaux, sur certaines problématiques, peut poser question : faudrait-il davantage détailler les actions considérées comme « indispensables » dans la Convention ? La question a pu se poser, par exemple, pour l'accompagnement physique concernant les problématiques de santé, la nécessité de souscrire une assurance habitation de manière rapide et systématique, l'éventail des droits potentiels à délivrer, et de manière générale, des pans d'accompagnement plus ou moins investis ou évalués, tels que l'enfance, la santé ou l'administratif.

Par ailleurs, les travailleurs sociaux en charge de la MASP ont évoqué des besoins en formation sur certaines problématiques, notamment de santé, et plus particulièrement de santé psychique et d'addictions, avec lesquelles certains sont peu familiers. Les problématiques liées à l'enfance ont aussi été évoquées, ainsi que la connaissance des dispositifs (DALO, MAJ, mesures de protection juridique...)

« On est travailleur social mais on n'a pas cette formation sur la santé et la psychiatrie. (...) je voudrais vraiment pouvoir affiner mon expertise ». (Opérateur)

« Au niveau de la curatelle et les tutelles, j'aimerais qu'on vienne nous expliquer de façon plus détaillée la notion d'altération. Les facultés physiques, on ne se trompe pas, mais l'altération des facultés mentales, ce n'est pas évident. » (Opérateur)

Développer des formations concernant les problématiques de santé psychique, d'addictions, ou encore de protection juridique des majeurs pourrait donc permettre aux travailleurs sociaux d'améliorer leur efficacité dans le cadre de la MASP.

Au-delà de ces besoins en formation, certains soulignent un manque de connaissance des partenaires locaux, et notamment associatifs, notamment dû à l'absence de territorialisation du dispositif. Une sectorisation des MASP pourrait potentiellement permettre, à long terme, une meilleure interconnaissance entre les travailleurs sociaux en charge de la MASP et les structures sociales locales, qui faciliterait la complémentarité des interventions, l'accès aux ressources locales, et la qualité et la pertinence des relais en fin de mesure. Cependant, le nombre de mesures semble actuellement trop faible pour qu'une sectorisation soit mise en place sans affecter la fluidité des attributions et de la mise en œuvre des MASP.

F. Enjeux spécifiques de la MASP 2

La MASP 2 comporte, en plus de l'accompagnement personnalisé, la perception et la gestion par le travailleur social des prestations du bénéficiaire, soit à sa demande, soit sur proposition du département, « en les affectant en priorité au paiement du loyer et des charges locatives en cours » (article L.271-2. de la loi).

Lors de la rédaction du contrat, en début de mesure, le travailleur social en charge de la MASP définit, avec la personne, les postes auxquels seront dédiées les dépenses. Il s'agit le plus souvent, comme le prévoit la loi, de la reprise du paiement du loyer et du plan d'apurement de la dette locative (notamment en présence d'une menace d'expulsion), des autres charges liées au logement (gaz, EDF, assurance habitation...) et du remboursement des autres dettes.

Un gestionnaire- accompagnateur peut-il aider ?

Avant que la MASP ne soit mise en œuvre, l'ANAS attirait l'attention sur le fait que la MASP 2 fusionne deux fonctions qui étaient jusqu'alors clairement séparées : celle de gestionnaire des ressources et celle d'accompagnateur social, ce qui peut poser question quant à la qualité de la relation d'aide, et la mise en place d'une « relation de confiance » :

*« Lorsqu'une personne sous curatelle faisait une demande d'aide auprès de l'assistante de service social du secteur, elle n'avait pas face à elle le professionnel en charge de contrôler et rendre des comptes au Juge sur sa gestion. Elle pouvait ainsi trouver auprès de l'AS de secteur un autre lieu pour aborder d'autres sujets ou les mêmes, dans une relation fondée sur la libre adhésion et dans un cadre facilitant la confiance. Qu'en sera-t-il si la fonction d'accompagnement est exercée par le même professionnel qui est mandaté pour la gestion de son budget ? En fait, **en accompagnant une personne et en ayant un pouvoir aussi important que celui de gérer une part de son budget, on travaille dans un semblant de confiance pouvant masquer une véritable crainte.** » (ANAS, « MASP : La contrainte à partir d'où et jusqu'où ? Analyse et préconisations de l'ANAS³⁶)*

Une perte de contrôle inégalement vécue

Comme nous l'analyserons plus en détail (cf. partie « effets sur la gestion budgétaire), la MASP entraîne une transformation dans la répartition des dépenses des bénéficiaires qui est complexe à gérer pour la plupart d'entre eux. C'est d'autant plus vrai en MASP 2, car la contrainte est plus forte : les bénéficiaires perdent la maîtrise de leurs prestations sociales.

Sous l'effet de la MASP 2, le « reste à vivre » des ménages concernés diminue fortement, notamment pour ceux qui ne payaient plus leur loyer pour financer d'autres dépenses, telles que les dépenses alimentaires. La MASP 2 induit donc bien souvent d'importantes restrictions dans les dépenses des bénéficiaires, souvent difficilement vécues, particulièrement quand la somme d'argent mensuel ou hebdomadaire versé au bénéficiaire par l'opérateur est dérisoire et le contraint à changer ses habitudes, voire dans certains cas, à se nourrir aux Restos du Cœur.

En effet, la priorisation des postes budgétaires auxquels seront affectées les prestations sociales par les travailleurs sociaux ne correspond pas, la plupart du temps, à celle qu'auraient choisie les bénéficiaires par eux-mêmes. Cela peut poser des problèmes importants pour les bénéficiaires, globalement liés à la perte de maîtrise de leur budget, et plus concrètement, pour le financement des dépenses alimentaires ou d'addictions telles que les cigarettes ou l'alcool.

« On ne peut pas vivre, on a un toit sur la tête, mais les SDF, ils n'ont pas de toit mais ils ont à manger. Nous on a un toit mais on n'a rien à manger. En fait on ne vit pas ! » (F, 47 ans, MASP 2 pendant 12 mois)

³⁶ http://www.anas.fr/MASP-La-contrainte-a-partir-d-ou-et-jusqu-ou-Analyse-et-preconisations-de-l-ANAS_a566.html

La peur de perdre la maîtrise de ses prestations sociales amène les travailleurs sociaux à devoir gérer certaines MASP 2 sans perception des prestations, donc à transformer de fait la mesure en MASP 1, face au refus de certaines personnes. Dans certains cas, cette peur peut conduire des bénéficiaires à ne pas donner pas suite aux rendez vous, et à refuser l'accompagnement social proposé, craignant qu'il soit automatiquement assorti d'une perception de leurs prestations par les travailleurs sociaux.

Cette peur peut aussi, selon les opérateurs, avoir des vertus pédagogiques, car la personne est incitée à suivre leurs conseils budgétaires pour éviter que leurs prestations ne leur échappent. C'est aussi le cas pour des bénéficiaires de MASP 1 qui, effrayés par l'idée d'être contraints à passer en MASP 2, sont davantage impliqués dans les démarches qui leur permettront de résorber leur endettement.

« Les usagers de MASP 1 ont peur de la MASP 2, de la curatelle... ils voient ça comme « quelque chose ou on ne va pas me demander mon avis », alors qu'en MASP 1 ils sont encore décideurs. (...) Il y a des MASP 2 qu'on est obligé de gérer en MASP 1, car les personnes ne veulent pas qu'on gère leurs ressources. C'est intéressant, car la personne suit les conseils à la lettre pour éviter qu'on perçoive les allocs. » (Opérateur)

Dans les cas où la situation le permet, il serait donc intéressant de commencer plus systématiquement les mesures en MASP 1, afin d'évaluer les effets de l'accompagnement sans perception directe des prestations, et de ne réserver la MASP 2 qu'aux situations dans lesquelles elle est indispensable.

Pour d'autres bénéficiaires, à l'inverse, la MASP 2 peut constituer un soulagement : le fait que leur loyer ou leur plan d'apurement soient automatiquement payés permet à certains de se « relâcher », d'être rassurés, et libérés de cette préoccupation, de s'investir ailleurs. C'est aussi le cas pour les bénéficiaires qui ne « se font pas confiance », et pensent qu'ils ne seraient pas capables d'avoir une « discipline budgétaire » de manière autonome. Les travailleurs sociaux indiquent cependant que pour ces bénéficiaires, la fin de MASP est dangereuse, car ils ont pu prendre l'habitude de ne pas se préoccuper des postes budgétaires garantissant leur sécurité.

« Au début c'était un peu dur à accepter, mais je n'avais pas le choix, quand c'est comme ça on n'a pas le choix, c'est un moment difficile en attendant que la situation s'améliore. Quelque part ça m'arrange car j'avoue que je ne sais pas très bien gérer mes sous. Je suis un panier percé, j'ai un problème, donc quelque part c'est une sécurité pour moi. Je sais que je n'ai pas à m'en faire, le loyer, l'électricité est payé régulièrement et basta. Le reste, je gère avec ce que j'ai. » (F, 53 ans, MASP 2 depuis 6 mois)

Cependant, certains travailleurs sociaux considèrent que la MASP 2, si elle permet d'éviter l'expulsion et de rassurer le bailleur, est « anti pédagogique », car les bénéficiaires ne sont pas suffisamment responsabilisés, et que pour un certain nombre d'entre eux, la gestion directe de leurs prestations par l'opérateur ne permettra pas d'apprentissages à long terme.

« La MASP 2 c'est plutôt pour arranger le bailleur et assurer le loyer, mais vis-à-vis d'une personne, c'est de la rééducation forcée... C'est pas en retirant la gestion qu'on mobilise les gens, ils se sentent déchargés... Pour responsabiliser les gens, la MASP 1 c'est mieux. » (Opérateur)

Une fin de mesure aux enjeux importants

Au regard de ces enjeux pédagogiques, et du risque de ne pas atteindre d'effets à long terme, la gestion de la fin des MASP 2 est une phase délicate.

Pour éviter que la MASP n'ait servi qu'à maintenir le logement à court terme, sans prémunir la personne d'une « rechute » dans l'endettement, le bénéficiaire reprend progressivement la gestion directe de ses prestations avant la fin de la mesure – « au moins les trois derniers mois », aux dires des opérateurs. Ce changement se concrétise parfois par une requalification du niveau de la MASP (28 % des MASP 2 à l'entrée sont transformées en MASP 1 à la sortie). Il s'agit, pour les travailleurs sociaux, de laisser de plus en plus d'autonomie aux bénéficiaires, et d'observer s'ils sont capables d'assurer à nouveau le paiement des charges indispensables. Lorsque les bénéficiaires ne s'y sentent

pas prêts, ou que les travailleurs sociaux doutent de leurs capacités à se discipliner, des prélèvements automatiques sont mis en place.

« Un mois avant, ils m'ont laissé gérer l'argent, mais comme ce sont des prélèvements, c'est pareil ! Il y a que le loyer que je paye directement dès que j'ai mes sous. Dans ma tête je suis tranquille. » (F, 50 ans, MASP 2 depuis 24 mois)

« J'ai commencé à lâcher deux mois avant la fin, j'ai mis en place un prélèvement gaz et EDF, puis pour son loyer, j'ai passé le relais à la personne. » (Opérateur)

« En MASP 2, on fait à la place des gens... la question, c'est : comment en sortir ? Donc on donne de plus en plus d'argent à la famille, pour qu'elle reprenne la main, progressivement. » (Opérateur)

Cependant, nous constatons que **la limitation de la durée de la mesure ne permet pas toujours d'effectuer cette transition dans de bonnes conditions** (c'est-à-dire par paliers, avec observation, soutien et ajustements, si nécessaire).

« Sur 4 ans, on pourrait systématiquement glisser progressivement vers des MASP 1, vérifier, observer, puis décider ce que l'on fait... 18 mois, c'est trop court pour des MASP 2. » (Service Social)

« Il y a un risque fort quand les arrêts ne sont pas gradués... 2 mois de MASP 1 à la fin ne suffisent pas, il faut davantage de temps. On prend le risque qu'au final, la MASP ne produise aucun effet à long terme... » (Service Social)

De manière générale, la limitation de la durée de la MASP semble poser davantage de problèmes en MASP 2, notamment car la mise en place de la perception des prestations nécessite un temps supplémentaire (informer la personne, obtenir sa réelle adhésion, prévenir la CAF, négocier la répartition des dépenses, ouvrir un compte bancaire, alerter le bailleur...) – mais aussi en raison de la composition des bénéficiaires de MASP 2, cumulant davantage de difficultés que ceux de la MASP 1, donc nécessitant davantage de temps d'accompagnement.

IV. Actions et effets des interventions

Avant d'évoquer les domaines d'actions et d'impacts de la MASP, nous proposons d'analyser les sorties du dispositif, en tant qu'elles témoignent d'un « résultat » - et leurs corrélations éventuelles avec les caractéristiques des bénéficiaires. Nous présentons par la suite une description des interventions effectuées dans le cadre de la MASP, problématique par problématique, et une analyse de leurs effets, quand elle est possible. Il convient de garder en mémoire que ces effets sont fortement influencés par l'ensemble des enjeux évoqués précédemment.

Rappel des sources utilisées :

- Analyse statistique des trajectoires
- Enquête par entretiens auprès des bénéficiaires
- Enquête par entretiens auprès des travailleurs sociaux en charge de la mesure
- Enquête par entretiens auprès du Service Social et des membres de la commission
- Bilans des opérateurs pour l'année 2013

A. Les sorties de MASP

Les indicateurs de sortie d'un dispositif sont souvent utilisés, en évaluation, comme un moyen d'objectiver ses effets. Cependant, **il est préférable de ne pas se contenter d'un jugement évaluatif basé uniquement sur l'observation d'indicateurs de sorties**. En effet, les indicateurs de sortie font état d'un « résultat », mais ne permettent pas de qualifier le « chemin parcouru », c'est-à-dire, de comparer le résultat à la situation initiale. Par exemple, lorsqu'on étudie le taux de « retour à l'autonomie », ce dernier ne peut pas s'analyser sans prendre en compte les problématiques et les situations des publics à l'entrée dans le dispositif. De même, un indicateur tel que « nombre de personnes concernés par une procédure d'expulsion locative », que nous analyserons par la suite, n'est intéressant que s'il est comparé aux situations des bénéficiaires à l'entrée dans le dispositif.

Par ailleurs, les catégories utilisées par la DRESS doivent elles mêmes doivent être questionnées : « retour à l'autonomie » peut qualifier des situations très différentes, et cette « autonomie » être toute relative. On entendra ici par « retour à l'autonomie » une situation dans laquelle l'accompagnement approfondi proposé par la MASP n'est plus nécessaire pour résoudre les problèmes les plus urgents, ou autrement dit la réalisation des objectifs de la MASP « à minima », c'est à dire la reprise du paiement du loyer, la fin de la menace d'expulsion ou la fin du surendettement.

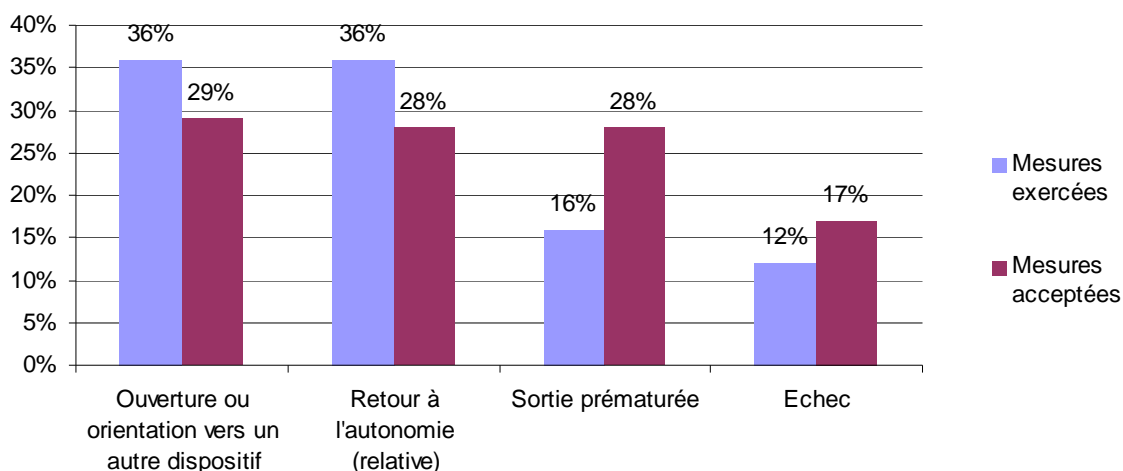
1. Les types de sorties

Parmi toutes les mesures acceptées, les sorties sont schématiquement réparties entre **un tiers d'échecs, plus d'un quart d'ouvertures ou d'orientations vers un autre dispositif, plus d'un quart de retours à l'autonomie, et un sixième de sorties prématurées**.

Cependant, si l'on n'étudie que les MASP exercées (MASP ayant duré plus que 3 mois, soit 76 % des MASP acceptées), **le taux d'échec n'est plus que de 12 %**, et **le « retour à l'autonomie » (avec ou sans accompagnement généraliste) représente plus d'un tiers des sorties**. On peut considérer ce taux d'échec comme relativement faible – d'autant plus que ce dernier décroît à mesure que la durée de la MASP augmente. A l'inverse, **le taux de sortie vers l'autonomie augmente avec la durée de la mesure, pour atteindre 51 % au-delà de 18 mois**, ce qui est un pourcentage élevé au regard des problématiques souvent lourdes des bénéficiaires.

Quant au taux important d'ouvertures ou d'orientations vers d'autres dispositifs (plus d'un tiers des sorties, pour les MASP exercées), il nous informe, selon son interprétation, sur le manque de pertinence des orientations et/ou des évaluations sociales, sur l'évolution négative de la situation des bénéficiaires pendant la mesure (impuissance de la MASP à répondre à certaines problématiques, dégradation de l'état de santé...), ou encore, sur les effets « inattendus » de la MASP en faveur de l'accès aux dispositifs d'accompagnement et/ou de protection (par leur évaluation et leur préparation avec les bénéficiaires) – nous y reviendrons.

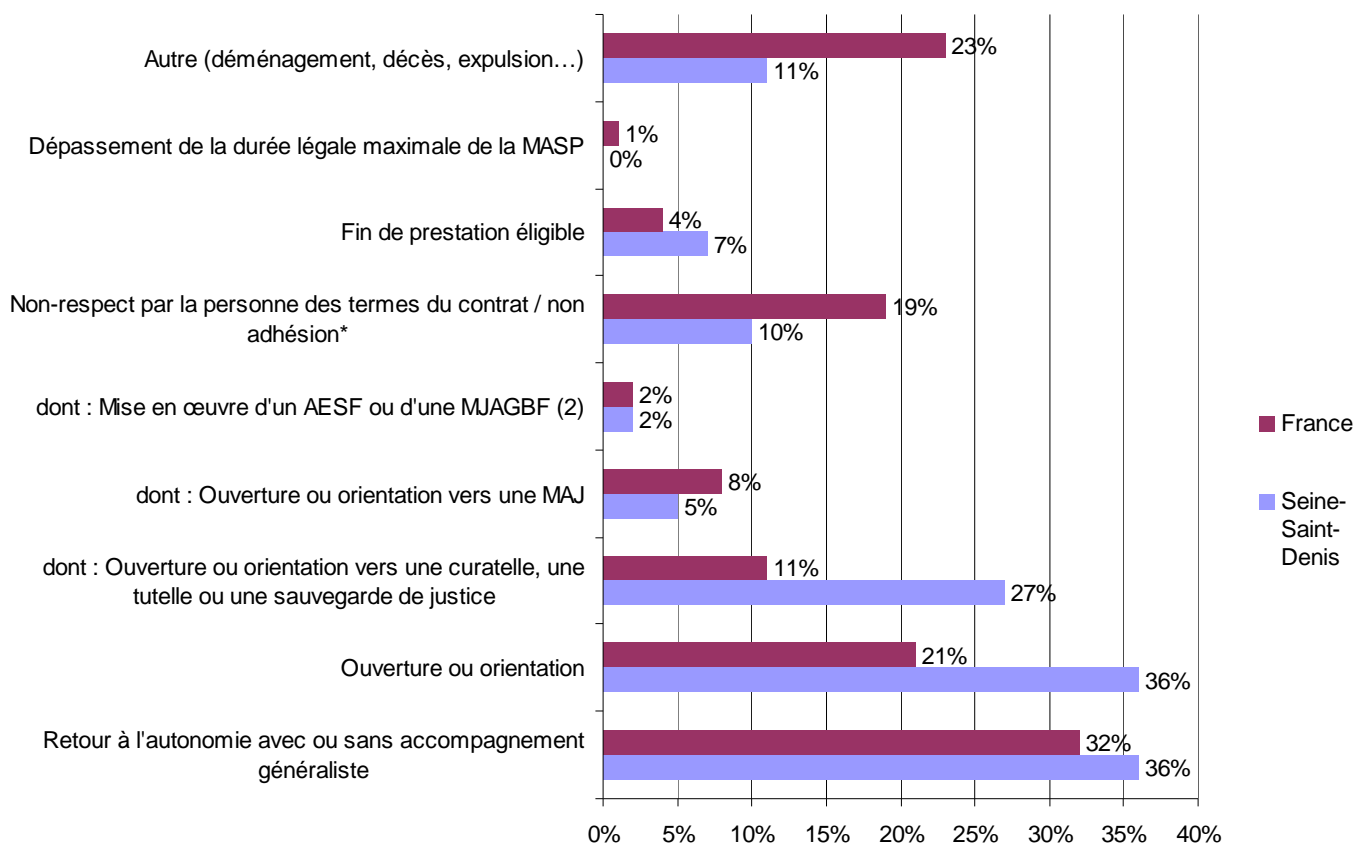
Motifs de sortie des MASP acceptées et des MASP exercées :



Source : mesures terminées entre le 01/06/2010 et le 01/06/2014

2. Comparaison interdépartementale

Sorties de MASP en France et en Seine-Saint-Denis :



Sources : Données nationales : DREES, MASP terminées en 2012 ;
Données départementales : MASP terminées au 01/06/2014

* : pour la Seine-Saint-Denis : non adhésion, famille non rencontrée

Les catégories de sortie répertoriées par la DREES ne correspondent pas toujours à celles que nous avons élaborées, mais en effectuant des regroupements, nous pouvons comparer un certain nombre de motifs de sortie.

Plus du tiers des MASP exercées (36 %) en Seine-Saint-Denis donnent lieu à des sorties « positives », c'est-à-dire, à un « retour à l'autonomie », avec ou sans accompagnement généraliste ; au niveau national, cette proportion est légèrement plus faible (32 %). Rappelons ici que cette catégorie recouvre des situations variées ; la plupart du temps, « l'autonomie » est relative, notamment en raison des faibles ressources des publics de la MASP, qui ne leur permettent que rarement une réelle « autonomie ». Par conséquent, cette catégorie de sortie signifie seulement qu'à minima, le bénéficiaire de la MASP a pu régler ses problèmes les plus urgents, et pourra se passer d'un accompagnement approfondi par la suite.

En Seine-Saint-Denis, le deuxième motif de sortie, qui concerne plus du tiers des bénéficiaires (36 %), est l'ouverture ou l'orientation vers un autre dispositif ou une mesure de protection ; au niveau national, cette proportion est bien plus faible (21 %). Les dispositifs et mesures concernées sont en grande majorité des mesures de protection juridique (27 % en Seine-Saint-Denis, contre 11 % au niveau national), et dans une moindre mesure des MAJ ou des MJAGBF.

Ce fort pourcentage de réorientations à la sortie du dispositif questionne notamment la pertinence des évaluations et des orientations de la commission, rendues complexes par la cohabitation de plusieurs dispositifs dont les frontières ne sont pas exclusives. Cela n'indique pas pour autant que la MASP ne soit pas justifiée pour ces bénéficiaires, d'une part au vu des problématiques qu'ils ont à résoudre dans l'urgence (maintien du logement, notamment), et d'autre part, en l'absence, dans certains cas, d'évaluations sociales suffisamment étoffées pour pouvoir juger de l'orientation la plus pertinente, à long terme (nous reviendrons sur cette question ultérieurement).

Le non respect par la personne des termes du contrat, qui comprend les cas de « non adhésion » et de « famille non rencontrée », est une sortie moins récurrente en Seine-Saint-Denis que dans le reste de la France (10 % contre 19 % au niveau national). On peut cependant supposer qu'un certain nombre de cas de « familles non rencontrés » soient inclus dans la catégorie « autres » au niveau national.

Par ailleurs, on observe que la catégorie « dépassement de la durée légale maximale » (4 ans) ne compte aucune sortie en Seine-Saint-Denis, ce qui est dû au choix du Département de réduire la durée de la mesure à 24 mois, et à la date de mise en œuvre de la mesure (2010). Ce choix n'empêche pas la présence de mesures de plus de 32 mois (principalement les plus anciennes), mais limite fortement la durée de l'ensemble des MASP.

3. Détail des sorties en Seine-Saint-Denis

Sur les 36 % de sorties « autonomie », un relais avec le service prescripteur, ou avec un autre service social est précisé pour les deux tiers d'entre elles seulement. Cependant, la fiabilité du renseignement de cette donnée est faible, car la très grande majorité des MASP nécessitent un passage de relais ; nous reviendrons sur l'importance des relais à effectuer en fin de MASP et sur les enjeux de ces relais par la suite.

Concernant les sorties « ouverture ou orientation vers un autre dispositif » (36 %), il est intéressant d'observer leur contenu en détail : **c'est très majoritairement vers des mesures de protection juridique que sont effectuées ces orientations** (27 % du total des sorties, soit 75 % de la catégorie de sortie « ouverture ou orientation ») – nous y reviendrons de manière plus détaillée. Le dernier quart des orientations est réparti entre les MAJ (5 %), les MJAGBF (3 %) et les ASLL (1 %).

Quant aux « sorties prématurées » (16 %), elles sont constituées de fins de prestations éligibles (7 %), de déménagements dans d'autres départements (6 %) ou de décès (4 %).

Enfin, la catégorie « échec » (12 %) regroupe principalement des cas de non adhésion (10 %), et à la marge, des expulsions ayant entraîné la fin de la mesure (2 %) du fait de l'errance de la personne, car l'expulsion en elle-même ne constitue pas un motif de fin de mesure.

Détail des sorties (mesures exercées)		En %
Autonomie	Autonomie	12 %
	Autonomie + relais	24 %
	Total autonomie	36 %
Ouverture ou orientation	Ouverture ou orientation vers une curatelle, une tutelle ou une sauvegarde de justice	27 %
	Ouverture ou orientation vers une MAJ	5 %
	Ouverture ou orientation vers une MJAGBF	3 %
	Ouverture ou orientation vers un ASLL	1 %
	Total ouverture ou orientation	36 %
Sortie prématurée	Fin de prestation éligible	7 %
	Transfert du dossier sur autre département	5 %
	Décès	4 %
	Total sortie prématurée	16 %
Echec	Non adhésion	10 %
	Expulsion	2 %
	Total Echec	12 %

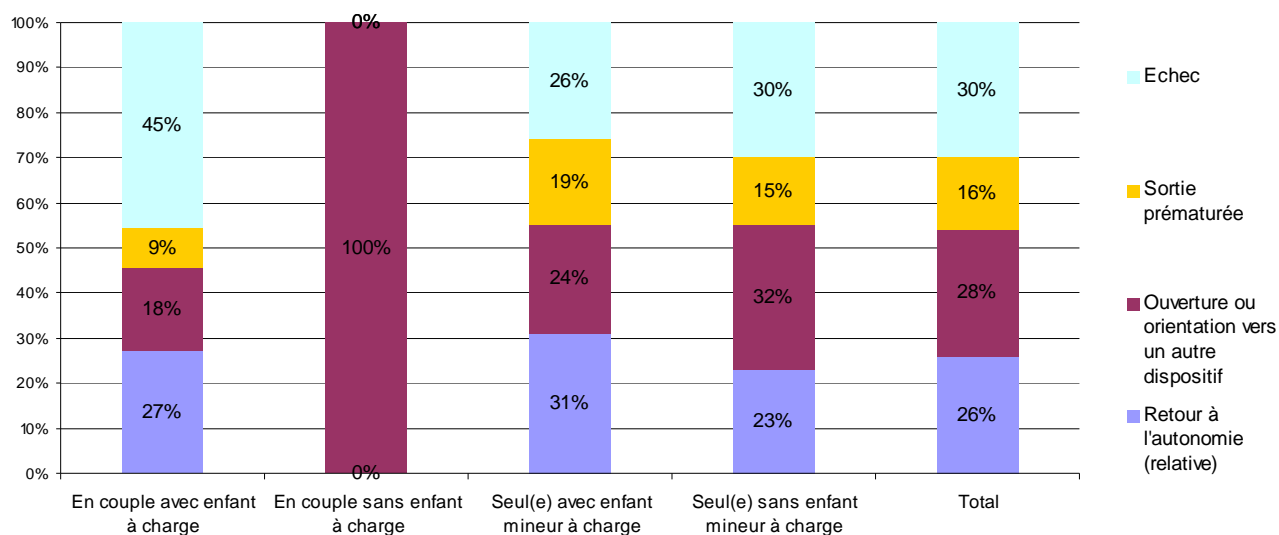
Si l'on prend en compte l'ensemble des MASP acceptées, dont celles qui n'ont pas été exercées, le taux d'échec est bien plus élevé (29 %)

Détail des sorties (toutes mesures acceptées, dont non exercées)		En %
Autonomie	Autonomie	10 %
	Autonomie + relais	18 %
	Total autonomie	28 %
Ouverture ou orientation	Ouverture ou orientation vers une curatelle, une tutelle ou une sauvegarde de justice	21 %
	Ouverture ou orientation vers une MAJ	4 %
	Ouverture ou orientation vers une MJAGBF	2 %
	Ouverture ou orientation vers un ASLL	1 %
	Total ouverture ou orientation	28 %
Sortie prématurée	Fin de prestation éligible	6 %
	Transfert du dossier sur autre département	6 %
	Décès	5 %
	Total sortie prématurée	17 %
Echec	Non adhésion	14 %
	Expulsion	3 %
	Famille non rencontrée	12 %
	Total Echec	29 %

4. Sorties et caractéristiques des bénéficiaires³⁷

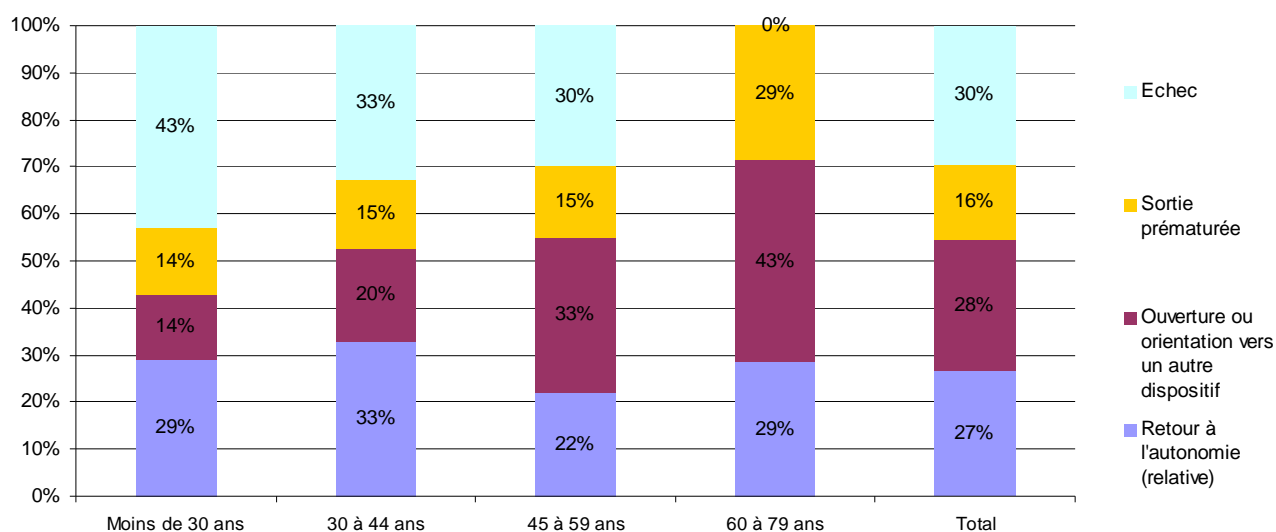
Attention : il convient de lire ces croisements statistiques avec précaution. En effet, les corrélations observées sont des indicateurs utiles à l'analyse, mais ne prouvent pas pour autant des « liens de cause à effet »

Situation familiale



Les personnes seules avec enfant mineur à charge sont celles pour qui le taux de retour à l'autonomie est le plus fort (31 %) ; les personnes en couple avec enfant à charge, à l'inverse, sont celles pour qui le taux d'échec est le plus élevé (45 %).

Age



³⁷ Les données statistiques concernent les MASP acceptées (dont les MASP non exercées)

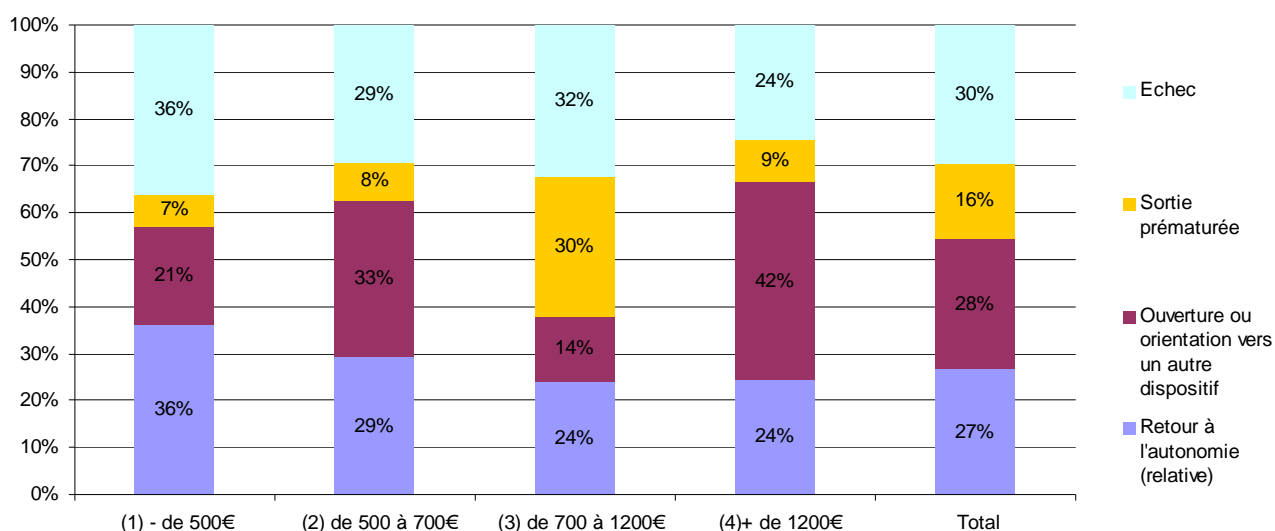
De manière générale, le taux d'échec diminue avec l'âge. Il est le plus élevé pour les bénéficiaires les plus jeunes (43 % d'échec pour les moins de trente ans) ; à l'inverse, il est le plus faible pour les bénéficiaires les plus âgés (0 % pour les personnes de 60 à 79 ans) – cependant, pour ces derniers, une sortie prématurée ou une orientation vers un autre dispositif à plus souvent lieu, ce qui situe leur taux de retour à l'autonomie dans la moyenne.

Le taux de sorties « ouvertures ou orientations vers un autre dispositif », à l'inverse, augmente avec l'âge des bénéficiaires, et concernent très majoritairement des mesures de protection juridique (100% des ouvertures ou orientations pour les bénéficiaires de plus de 60 ans).

Le taux de retour à l'autonomie ne semble pas relié à l'âge des bénéficiaires : le plus élevé pour les bénéficiaires de 30 à 44 ans (33 %) ; il est le plus faible pour les bénéficiaires de 45 à 59 ans.

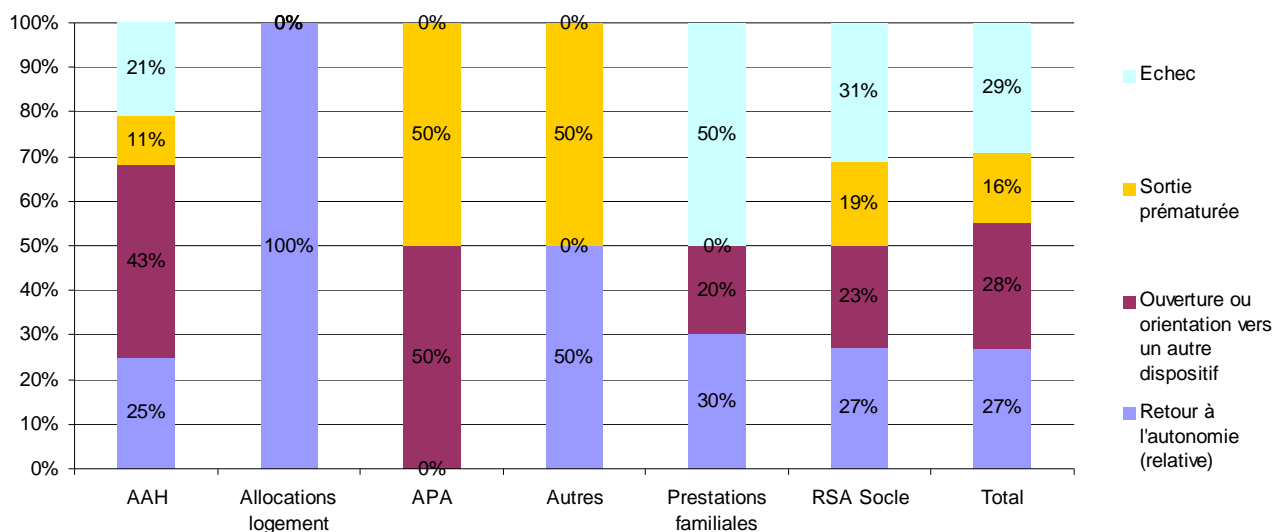
Sexe : les types de sorties ne sont pas statistiquement corrélées sexe des bénéficiaires

Niveau de ressources



De manière contre intuitive, on note que **lorsque les revenus des bénéficiaires augmentent, le taux de retour à l'autonomie diminue.** Cependant, les bénéficiaires les plus pauvres ont à la fois le taux de retour à l'autonomie le plus élevé, et le taux d'échec le plus élevé, alors qu'à l'inverse, les bénéficiaires les plus riches ont à la fois taux de retour à l'autonomie le plus faible, et le taux d'échec le plus faible – mais ces derniers sont orientés vers un autre dispositif plus souvent que les autres.

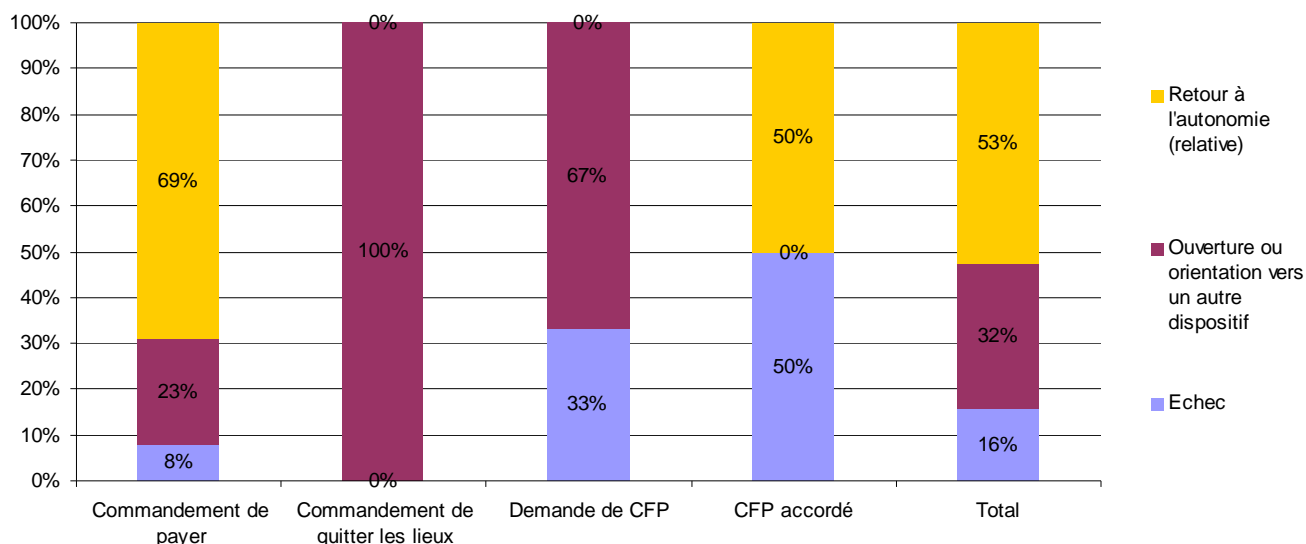
Prestations sociales



Concernant la prestation sociale la plus élevée perçue par les bénéficiaires, on peut faire plusieurs constats :

- Le taux de retour à l'autonomie le plus élevé concerne les bénéficiaires d'allocations logements (mais ces derniers ne représentent que 1 % du public) ; le plus faible concerne les bénéficiaires de l'APA (mais ces derniers ne représentent que 3 % du public)
- Les bénéficiaires de l'APA et de l'AAH (29 % des bénéficiaires) sont deux fois plus souvent orientés vers un autre dispositif que les autres ; principalement vers des curatelles, tutelles ou sauvegardes de justice
- Le taux d'échec le plus élevé concerne les bénéficiaires de prestations familiales (50 % de taux d'échec, concernant 10 % du public) – quand ces derniers sont orientés vers un autre dispositif, il s'agit le plus souvent de MAJ ou de MJAGBF.

Stade de la procédure d'expulsion



Les taux d'échecs sont plus élevés pour les bénéficiaires dont la procédure d'expulsion est la plus avancée (50 % d'échec pour les bénéficiaires dont le CFP est accordé à l'entrée dans le dispositif) ; à l'inverse, le taux de retour à l'autonomie est plus élevé pour les bénéficiaires dont la

procédure d'expulsion est la moins avancée. Concernant le logement, la réussite de la MASP est donc corrélée au niveau de gravité de la situation – même si nous constatons par ailleurs que la MASP entraîne une réduction du risque d'expulsion pour l'ensemble de ses bénéficiaires.

En conclusion, le croisement des types de sorties avec les caractéristiques des bénéficiaires fait apparaître que les bénéficiaires les plus fragiles ou les plus pauvres ne connaissent pas systématiquement le taux d'échec le plus élevé.

L'échec de la MASP concerne davantage les bénéficiaires :

- en couple avec enfant à charge
- de moins de trente ans
- ayant des ressources mensuelles de moins de 500 euros
- dont la prestation sociale la plus élevée est constituée des prestations familiales
- dont la procédure d'expulsion est la plus avancée

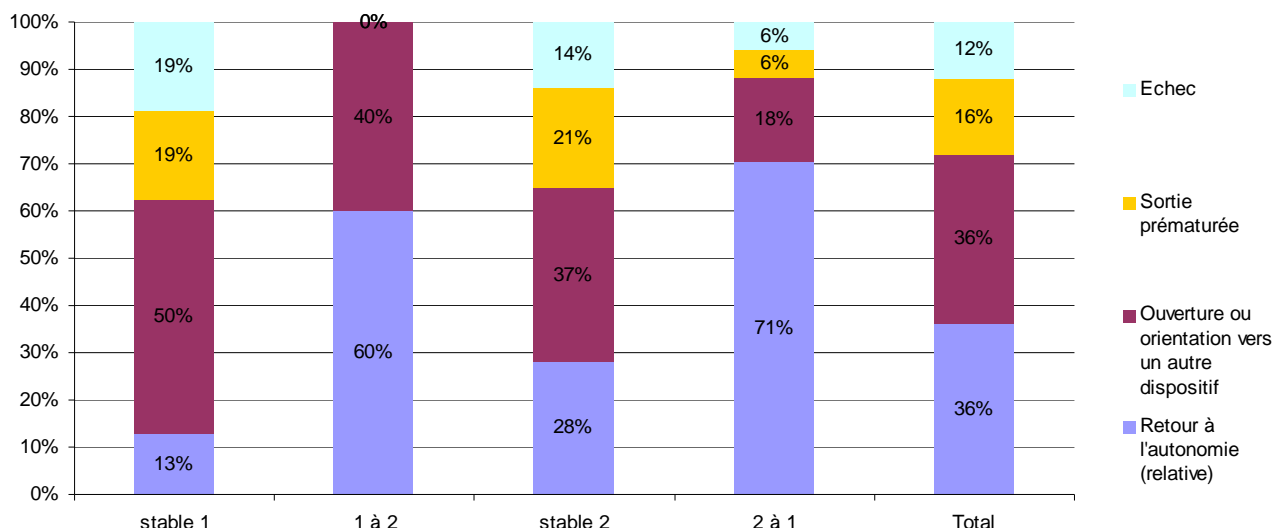
Le retour à l'autonomie concerne davantage les bénéficiaires :

- seuls avec enfant mineur à charge
- de 30 à 44 ans
- ayant des ressources mensuelles de moins de 500 euros
- dont la procédure d'expulsion est la moins avancée

5. Sorties et niveaux de MASP ³⁸

On constate que les parcours pour lesquels le taux de retour à l'autonomie est le plus élevé sont les parcours « MASP 2 à MASP 1 » et « MASP 1 à MASP 2 ». Les taux d'échecs les plus élevés concernent quant à eux le parcours « MASP 1 stable ». Les changements de niveau de MASP sont donc corrélés à des sorties plus positives que ne le sont les parcours « stables ».

Quant aux sorties « ouverture ou orientation vers un autre dispositif », elles concernent principalement les bénéficiaires de MASP 1.

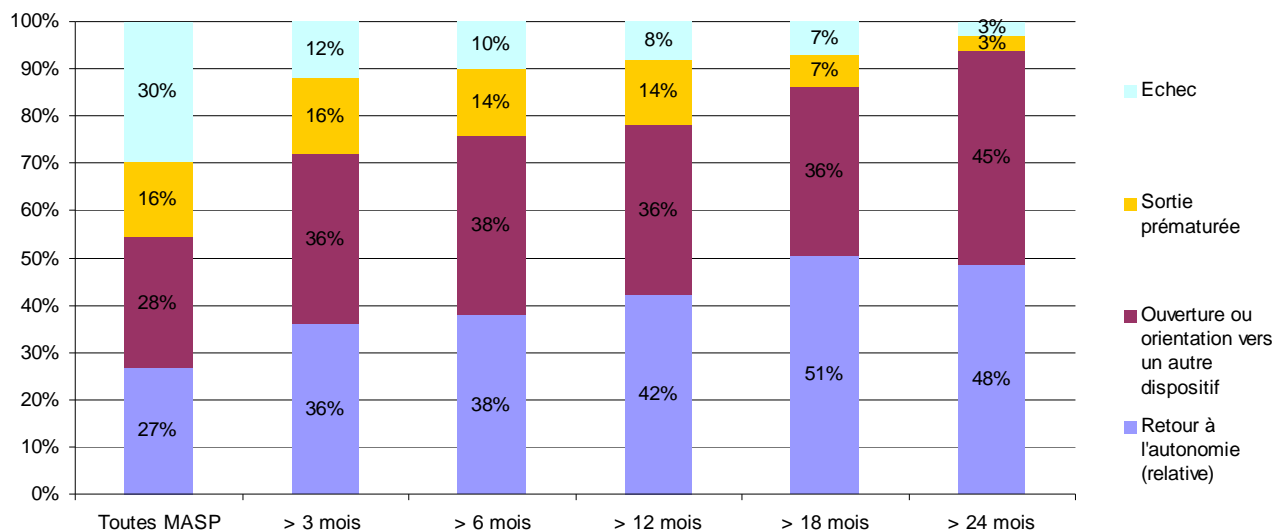


En observant le niveau de MASP en fin de mesure, on constate que les variations sont faibles : le taux d'échec est légèrement plus élevé en MASP 2 qu'en MASP 1 ; le taux de retour à l'autonomie est plus élevé en MASP 1 qu'en MASP 2. Ces constats sont inversés si l'on observe le niveau de MASP à l'entrée dans la mesure : on observe davantage d'échecs en MASP 1, et davantage de retours à l'autonomie en MASP 2.

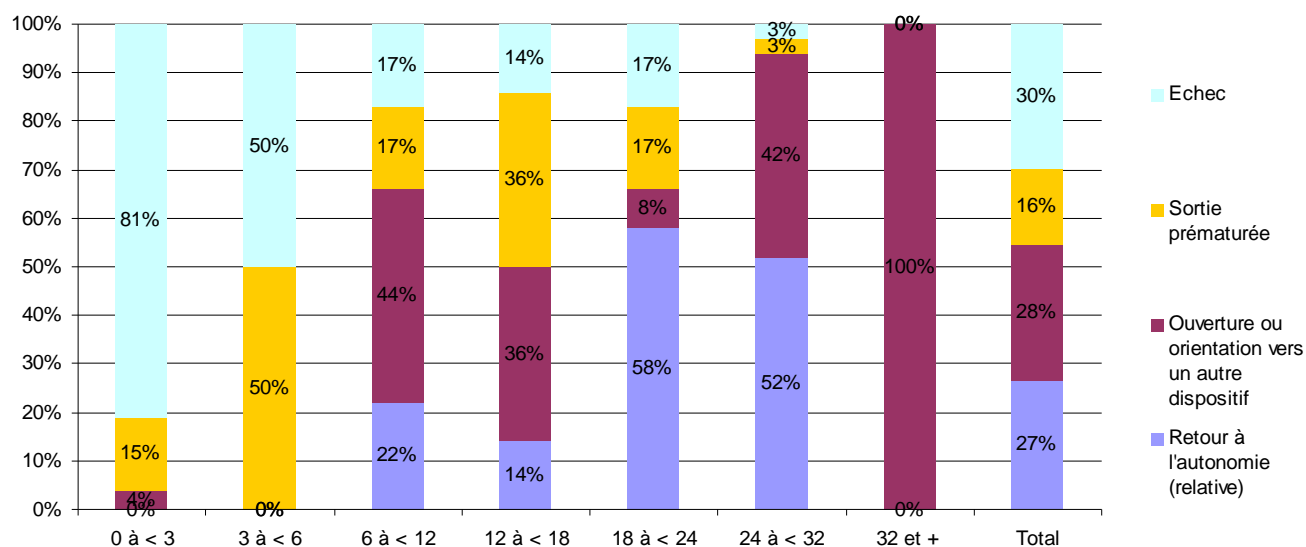
³⁸ Les données statistiques concernent les MASP exercées.

6. Sorties et durée des mesures ³⁹

Les sorties de MASP sont clairement liés à la durée de la mesure : **plus la durée augmente, plus le taux d'échec diminue, et plus le taux de retour à l'autonomie augmente.** Ainsi, le taux d'échec toutes mesures confondues est de 30 % ; au-delà de 6 mois de mesure, il est de 10 % ; au-delà de 24 mois, il n'est plus que de 3 %. A l'inverse, le taux de sorties positives (« retour à l'autonomie ») passe de 27 % toutes MASP confondues à 38 % au-delà de 6 mois, puis à 51 % au-delà de 18 mois.



Les taux de retour à l'autonomie les plus élevés concernent les mesures ayant duré entre 18 et 24 mois (58 %) et de 24 à 32 mois (52 %). Les taux d'échec les plus élevés concernent les mesures de moins de 3 mois (81 %) et de 3 à 6 mois (50 %).



³⁹ Les données statistiques concernent les MASP acceptées (dont les MASP non exercées)

B. Les actions et leurs effets

1. Les grands domaines d'action

La convention qui lie les opérateurs au Département précise les domaines d'intervention qui doivent être compris dans la phase d'accompagnement social :

- **la gestion du budget** : pour la MASP 1 cette aide pourra se décliner en un accompagnement budgétaire de conseil, d'aide dans les démarches liées au budget, d'aide éducative budgétaire ; pour la MASP 2 s'y ajoutera la gestion directe par l'opérateur des prestations sociales du bénéficiaire. L'opérateur devra chaque mois communiquer au bénéficiaire l'état de la gestion de son compte et les opérations effectuées.
- **le maintien ou l'accès au logement,**
- **l'insertion sociale,**
- **l'insertion professionnelle,**
- **la santé,**
- **la sécurité,**
- **et tout autre domaine d'intervention se révélant nécessaire**, à la réalisation des objectifs définis dans le contrat d'accompagnement, et à la prise en charge globale de la situation.

La catégorisation des domaines d'actions, dans les trames de bilans des opérateurs, est la suivante :

Gestion de la vie quotidienne

- Classement des papiers
- Lecture et compréhension des documents administratifs
- Conseil en matière d'alimentation et d'hygiène
- Accompagnement vers loisirs ou activités culturelles

Gestion budgétaire

- Accompagnement budgétaire
- Action éducative budgétaire
- Dossier de surendettement

Accès / rétablissement des droits

- MDPH
- CAF
- Sécurité sociale
- Mutuelle
- Préfecture
- CNAV et autres caisses

Logement : endettement et relations avec le bailleur

- Reprise de paiement du loyer
- Plan d'apurement ou protocole
- Dossier FSL
- Aides financières autres que le FSL
- Accompagnement pour assignation
- Re signature du bail
- Litige avec le bailleur

Logement : aide à l'appropriation du logement

- Entretien
- Gestion des fluides
- Aide au bon usage du logement et des parties communes

Santé : aide à la prise en charge des problèmes de santé

- orientation en lien avec un problème de...
 - o santé physique
 - o santé psychique
 - o addiction
- Accompagnement en lien avec un problème de...
 - o santé physique
 - o santé psychique
 - o addiction

Formation / insertion :

- Orientation pour l'emploi / Formation / reclassement
- Accompagnement pour emploi / Formation/ reclassement

Accompagnement ou orientation dans les difficultés familiales en lien avec...

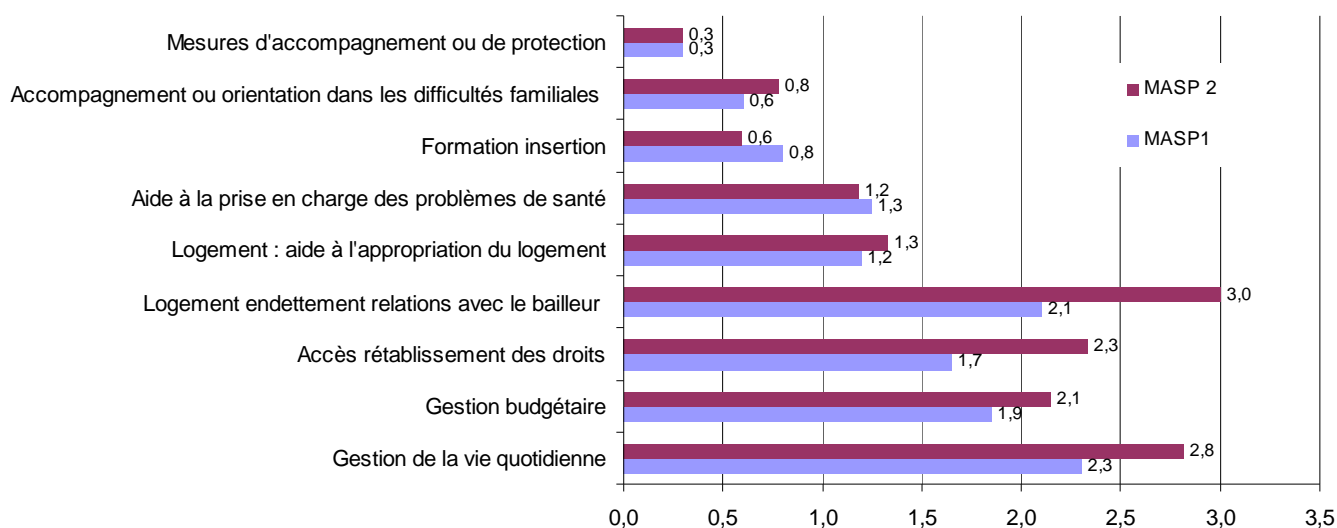
- Conflit de couple
- séparation/ divorce
- Relations intrafamiliales
- Protection de l'enfance

Mesures d'accompagnement ou de protection

- Préconisation Mesure d'accompagnement juridique (MAJ)
- Demande de Mesure de protection juridique (demande du travailleur social au TGI ou accompagnement de l'utilisateur pour une requête directe auprès du TI)
- Demande de Mesure judiciaire d'aide à la gestion du budget familial

Les domaines d'action les plus récurrents

L'analyse des bilans des opérateurs permet d'observer les domaines d'action les plus récurrents.



Source : bilans des opérateurs (mesures terminées en 2013 et qui ont duré au moins 3 mois)

On constate qu'en moyenne, **les MASP 2 donnent lieu à davantage d'actions par bénéficiaire** (14,4 actions par bénéficiaire en MASP 2, contre 12,2 actions par bénéficiaire en MASP 1).

Certains domaines d'action ne concernent pas tous les bénéficiaires : formation et insertion (comme nous le verrons par la suite, pour la grande majorité des bénéficiaires, les problèmes les plus urgents à régler – logement, santé, endettement - ne leur permettent pas de se projeter dans une insertion professionnelle à court terme), difficultés familiales, mesures d'accompagnement ou de protection (une action pour trois bénéficiaires, ce qui correspond aux 36 % de sorties en mesure de protection).

Pour les autres domaines d'action, on compte en moyenne au moins une action par bénéficiaire. **Les domaines d'intervention les plus courants sont le maintien du logement (particulièrement en MASP 2), la gestion de la vie quotidienne, l'accès aux droits et la gestion budgétaire.** Ces moyennes masquent cependant d'importantes variations dans le nombre d'actions par bénéficiaires, et dans les pratiques diverses des opérateurs sur chacun de ces axes de travail.

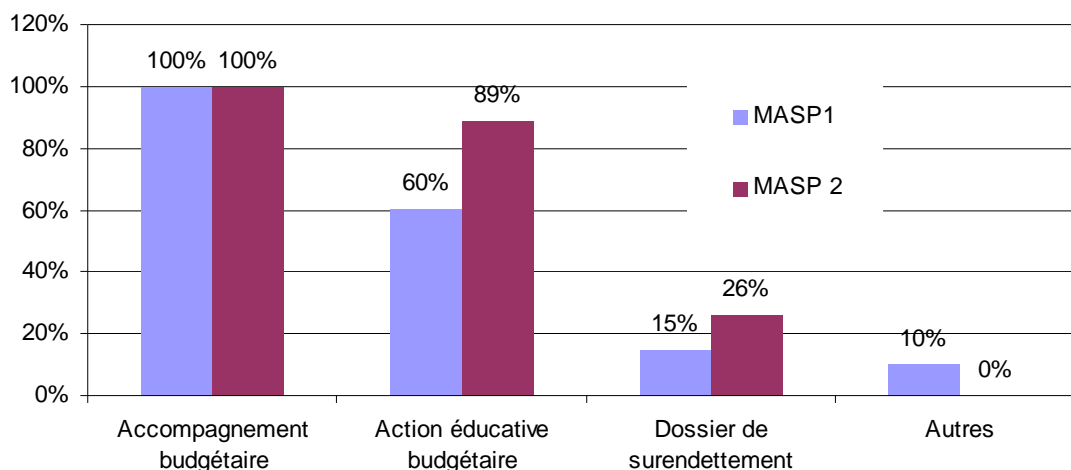
Nous allons à présent rendre compte des actions menées dans chacun de ces domaines d'intervention, des difficultés auxquelles elles se confrontent, et de leurs effets et limites.

2. La gestion budgétaire et l'endettement

La résolution des difficultés budgétaires est l'objectif central de la MASP, puisque son action vise des personnes dont « *la santé ou la sécurité est menacée en raison des difficultés qu'elles éprouvent à gérer leur ressources* » (Loi).

Pour rappel, 68 % des bénéficiaires de la MASP sont endettés, en moyenne de 7101 euros (endettement locatif moyen : 6726 euros). Plus de la moitié des bénéficiaires de la MASP est endettée au-delà de 5000 euros (55 %) ; presque le tiers au-delà de 10 000 euros.

Sans surprise, nous constatons que les actions d'accompagnement budgétaire concernent la totalité des bénéficiaires de MASP 1 et 2.



Les actions de montage, de demande ou de suivi d'un dossier de surendettement concernent 20 % des bénéficiaires en moyenne. Les bilans des opérateurs (mesures terminées en 2013) font apparaître qu'**un dossier a été déposé à la Banque de France pour 21 % des bénéficiaires** ; 6 % de ces dossiers ont été acceptés pendant la mesure, 9% sont en cours d'instruction en fin de mesure, et 4% sont orientés vers une procédure de rétablissement personnel.

Ménages concernés par une procédure de surendettement (quand dossier déposé à la BDF	21 %
Dossiers de surendettement instruits au cours de la mesure	19 %
<i>Dont dossiers acceptés</i>	6 %
<i>Dont orientation vers une procédure de rétablissement personnel</i>	4 %
<i>Dont dossiers en cours d'instruction en fin de mesure</i>	9 %

Accompagnement budgétaire

L'accompagnement budgétaire et l'action éducative budgétaire recouvrent diverses pratiques chez les opérateurs. Il s'agit en premier lieu de construire un tableau budgétaire à partir du relevé de compte bancaire, ce qui permet d'une part de faire prendre la mesure au bénéficiaire de ses dépenses, de leur répartition (dépenses jugées « indispensables » pour la sécurité de la personne, et autres dépenses), et la part du « reste à vivre » ; et d'autre part, d'enclencher un suivi du budget sur la durée de la mesure, pour constater d'éventuelles améliorations dues à l'accompagnement budgétaire ou à l'intervention de la MASP 2.

« Je demande chaque mois d'amener les relevés de compte, pour comprendre les découverts, les dépenses... puis on fait des feuilles de budget « dépenses / charges ». Ça permet d'expliquer : « il vous reste tant par semaine pour vivre, à ne pas dépasser ». Ça ne produit pas toujours d'effets, mais c'est important, au moins, de rendre visible, de déclencher une prise de conscience, à minima...Par exemple, faire réaliser que les cigarettes reviennent à 160 euros par mois » (opérateur)

Ce qui semble plus difficile, d'après les opérateurs, est de faire accepter des dépenses supplémentaires nécessaires à l'apurement de la dette, au maintien du logement ou à la prise en charge des problèmes de santé. Comme nous l'avons vu précédemment, le « reste à vivre » des bénéficiaires de la MASP est très faible : 431 euros par mois en moyenne, ce qui représente 14 euros par jour (298 euros par mois et 10 euros par jour si l'on prend en compte la composition du ménage). Pour la moitié d'entre eux, le reste à vivre par unité de consommation est inférieur à 323 euros, et pour le tiers d'entre eux, inférieur à 200 euros, ce qui représente à peine 6,6 euros par jour.

Reste à vivre mensuel (pondéré par unité de consommation)	En %
Moins de 100 euros	12 %
100 à 200 euros	20 %
200 à 300 euros	26 %
300 à 500 euros	24 %
Plus de 500 euros	18 %

Faire accepter une charge en plus, dans ces conditions, est souvent difficile au vu de la faiblesse des ressources des bénéficiaires ; certaines charges sont donc présentées par les travailleurs sociaux comme étant « incontournables » dans le cadre des objectifs fixés par la MASP : l'apurement des dettes, l'assurance habitation, la mutuelle, les factures EDF, la reprise du loyer...

La base de l'apprentissage budgétaire semble être la priorisation des dépenses, afin que les bénéficiaires prennent conscience des charges qui sont les plus urgentes et/ou les plus indispensables à régler. Prioriser certaines dépenses implique donc de maîtriser ou réduire d'autres dépenses, ce qui est parfois complexe pour les bénéficiaires, principalement quand il s'agit de dépenses alimentaires. Si les revenus sont vraiment trop faibles, les travailleurs sociaux focalisent l'accompagnement budgétaire sur un objectif principal de « discipline budgétaire », comme le maintien du logement ou l'apurement des dettes de santé.

« Il faut leur apprendre à connaître les priorités... payer ses dettes avant de payer ses vacances... » (Opérateur)

« Leur faire comprendre qu'il faut une mutuelle et une assurance habitation, c'est compliqué... c'est un processus... ils doivent comprendre que pour leur sécurité, il faut éviter les dettes d'hôpital, etc...C'est un apprentissage, il faut présenter ces charges comme quelque chose d'incontournable (comme l'apurement des dettes, les factures EDF, etc. » (Opérateur)

« C'est difficile d'aider une personne qui ne touche que 400 euros par mois... c'est un travail pour cadrer les gens, mais on ne peut pas toujours les sauver... on essaie de mettre la priorité sur certaines charges fixes, mais ça sera souvent au détriment de la vie

quotidienne de la personne... on essaie de leur dire « vous payez au moins l'énergie et le loyer »... » (Opérateur)

Un autre axe de travail évoqué concerne la prévention et l'information concernant les crédits à la consommation, et les « cercles vicieux » de l'endettement dans lesquels peuvent tomber certains bénéficiaires, suite à ces crédits contractés.

Au cours de l'enquête auprès des bénéficiaires, la plupart d'entre eux ont affirmé avoir mieux compris la composition de leur budget et les différents postes à prioriser, et s'être « responsabilisés » quant au paiement de leur loyer. De manière plus objective, l'analyse des trajectoires établit que **pour 72 % des bénéficiaires, une amélioration de la gestion budgétaire a eu lieu durant la MASP**. Cependant, rien ne garantit que ces effets soient observables à long terme, si leurs ressources n'évoluent pas.

« On a fait un travail sur le bilan budgétaire, X m'a dit « vous pouvez y arriver »... Avec la MASP on m'a dit que je ne peux dépenser que 10 euros par jour. Il y a eu un travail sur les dépenses et ressources. Dans mes dépenses il y a le loyer, un crédit revolving de 126 euros par mois et l'assurance du crédit qui est de 336 euros par trimestre... » (F, 76 ans, MASP 1 pendant 12 mois)

« On a travaillé sur mon budget, pour que je sache combien il fallait que je dépense. On a fait un récapitulatif de toutes les dettes en cours... X m'a dit de dépenser selon mes moyens, le loyer avant tout. Il y avait tellement de dettes, plutôt que de les rembourser, X a fait un dossier pour les effacer. Je me suis responsabilisé pour le loyer... » (H, 53 ans, MASP 2 depuis 12 mois)

« X m'a appris ce qui est important, ce qu'il faut payer en premier » (F, 60 ans, MASP 1 depuis 30 mois)

« X m'a donné des conseils, c'est important, j'ai compris que ce qu'elle me disait, je ne peux pas l'oublier, il faut que je le garde dans ma tête... Car c'est pour éviter d'avoir des problèmes, avec le loyer, les factures, tout ce que je dois payer... grâce aux conseils qu'elle m'a donné, j'ai compris direct qu'il fallait pas trop dépenser l'argent, laisser une partie, si on a plus d'argent, c'est la galère, il faut dépenser petit à petit, il faut que je paie mes factures, mon loyer tout les mois. » (H, 40 ans, MASP 2 pendant 30 mois)

« Soit je venais à l'association, soit il venait chez moi. Il m'expliquait comment faire, il a pris mes factures, mes revenus. Il a regardé mon budget, et on a fait le point pour la semaine et pour le mois. Tous les mois je venais avec mes relevés bancaires il regardait si je respectais ce que je faisais avec lui. (...) Avant je dépensais et j'achetais n'importe comment, et maintenant je sais comment gérer mon argent. » (F, 48 ans, MASP 2 depuis 24 mois)

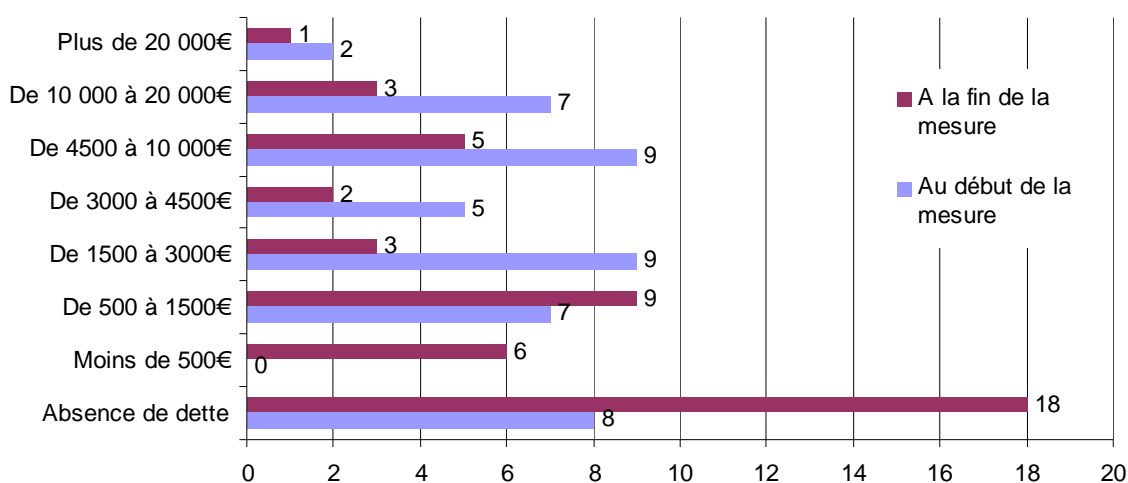
Diminution de l'endettement

Les impacts concrets de la MASP sur la dette locative des bénéficiaires sont observables dans les bilans des opérateurs : **l'endettement a diminué pour tous les bénéficiaires de mesures terminées en 2013**.

Nous constatons ainsi que toutes les classes d'endettement supérieures à 1500 euros diminuent au cours de la mesure (de - 50 % à - 67 %), et qu'au contraire, **la catégorie « absence de dette » augmente fortement au cours de la mesure (+ 125 %)**, ce semble attester des effets bénéfiques de la MASP sur l'endettement des bénéficiaires. N'oublions pas, cependant, que nous ne pouvons attribuer ces évolutions qu'aux effets propres de la MASP, d'autres facteurs pouvant jouer par ailleurs.

Montant de la dette	Au début de la mesure	A la fin de la mesure	Taux de variation
Absence de dette	8	18	+ 125 %
Moins de 500€	0	6	X
De 500 à 1500€	7	9	+ 29 %
De 1500 à 3000€	9	3	- 67 %
De 3000 à 4500€	5	2	- 60 %
De 4500 à 10 000€	9	5	- 44 %
De 10 000 à 20 000€	7	3	- 57 %
Plus de 20 000€	2	1	- 50 %

Source : Bilans des opérateurs, MASP qui ont duré au moins 3 mois et qui se sont terminées dans l'année 2013



« Discipline budgétaire » et sacrifices

Plusieurs bénéficiaires ont insisté sur les « sacrifices » que la MASP leur demandait de faire, pour reprendre le paiement de leur loyer, commencer à apurer leurs dettes, ou bien payer de nouvelles charges (assurance habitation, mutuelle...), aux dépens de leur alimentation notamment. Ces bénéficiaires disent être contraints de moins se nourrir, d'avoir recours aux Restos du Cœur, ou bien à des bons alimentaires. Les travailleurs sociaux, conscients de ces difficultés, peuvent aussi aider les bénéficiaires à accéder à ces différentes aides alimentaires.

« X venait et on essayait de faire un budget, mais bon, c'était vraiment pas évident car si j'ai une dette locative, c'est parce que c'était ça ou je mangeais pas ! (...) On me conseille les restos du cœur, c'est bien gentil mais je ne mange pas tout ce qui est solide. Au resto du cœur ils ne vont pas faire un tri et me donner tous les yaourts... (...) Avant que la personne vienne à la maison je me sentais bien, et quand elle partait j'étais complètement déprimée ! Quand on vous dit « 10 euros mais pas plus » pour une paire de chaussures, dans ces cas là à quoi ça sert de rester là ? » (F, 47 ans, MASP 1 pendant 12 mois)

« Il a dit « moi je gère, je vais payer ça, et toutes les semaines je vais vous donner le reste ». Mais il ne gérait pas tout, il m'envoyait quand même 144 euros pour l'électricité, mon téléphone et l'assurance de maison, parce que c'était lui qui payait le loyer. Toutes les semaines j'avais 50 euros.

Parfois je ne peux pas manger. Je vais aux restos du cœur, ça dépanne, mais je ne mange pas beaucoup. (...) Je dors mieux quand même, après si je mange que des pâtes

ça ne me gêne pas, du moment que mon loyer et mon électricité sont payés. Même pour mes vêtements, des fois on me dit que mon gilet date de 14-18, mais je m'en fiche. » (F, 50 ans, MASP 2 depuis 24 mois)

Le dilemme se pose souvent concernant la nourriture, mais il peut se poser, également, pour d'autres dépenses, en concurrence avec l'apurement de la dette. Ainsi, une bénéficiaire explique comment elle a refusé d'employer une somme d'argent au remboursement de sa dette, ayant la possibilité, pour une fois, d'offrir des cadeaux à sa famille, et de s'acheter de nouveaux habits.

« J'ai mon ex mari qui est décédé il y a deux ans. Et du coup j'ai touché la reversion, 7000 euros, et X voulait que je donne ces 7000 euros pour résorber ma dette ! (sourire) Attendez ça fait des années que j'ai une ceinture, est ce que pour une fois je peux en profiter ? Faire des cadeaux à mes enfant, faire profiter mes petits enfants, me faire plaisir... Je veux bien rembourser petit à petit mais là j'ai dit non ! J'ai fait un Noel pour mes enfants, mes petits enfants, c'est agréable ! J'ai pu me rhabiller, etc... Peut être qu'il y a des gens qui ont un caractère plus fort que le mien mais moi je ne pouvais pas. » (F, 47 ans, MASP 1 pendant 12 mois)

*« Les personnes suivies dans le cadre de la MASP vivent essentiellement de minimas sociaux qui ne leur permettent pas toujours de s'acquitter de l'ensemble de leurs charges fixes, ce qui les expose à tomber dans la sphère du surendettement car ils ne peuvent plus faire face à leurs obligations. D'autant que la faiblesse de leurs ressources fait qu'il est également difficile de satisfaire leurs besoins primaires, **ce qui va générer des frustrations importantes et faire que la personne va renoncer au règlement de ses charges fixes pour assurer son quotidien et/ou va souscrire des crédits à la consommation pour pouvoir réaliser des achats plaisirs** ». (Bilan d'un opérateur)*

Pour les bénéficiaires souffrant d'addictions, la « discipline budgétaire » est tout autant complexe, car elle implique nécessairement un sevrage ; sans un accompagnement dédié à leur santé, ces personnes ne pourront pas supprimer la part de leurs dépenses dédiée à leur(s) addiction(s).

Globalement, l'exercice de la MASP se heurte à des problèmes structurels de pauvreté : faire accepter un plan d'apurement, ou des charges supplémentaires, est très difficile compte tenu de l'extrême pauvreté de la majorité des bénéficiaires, d'autant plus quand les revenus de ces bénéficiaires n'ont aucune chance d'évoluer.

Si les effets en termes de gestion budgétaire sont observables pour la plupart des bénéficiaires rencontrés, on peut se questionner sur leur persistance à long terme, en l'absence d'amélioration de leurs (trop) faibles revenus, constitués principalement par des minimas sociaux. Concernant les bénéficiaires les plus pauvres, les travailleurs sociaux expliquent qu'ils risquent de ne plus respecter leurs conseils en termes de « discipline budgétaire » lorsque la MASP sera finie. Si la MASP est efficace à court terme (reprise du loyer, plan d'apurement de la dette...), cela ne garantit pas que l'endettement locatif ne se reproduise pas. Par ailleurs, si les bénéficiaires sont confrontés à des imprévus (frais de santé, remplacement d'un équipement électroménager, séparation...), la faiblesse structurelle de leurs ressources risque de ne pas leur permettre de pouvoir maintenir l'équilibre du budget et de poursuivre le règlement des charges fixes.

Dans certains cas, une durée plus longue permettrait sans doute de mieux stabiliser ces apprentissages relatifs à la gestion budgétaire – dans d'autres, il semble que la faiblesse structurelle de leurs revenus condamne certains bénéficiaires à un endettement sans cesse renouvelé.

« C'est le problème de la précarité des ressources : on leur demande de faire des efforts permanents, on interdit les dépenses de « plaisir »... mais les personnes risquent de lâcher au bout de 6 mois » (Opérateur)

En dépit des aides dont les personnes peuvent bénéficier, telles des aides alimentaires, et même s'il est constaté une amélioration de la situation de ces personnes en matière d'endettement, il convient de s'interroger sur le niveau de contrainte sur les personnes induit par la focalisation sur la discipline budgétaire, et sur ses conséquences (restrictions, inquiétude, stress voire souffrance) et ses implications éthiques pour les travailleurs sociaux.

3. Le maintien du logement

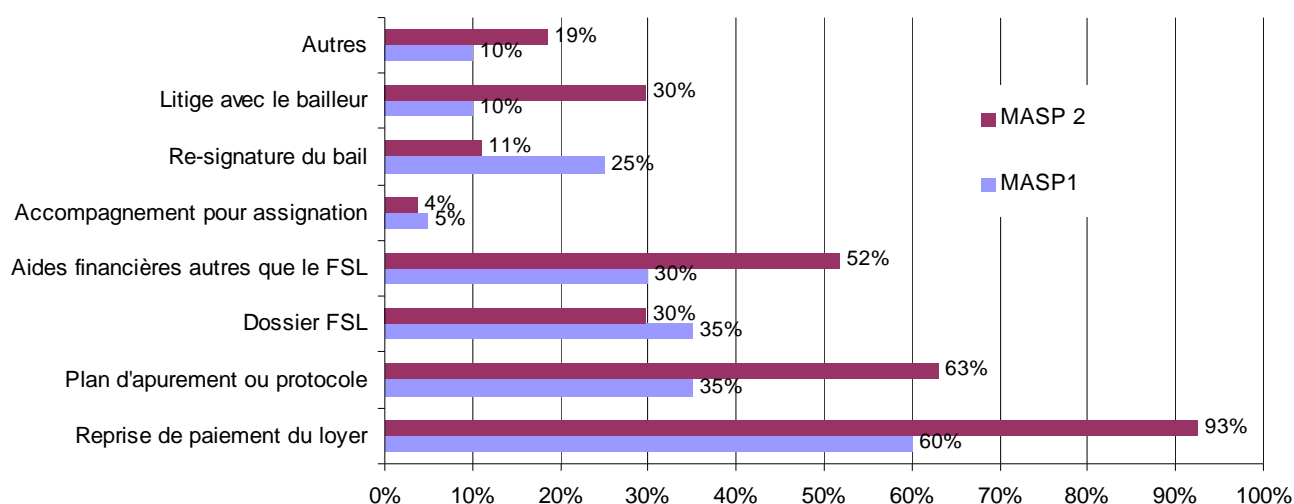
Dans l'esprit de la Loi, comme aux dires des membres de la Commission et des travailleurs sociaux, la sécurisation du logement est l'un des objectifs centraux de la MASP. Pour rappel, parmi les MASP terminées en 2013, **81 % des bénéficiaires étaient menacés par une procédure d'expulsion à leur entrée dans la MASP** ; pour la majorité d'entre eux, la procédure était déjà avancée, car 15 % avaient un « commandement de quitter les lieux », pour 28 % le CFP⁴⁰ avait déjà été demandé, ou accordé, pour 9 %.

Stade de la procédure d'expulsion au début de la mesure	En %
Sans procédure	19 %
Pré contentieux	9 %
Commandement de payer	13 %
Assignation au tribunal	9 %
Commandement de quitter les lieux	15 %
Demande de CFP	28 %
CFP accordé	9 %
Expulsion réalisée	0 %

Dans le cadre de la MASP, les interventions qui concernent le logement sont nombreuses. Dans certains cas, elles visent à sécuriser le logement et à éviter l'expulsion : souscription d'une assurance habitation ; information et conseil sur les droits des locataires ; négociation direct avec le bailleur, obtention d'un sursis du bailleur ; plan d'apurement de la dette locative, reprise du loyer ; procédure de rétablissement personnel (PRP) et dossier de surendettement ; défense des bénéficiaires en commission des affaires locatives ou saisine de la CCAPEX⁴¹...

Si l'expulsion a déjà eu lieu, ou dans les cas de logement insalubre ou promis à la démolition, les actions visent à reloger le bénéficiaire, accompagner son déménagement et l'aider à l'appropriation de son nouveau logement.

Actions : « logement : endettement et relations avec le bailleur » (MASP terminées 2013)



⁴⁰ Concours de la Force Publique

⁴¹ Commission de coordination des actions de prévention des expulsions locatives

Reprise du paiement du loyer

La quasi-totalité des bénéficiaires de MASP 2 (93 %) est concernée par la reprise du paiement du loyer (action qui concerne 60 % des bénéficiaires de MASP 1). Dans la plupart des cas, cette reprise du loyer permet d'ajourner ou de supprimer la menace d'expulsion, ou bien de favoriser de meilleures conditions de négociation avec le bailleur.

Comme nous l'avons évoqué précédemment, lorsque les revenus des bénéficiaires sont extrêmement faibles, la reprise du loyer peut parfois entrer en concurrence avec d'autres dépenses, notamment alimentaires, ce qui peut la rendre complexe. Si dans les cas où l'expulsion est imminente, les bénéficiaires semblent facilement convaincus, l'augmentation de la part du logement dans les budgets des ménages rend cette question sensible. En effet, pour les locataires, la part du logement dans les dépenses des ménages est passée de 19 % en 1984 à 25 % en 2005, et ne cesse d'augmenter⁴², d'autant plus pour les ménages les plus pauvres.

Apurement des dettes locatives

Les deux tiers des bénéficiaires de MASP 2, et le tiers des bénéficiaires de MASP 1 sont concernés par la mise en place d'un plan ou protocole d'apurement de leur dette locative. Au cours de l'enquête, plusieurs bénéficiaires ont expliqué que le plan d'apurement de leur dette ou le dossier de surendettement dont ils ont bénéficié leur avait permis d'éviter l'expulsion.

« Maintenant je n'ai plus de dettes ! Ça aide beaucoup, ils devraient le proposer à tous ceux qui ont des problèmes. Tout le monde peut avoir besoin d'une aide, il ne faut pas avoir honte, je préfère demander de l'aide qu'aller voler. » (F, 50 ans, MASP 2 depuis 24 mois)

« La MASP c'était surtout pour la dette locative. Il n'y avait pas encore de menace d'expulsion, mais mon bailleur commençait à avoir peur que ça fasse un cumul. Maintenant je suis entrain de rembourser avec l'apurement, donc ça va s'éponger. » (F, 62 ans, MASP 2 depuis 18 mois)

Accès au FSL⁴³ et autres aides. Globalement, la MASP permet à plus du tiers des bénéficiaires de constituer un dossier FSL, ou de mobiliser d'autres aides financières liées au logement. Dans certains cas, nous avons constaté que la MASP permettait le rétablissement de l'APL par la signature d'un protocole de cohésion sociale.

Assurance habitation. Aux dires des travailleurs sociaux, la plupart des bénéficiaires de la MASP n'a pas d'assurance habitation à son entrée dans la mesure, notamment car le défaut d'assurance peut être un motif de résiliation du bail. L'une des premières actions mises en œuvre est donc d'en trouver une (ce qui semble parfois difficile, en raison des listings de prélèvements rejetés, qui sont partagés par les assurances), de la mettre en place (en mobilisant, si possible, une aide financière), et de faire accepter cette charge supplémentaire en expliquant son importance.

Négociation avec la Préfecture et les bailleurs

La négociation directe avec les bailleurs est parfois nécessaire, quand ces derniers maintiennent la menace d'expulsion : les opérateurs interviennent dans des « litiges avec le bailleur » (30 % des MASP 2, 10 % des MASP 1), font le nécessaire pour qu'une re-signature du bail ait lieu (25 % des MASP 1, 11 % des MASP 2) une fois la dette soldée, ou encore, accompagnent les bénéficiaires en cas d'assignation (5 %).

⁴² Le poids des dépenses de logement depuis vingt ans, Jérôme Accardo et Fanny Bugeja, http://insee.fr/fr/ffc/docs_ffc/ref/CONSO09d.PDF

⁴³ Fond de solidarité pour le Logement

Lorsque le service social du bailleur a lui-même sollicité une MASP, les opérateurs affirment que la négociation avec le bailleur est plus facile ; il n'en est pas de même, d'après eux, lorsque le bailleur « *ne croit pas à la MASP* ». Un certain nombre d'actions semblent alors permettre de mieux négocier : la reprise du loyer, les versements symboliques, les plans d'apurement, les discussions sur la situation sociale de la personne avec les services sociaux des bailleurs...

Un autre levier mobilisé par les travailleurs sociaux pour éviter les expulsions est de défendre les bénéficiaires dans les commissions des affaires locatives, en Préfecture ou Sous préfecture. Cette présence peut permettre aux opérateurs de présenter les perspectives proposées dans le cadre de la MASP pour sortir le bénéficiaire de son endettement locatif et/ou éviter son aggravation. Ainsi, l'un des opérateurs affirme, dans son bilan, avoir « *obtenu de la part de la Préfecture ou du bailleur plusieurs sursis à expulsion* ».

D'après les bilans des opérateurs, si cette présence en commission des affaires locatives permettait facilement d'obtenir des sursis de la part de la Préfecture, au regard du travail social engagé, il n'en est pas de même depuis que la Préfecture a durci sa position en 2013, en accordant plus systématiquement le CFP, lorsqu'il est réclamé par un bailleur.

« Ainsi, les sursis Préfecture seront réservés à des situations exceptionnelles. Dans ces conditions, pour assurer la défense des familles lors de ces commissions, les services sociaux dont nos services sont contraints de négocier directement avec le bailleur pour qu'il sursoit de sa propre initiative à l'expulsion. » (Bilan d'un opérateur)

Nous constatons, ici aussi, que l'efficacité de la MASP dépend, en amont du dispositif, de problématiques structurelles (pauvreté, coût des loyers, expulsions locatives...) et de décisions politiques qui pourraient y répondre (décisions des organismes HLM, de la justice, de la Préfecture...) ce qui devrait plaider en faveur de prises de position politiques de la part du Département sur ces questions, et plus particulièrement concernant le comportement de la Préfecture quant à l'accord des CFP aux bailleurs.

Une mesure éducative

Au-delà des actions en direction des bailleurs, l'une des vertus de la MASP est d'être une mesure éducative, qui permet aux bénéficiaires de mieux connaître leurs droits face à la menace d'expulsion, et de mieux prendre conscience des menaces qui pèsent sur eux, des attentes de leur bailleurs, et des moyens d'éloigner la menace d'expulsion.

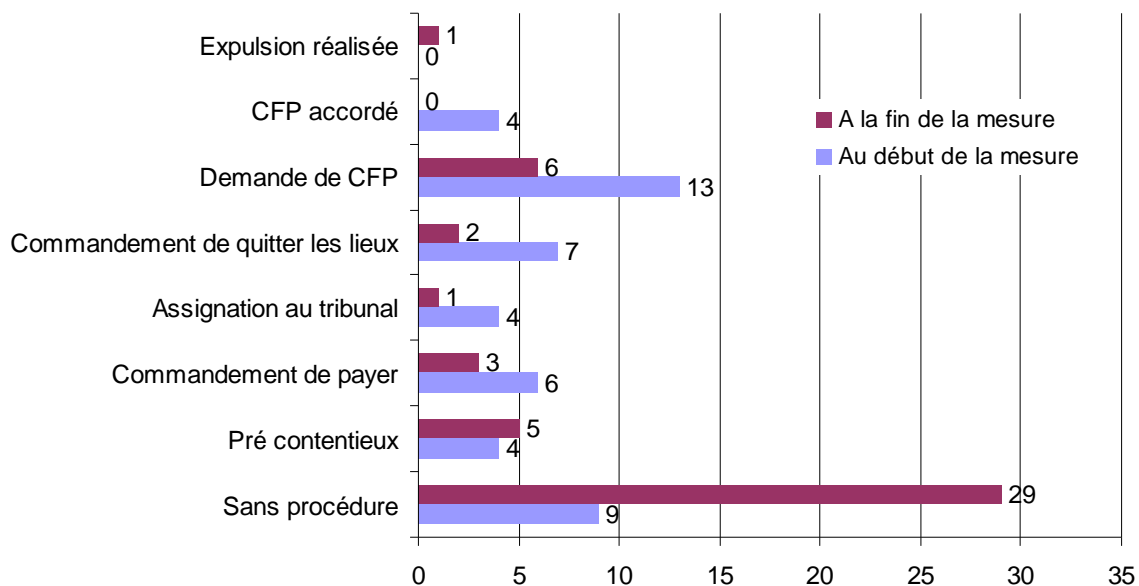
« Je pense que la MASP m'a sauvé la peau. Mais ce que je trouve dommage c'est que ce n'est pas assez connu. C'est dommage car je pense qu'il y a beaucoup de gens qui ne connaissent pas leurs droits. Moi, l'huissier il est passé plusieurs fois, il m'a dit de partir, mais tant qu'il n'est pas accompagné de la force de police il n'a pas le droit, vous vous imaginez si je n'aurai pas su ça ! C'est quand même grave. Les gens ne connaissent pas assez leurs droits. » (F, 53 ans, MASP 2 depuis 6 mois)

Effets sur la procédure d'expulsion

En observant les mesures terminées en 2013, on constate que la MASP a des effets concrets sur le maintien du logement, dans la très grande majorité des cas. En effet, le pourcentage de personnes étant concerné par un contentieux diminue de manière très importante (de 62 % à 19 %), et la plupart des situations évoluent favorablement entre le début et la fin de la mesure : moins de CFP accordés (- 100 %) moins de demandes de CFP (- 54 %), moins de commandement de quitter les lieux (- 71 %), moins d'assignations au tribunal (- 75 %), moins de commandements de payer (-50 %) ; seule la catégorie « pré contentieux » augmente légèrement (+ 25 %). On peut donc conclure que **la MASP permet un recul de la gravité et de l'urgence de la menace d'expulsion pour l'ensemble des situations. Parmi ces 47 mesures, un seul cas d'expulsion n'a pu être évité.**

Stade de la procédure d'expulsion	Au début de la mesure	A la fin de la mesure	Taux de variation
Sans procédure	9	29	+ 222 %
Pré contentieux	4	5	+ 25 %
Commandement de payer	6	3	- 50 %
Assignment au tribunal	4	1	- 75 %
Commandement de quitter les lieux	7	2	- 71 %
Demande de CFP	13	6	- 54 %
CFP accordé	4	0	- 100 %
Expulsion réalisée	0	1	

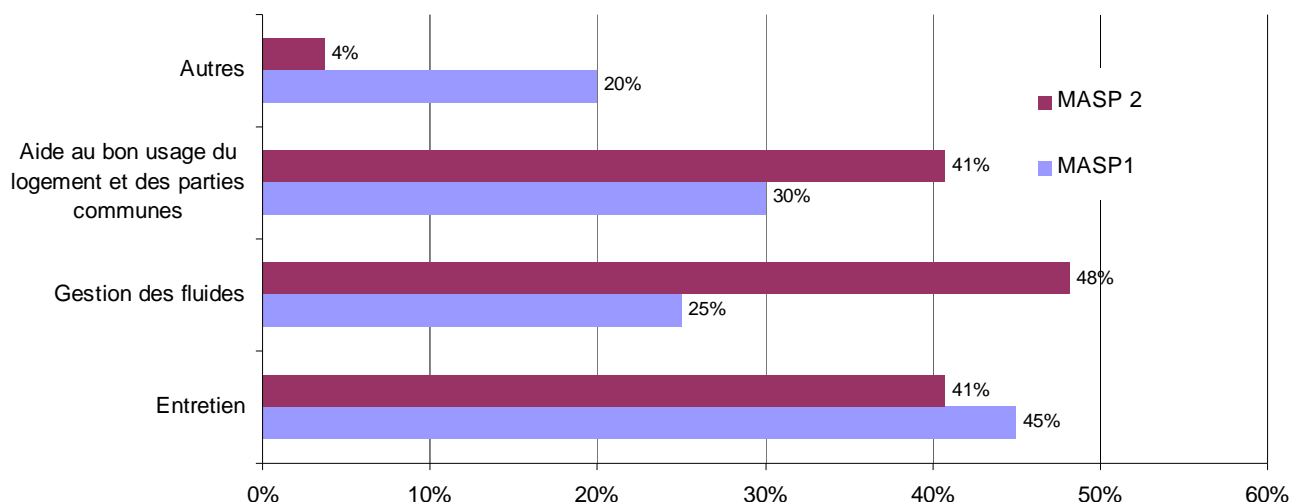
Sources : bilans des opérateurs, MASP qui ont duré au moins trois mois et qui se sont terminées dans l'année 2013.



Aides à l'appropriation du logement et relogements

Si dans de nombreux cas, la MASP a effectivement permis – ou contribué à permettre – d'éviter une expulsion, comme toute politique publique, elle intervient dans un contexte donné, et n'a pas d'impact systématique. Comme le rappelle un opérateur, « *la MASP ne protège pas des expulsions* » ; cependant, même si l'expulsion d'un bénéficiaire a lieu, les opérateurs peuvent travailler sur son relogement, et l'accompagner par la suite.

Actions : « aide à l'appropriation du logement »



Source : bilans des opérateurs, 2013

Outre le maintien du logement, la MASP inclut aussi des actions visant « l'aide à l'appropriation du logement ». Il s'agit principalement d'actions éducatives concernant l'entretien du logement et la gestion des fluides, mais aussi de recherche d'aides financières pour assurer le paiement des fluides, ou encore d'un accompagnement à l'installation pour les ménages relogés.

Lorsque les bénéficiaires sont sans domicile fixe, vivent dans un logement insalubre ou promis à la démolition, ou encore viennent d'être expulsés, l'accompagnement dans le cadre de la MASP peut les aider à trouver un nouveau logement. Ainsi plusieurs bénéficiaires rencontrés au cours de l'enquête ont pu trouver une solution d'hébergement avec l'aide de la MASP, dans un foyer, un hôtel, une structure d'hébergement ou encore être relogés dans un logement social, grâce au DALO.

Par la suite, la MASP pourra aussi les accompagner dans l'appropriation de leur nouveau logement : certains bénéficiaires relogés ont pu bénéficier, d'une aide pour l'organisation et la prise en charge de leur déménagement, pour l'achat de leurs meubles, pour payer leur assurance habitation... Dans ce cadre, le FSL peut être mobilisé afin de payer la caution, éventuellement le mobilier de première; d'autres aides pouvant aussi être mobilisées pour accompagner cette entrée dans le logement. Dans les cas de relogement suite à une expulsion, des prélèvements automatiques sont souvent mis en place, afin d'éviter qu'une nouvelle dette locative se constitue.

« Il était dans un logement de 14m2, insalubre, on a travaillé avec le service d'hygiène de la ville pour un relogement. (...) J'ai constitué un dossier DALO qui a fonctionné, puis j'ai pu avoir le FSL pour payer la part APL du premier loyer, la caution, l'électroménager »
(Opérateur)

« X m'a trouvé le logement, dans un foyer ADOMA à X, elle s'inquiétait que j'aie froid... Elle m'a donné une liste d'hôtels meublés, qui prennent un petit loyer. J'ai déposé un dossier la bas. Elle l'a rempli, j'ai signé. Elle a fait le nécessaire pour que ça marche. (...) C'est juste une chambre dans un foyer, mais le principal c'est d'avoir un toit pour avoir un boulot. (...) C'est une chambre, mais c'est mieux que la voiture... et je ne paye que 65 euros par mois. » (H, 53 ans, MASP 2 depuis 12 mois)

« Mon appart était un taudis, elle s'est occupée de mes papiers, je ne comprenais rien. Elle m'a évité d'être à la rue et m'a permis de trouver un autre appart. Elle a tout fait pour moi. Dès que j'avais un problème je lui téléphonais. Grâce à elle je ne dors pas à la rue ! » (F, 60 ans, MASP 1 depuis 30 mois)

4. Les problématiques de santé

La MASP concerne des personnes dont « *la santé ou la sécurité est menacée en raison de leurs difficultés à gérer leurs ressources* », et la santé est citée comme l'un des domaines d'intervention des opérateurs dans la convention qui les lie au Département ; même si les interventions concernant la santé ne sont pas toujours présentées comme un objectif principal de la MASP.

L'enjeu semble important, car **78 % des bénéficiaires de la MASP sont concernés par des problèmes de santé** ; et ils sont nombreux à souffrir de handicaps (le tiers des bénéficiaires de MASP exercées sont bénéficiaires de l'AAH – les deux tiers des bénéficiaires d'AAH étant en MASP 2), d'addictions, de problèmes de santé psychiques, voire d'absence de soins ou de dettes liées à la santé.

Pour agir sur la santé, a minima, l'accompagnement dans le cadre de la MASP peut permettre une repérage et une prise en compte des problèmes de santé (permettant une orientation adéquate), un accès aux droits (CMU, accès aux mutuelles, chèques complémentaires santé...), une information sur les institutions à contacter en cas de besoin ; au mieux, elle peut accompagner concrètement vers les soins. On peut espérer qu'à long terme, s'il y a de nouveau abandon de soins, l'usager aura au moins appris à mieux connaître le champ médical, et éventuellement, à s'y adresser en plus grande confiance.

L'enquête a montré que concernant les problèmes de santé, les opérateurs n'avaient pas tous les mêmes pratiques. Si certains travailleurs sociaux considèrent que ce n'est pas un problème à traiter en priorité dans le cadre de la MASP, d'autres au contraire, interviennent systématiquement sur cette question. Dans certains cas, la santé est effectivement une priorité, au sens où elle constitue un frein à lever préalablement au traitement d'autres problèmes ; d'après les travailleurs sociaux, la problématique santé est souvent à l'origine même des problèmes de gestion budgétaire, ce qui rend cruciale l'action de la MASP dans ce domaine.

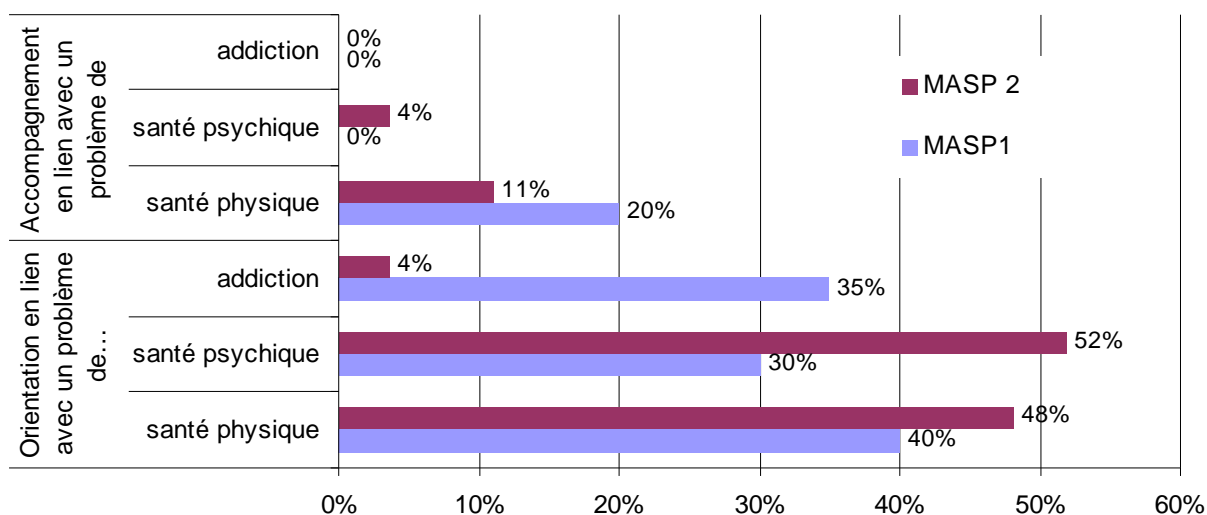
Pour les opérateurs, il est parfois difficile de travailler sur toutes les problématiques des bénéficiaires en même temps, et le maintien du logement et l'apurement des dettes constituent souvent des urgences. Par ailleurs, il peut être difficile de parler des problèmes de santé qui relèvent de l'intime, et qui sont parfois déniés, notamment des addictions ou des problèmes psychiques. Les travailleurs sociaux expliquent qu'il est nécessaire de prendre le temps de créer une relation de confiance avec le bénéficiaire pour agir dans ces domaines.

« Il est nécessaire qu'une réelle relation de confiance s'établisse avec le travailleur social, pour qu'elle parvienne à parler de certains problèmes de santé. En effet, les problèmes mal jugés socialement, tels les troubles psychiques ou la dépendance à des produits, sont souvent déniés par les personnes. C'est seulement lorsqu'elles sont convaincues du soutien et de l'absence de toute forme de jugement du professionnel qu'elles acceptent d'en parler. Cela nécessite toujours un certain temps, pas toujours compatible avec la durée de la mesure. » (Bilan d'un opérateur)

A propos des problématiques de santé psychique et d'addictions, notons aussi que les opérateurs manquent d'information et de formation dans ce domaine, pour agir sur la résolution de ces problèmes, orienter les personnes vers une prise en charge adéquate, ou bien simplement pouvoir travailler sur le budget ou le logement en prenant en compte ces difficultés spécifiques.

« La santé est un axe de travail important. Mais on a besoin de formation là-dessus (notamment en psychiatrie). Un accompagnement budgétaire ne se travaille pas de la même manière en présence de problèmes d'addiction ou psychologiques... (Opérateur)

Globalement, on constate que **seule une minorité de bénéficiaires est concernée par un accompagnement en lien avec un problème de santé**, et quasiment uniquement concernant la santé physique (cela s'explique aussi par les manques de formation évoqués par les travailleurs sociaux concernant les problématiques de santé psychique et d'addictions). Cependant, la moitié des bénéficiaires de MASP 2 est concernée par des orientations en lien avec des problèmes de santé psychique ou physique ; quant aux bénéficiaires de la MASP 1, entre 30 % et 40 % d'entre eux ont bénéficié d'orientations en lien avec des problèmes d'addiction ou de santé physique ou psychique.



Source : bilans des opérateurs, 2013

NB : Plusieurs actions concernant la santé ne sont pas présentes dans ce graphique ; notamment les **ouvertures de droits à la MDPH (qui concerne la moitié des bénéficiaires) ou l'accès aux mutuelles, (qui concerne le tiers des bénéficiaires)**.

L'analyse détaillée de 50 trajectoires a pu établir que sur l'échantillon observé, **36 % des bénéficiaires ont enclenché ou repris une démarche de soins au cours de la mesure**.

L'intervention des travailleurs sociaux sur les problématiques de santé peut prendre plusieurs formes : accompagnement physique (au CMP ou chez le médecin, par exemple), ouverture de droits, information sur les solutions ou les partenaires locaux, pédagogie qui vise à faire comprendre aux bénéficiaires qu'il est important d'engager ou de reprendre une démarche de soin...

« On sent que les gens ont compris que c'était important de prendre rendez-vous chez le psychologue, chez le médecin, de faire ses renouvellements de CMU ». (Opérateur)

« L'autonomie au niveau de la santé, c'est très important, l'accompagnement physique est important ... il faut passer par là, car la mesure n'avance que si les gens acceptent de se soigner » (Opérateur)

« Pour la cure pour alcoolique, j'ai travaillé en lien avec les médecins, et avec l'AS de secteur, ça a fonctionné. J'ai aussi fait une demande d'aide financière à la sécu pour rembourser sa dette pour ses bouteilles d'oxygène... » (Opérateur)

« Elle m'a fait la carte d'invalidité, la demande de carte handicap... Je ne savais pas que j'avais le droit. (...) Elle m'a poussé à prendre des rendez-vous à l'hôpital. J'ai des problèmes de cœur, avant je ne m'en occupais pas... je me sens mieux physiquement grâce au traitement. (...) Elle m'a eu une mutuelle, montant cher car 98 euros par mois, mais c'est important car faut s'en occuper. S'il n'y avait pas de MASP je n'aurais pas de mutuelle ! » (H, 58 ans, MASP 1 pendant 18 mois)

« J'ai fait tout un travail sur la santé, un service d'aide à domicile a été mis en place, un infirmier quotidien, une télé alarme en cas de chute... » (Opérateur)

Lorsque la MASP échoue à faire adhérer les bénéficiaires à une véritable démarche de soins qui puisse améliorer leur état de santé, ou bien à leur permettre d'être reconnus porteurs d'un handicap, une orientation vers une mesure de protection juridique est souvent nécessaire, si l'état de santé menace toujours la sécurité de la personne (sa gestion budgétaire, notamment) – ou bien, en l'absence d'altération de ses facultés, vers une MAJ (ce qui est très rare en Seine Saint Denis : 4 % des sorties).

5. La gestion administrative et accès aux droits

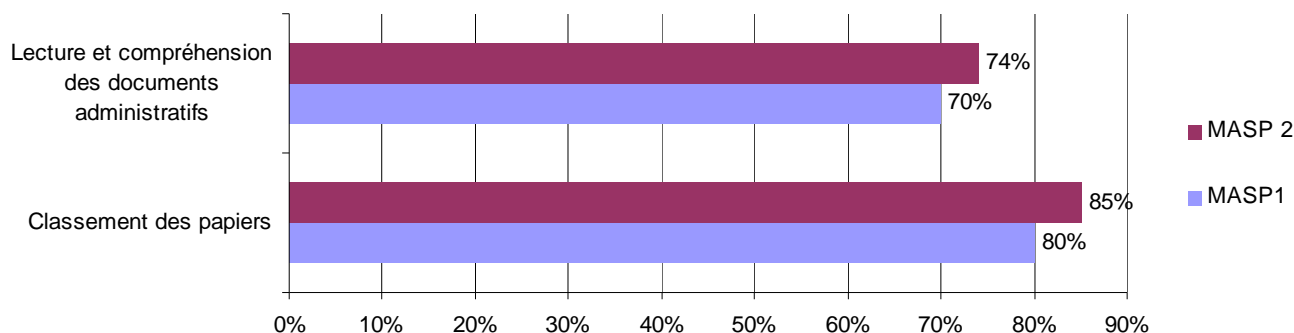
La MASP concerne des publics qui, pour la plupart, ont de grandes difficultés à connaître, à comprendre et à gérer les questions administratives, ce qui compromet l'accès à leurs droits. Le travail sur la « gestion administrative » est un appui transversal, puisqu'il permet de faciliter d'autres impacts du dispositif (sur la dette, sur la santé, sur le logement...), exigeant des personnes une compréhension et une maîtrise des logiques administratives.

Les travailleurs sociaux expliquent que de nombreux bénéficiaires ont d'importants problèmes d'accès aux droits, notamment car ils oublient (ou ne comprennent pas) quels documents sont réclamés par les administrations, à quelle fréquence leur situation doit être déclarée... Par exemple, certains n'ont plus de CMU car ils n'ont pas compris quels étaient les documents à fournir. Dans certains cas, au début de la MASP, on constate que les personnes n'ouvrent même plus leur courrier :

« On a affaire à des situations compromises...des personnes qui ont abandonné, qui n'ouvrent plus leur courrier, qui ne font plus face à la réalité... « C'est pas la peine, si c'est une facture, je peux pas payer » » (Opérateur)

L'un des premiers objectifs de la MASP est donc d'apprendre aux bénéficiaires à lire, comprendre et classer les documents administratifs (ces actions concernent la quasi-totalité des bénéficiaires).

Actions concernant la gestion administrative (MASP terminées en 2013) :



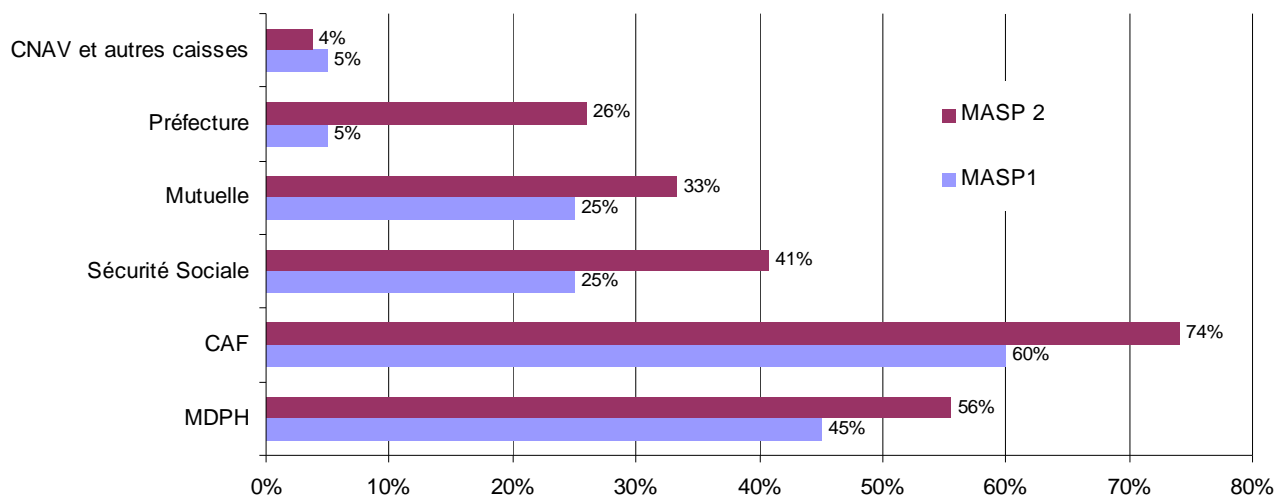
Source : bilans des opérateurs, 2013

En présence de publics qui parfois ne sont plus couverts par la CMU, ne touchent plus l'AAH ou le RSA, l'action de la MASP porte en premier lieu sur l'accès aux droits (à tous les droits potentiels), ou leur rétablissement, dans l'urgence : CAF, aides pour les transports, aides pour l'énergie, CMUC, aides pour les mutuelles, AAH, assurances habitations...

La MASP permet un élargissement et une confortation de l'accès aux droits qui, pour ces publics particulièrement peu autonomes, réclame un accompagnement de proximité (visites à domicile), intensif et régulier (réponses aux administrations, suivi des démarches, recours...). L'objectif est aussi, compte tenu de la faible autonomie des publics, d'espérer des effets de d'apprentissage à long terme, qui devraient garantir le maintien des droits.

En termes d'accès aux droits, les bénéficiaires de la MASP 2 sont davantage concernés par ces actions, tous droits confondus. Les trois quarts d'entre eux ont été concernés par des actions concernant la CAF, plus de la moitié concernant la MDPH, et plus du tiers concernant la Sécurité Sociale ou la mutuelle. Les bénéficiaires de la MASP 1 sont concernés dans une moindre mesure, principalement concernant la CAF (60 %) et la MDPH (45 %).

Actions « accès et rétablissement des droits » (MASP terminées en 2013)



Source : bilans des opérateurs, 2013

Dans l'analyse des trajectoires, on constate d'une part que **54 % des bénéficiaires ont accédé à de nouveaux droits** dans le cadre de la MASP ; et d'autre part, que **74 % des bénéficiaires ont connu une amélioration dans la compréhension des démarches administratives** grâce au dispositif.

« Mme X m'a aidé pour la CMU... j'avais pas fait le renouvellement, je m'en foutais... elle a fait le dossier. (...) J'envoyais plus mes déclarations pour le RSA... elle a rattrapé juste à temps. Je savais plus comment faire... elle s'est renseigné, elle a fait le formulaire. Elle a rattrapé mes négligences. » (H, 53 ans, MASP 2 depuis 12 mois)

C'est aussi un travail pédagogique qui semble porter ses fruits, d'explication et/ou de motivation, pour apprendre à mieux identifier les institutions qui gèrent les prestations, comprendre qu'il faut lire les courriers qu'elles envoient, répondre à leurs demandes, effectuer des déclarations à certaines échéances...

« Au départ, c'était difficile pour lui, de lire les courriers, de repérer les organismes... il disait : « j'y comprends rien » ! Il a fallu expliquer les institutions, les papiers, etc. Il a fini par suivre mes conseils. (...) maintenant il a un regard différent sur les problèmes administratifs, il a compris qu'il faut plonger son nez dedans avant les ennuis. » (Opérateur)

« X m'a appris des choses, avant je connaissais rien à la paperasse, je comprends mieux maintenant. » (H, 58 ans, MASP 1 pendant 18 mois)

« J'ai appris des choses : les circuits administratifs, c'est comme une échelle, il faut y aller marche par marche... elle m'a appris, elle m'a corrigé... il faut être réactif aux administrations. » (H, 53 ans, MASP 2 depuis 12 mois)

« A un moment donné j'avais beaucoup de courrier, je n'arrivais plus à m'en sortir, je ne comprenais plus rien. J'ai ramené tous mes papiers et courrier à la Sauvegarde et X s'en est occupée, elle m'a expliqué. (...) Ça m'a réveillée, j'ai pris conscience de l'importance de gérer son budget et s'occuper des papiers, et ça m'a donné le goût de le faire ! Maintenant ça ne me dérange plus du tout de m'en occuper. La MASP ça m'a boosté ! » (F, 62 ans, MASP 2 depuis 18 mois)

L'intervention de la MASP sur l'accès ou le rétablissement des droits consiste aussi dans une « médiation » avec les institutions garantes de l'accès aux droits (CAF, MDPH, CPAM...), d'autant plus quand ces institutions font elles mêmes des erreurs, ou sont en retard dans l'instruction des

demandes ou la délivrance des droits. Par exemple, pour l'un des bénéficiaires rencontrés, le travailleur social a effectué un recours auprès de la CAF – et eu gain de cause – concernant un rappel de droits dû à une erreur de l'administration.

A l'exception des bénéficiaires qui sont orientés vers une mesure de protection, car incapables de gérer seuls leurs rapports aux institutions, pour la majorité des bénéficiaires rencontrés, la portée pédagogique de la MASP a permis des impacts positifs et durables en termes de gestion administrative.

« Tous mes papiers sont en ordre car X m'a aidé pour classer mes papiers, maintenant je sais comment ranger et trier tous les papiers. » (F, 48 ans, MASP 2 depuis 24 mois)

6. Les difficultés familiales et l'enfance

Seulement 11 % des MASP exercées concernent des personnes en couple, mais presque **40 % des bénéficiaires sont concernés par des actions d'accompagnement ou d'orientation en lien avec les relations intrafamiliales.**

La MASP concerne avant tout une personne bénéficiaire, mais aux dires des travailleurs sociaux, un travail global avec l'ensemble du « ménage » est effectué si nécessaire, ou si l'occasion se présente. L'enquête a montré qu'en effet, plusieurs bénéficiaires ont fait l'objet d'un accompagnement du « couple », ou parfois, que leurs conjoints ont aussi bénéficié d'une aide dans le cadre de la MASP.

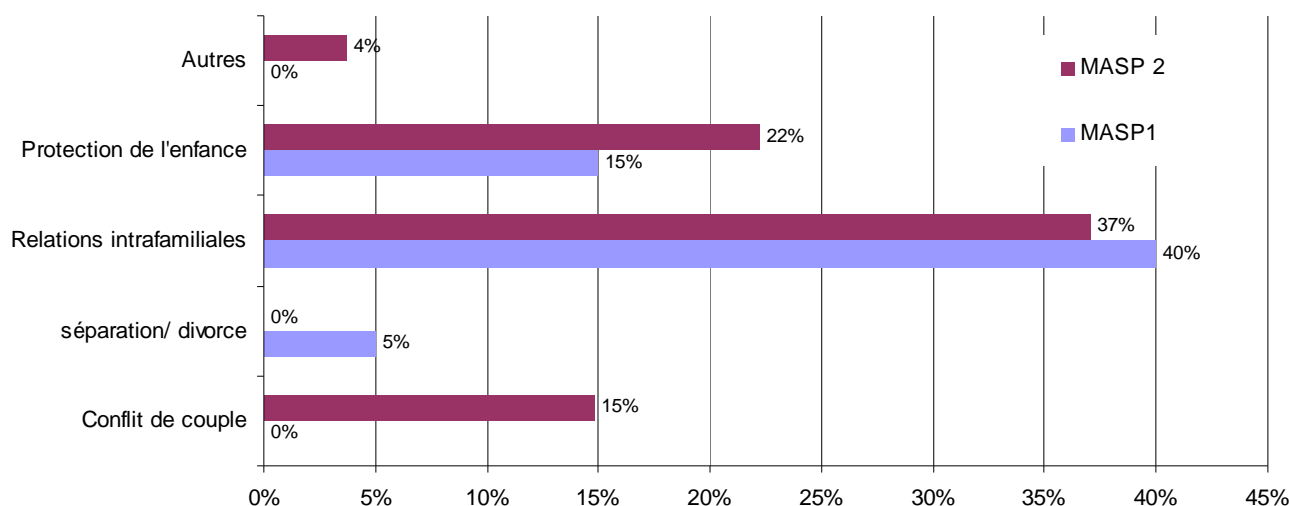
Parfois, les travailleurs sociaux disent s'appuyer sur le conjoint du bénéficiaire ou une personne de sa famille afin de débloquer certaines situations ; parfois, à l'inverse, leur travail consiste à aider le bénéficiaire « *contre l'emprise* » du conjoint ou de personnes de sa famille (addictions, influence, violences conjugales...).

La moitié des bénéficiaires de la MASP a un enfant mineur à charge, dont la grande majorité (41 %) est seule avec enfant mineur à charge. Dans l'analyse détaillée, on constate que parmi les personnes ayant des enfants mineurs à charge, 25 % ont un enfant, un tiers 2 enfants, et plus de 40 % ont 3 enfants ou plus.

Parmi les bénéficiaires, seulement 15 % (MASP 1) et 22 % (MASP 2) sont concernés par des actions d'accompagnement ou d'orientation en lien avec la protection de l'enfance. Ces pourcentages sont particulièrement faibles, au regard de la proportion de bénéficiaires ayant des enfants à charge (plus de la moitié), et du nombre de bénéficiaires seuls avec enfant à charge (41 %).

On peut supposer que l'absence de MAESF en Seine-Saint-Denis a pour conséquence un transfert de ses publics potentiels sur la MASP – publics dont les difficultés de gestion budgétaire ont des conséquences négatives sur les enfants. Si cela est avéré, il convient de s'interroger sur la capacité de la MASP à répondre aux problématiques spécifiques liées à l'enfance, d'autant plus au regard du taux d'échec important (45 %) pour les personnes en couple avec enfant à charge.

Actions « accompagnement ou orientation en lien avec des difficultés familiales »



Source : bilans des opérateurs, MASP terminées en 2013

7. L'insertion professionnelle

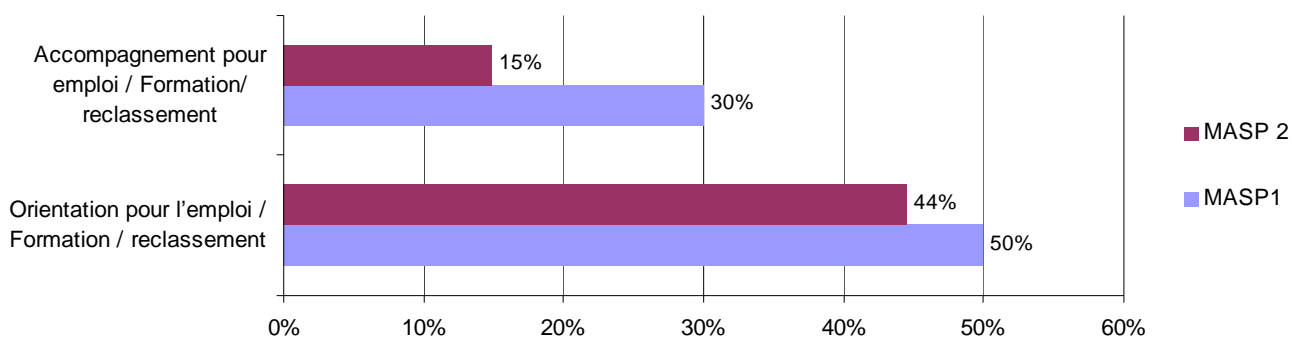
Les bénéficiaires de la MASP sont pour la plupart très éloignés de l'emploi (en raison de handicaps, de problématiques sociales et de santé importantes, de chômage de longue durée...). Lorsque leurs priorités sont avant tout le maintien du logement ou l'apurement des dettes, l'insertion professionnelle n'est, le plus souvent, envisagée qu'à très long terme, voire inenvisageable.

Aux dires des travailleurs sociaux, le travail sur l'insertion professionnelle, dans le cadre de la MASP, est souvent rendu impossible par la nécessité de régler des problèmes urgents (logement, dettes, santé, addictions...), qui sont autant de « freins à l'emploi » à lever, avant de pouvoir éventuellement se mettre en recherche d'une formation ou d'un emploi.

« Moi ce que je voudrais c'est un logement social. A côté de chez moi je pouvais avoir une formation pour être conseillère à la CNAM, mais je suis pas tranquille tant que je n'ai pas la certitude d'avoir un logement... je ne peux pas me concentrer sur autre chose, ce n'est pas la peine. » (F, 53 ans, MASP 2 depuis 6 mois)

Pour autant, le tiers des bénéficiaires de MASP 1 a été concerné par un accompagnement vers l'emploi ou la formation (contre seulement 15 % des bénéficiaires de MASP 2), et la moitié des bénéficiaires de MASP 1 et 2 a été concernée par une orientation « emploi, formation, reclassement ».

Actions en lien avec l'emploi ou la formation :



Source : bilans des opérateurs, MASP terminées en 2013

Plusieurs bénéficiaires ont évoqué l'aide de la MASP dans le cadre de leurs démarches d'insertion professionnelle, en termes de motivation, ou bien d'aides matérielles (financement de chaussures de sécurité, de stages ou de formations...) :

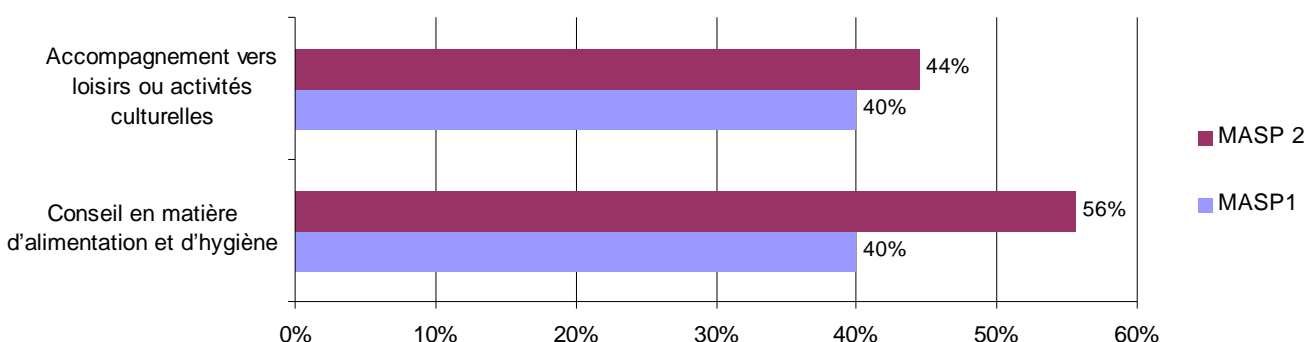
« Pour avoir ma carte de conducteur poids lourds, il fallait un financement de 700 euros, Mme X l'a eu par le Conseil Général. Elle m'a poussé pour aller faire un devis dans l'auto école, et pour trouver le financement. J'ai passé le stage, maintenant j'ai la carte. » (H, 53 ans, MASP 2 depuis 12 mois)

« Il a vu que j'avais mon diplôme d'aide-soignante, donc il m'a aidé à retrouver un emploi. Pour la recherche d'emploi, c'est M. X qui a appelé pour moi, et deux jours après on m'a appelé pour travailler, et je viens de signer un CDI. Ils m'ont demandé un CV et une lettre de motivation, M. X me demandait toujours de faire, car je sais écrire, donc je faisais tous les papiers, les courriers, ensuite il me corrigeait. » (F, 48 ans, MASP 2 depuis 24 mois)

Pour les plus autonomes, en agissant sur l'insertion professionnelle, la MASP peut donc permettre une amélioration de la situation à long terme, en évitant que la pauvreté structurelle ne balaie les effets de la MASP une fois la mesure finie.

8. La socialisation et la remobilisation

La MASP peut aussi avoir des effets en termes de resocialisation, de remobilisation, de rupture de l'isolement ou de confiance en soi. Ces effets peuvent être explicitement recherchés par les travailleurs sociaux (travail sur la confiance en soi, accompagnement vers des activités extérieures, résolution de conflits...) ou bien découler de la résolution d'autres problématiques, qui contribuaient à l'isolement et au manque de motivation des bénéficiaires.



Source : bilans des opérateurs, MASP terminées en 2013

En termes d'actions, les bilans des opérateurs font apparaître des conseils en matière d'alimentation et d'hygiène concernant 40 à 50 % des bénéficiaires, et un accompagnement vers les loisirs ou activités culturelles concernant 40 % des bénéficiaires.

Ainsi, pour certains bénéficiaires isolés, les travailleurs sociaux tentent de les « relier à l'extérieur », en les aidant à trouver un emploi, en leur faisant découvrir des sorties possibles (bibliothèques, espaces culturels...), en leur proposant des activités associatives, des réductions pour les loisirs, ou encore des aides pour les transports en commun.

« Maintenant j'ai un travail, je parle avec mes collègues et quand je rentre à la maison mes enfants me demandent « maman ça a été au travail ? », j'ai plein de choses à raconter. Avant j'étais juste chez moi. » (F, 48 ans, MASP 2 depuis 24 mois)

Cependant la plupart des effets constatés en termes de « resocialisation » ou de « remobilisation » découlent de la résolution des problématiques les plus lourdes et les plus urgentes, en premier lieu l'endettement et la menace d'expulsion.

« Je réfléchis positif maintenant, elle m'a enlevé un poids. Je suis à jour dans mes loyers. En six mois tout s'est réglé. Dans ma tête je suis armé pour tout faire, c'est bon ! »
(H, 60 ans, MASP1 depuis 6 mois)

« Ça leur permet de ne plus être envahi par les problèmes, de ne plus baisser les bras... si on a au moins sauvé le logement, ils peuvent être tranquilles sur le loyer, ça leur permet de se focaliser sur autre chose, comme la recherche d'emploi. » (Opérateur)

Il ne s'agit pas ici d'idéaliser les effets de la MASP, mais **la majorité des bénéficiaires rencontrés a témoigné d'une remobilisation, due notamment à la relation qui s'est nouée avec le travailleur social en charge de leur accompagnement.** Cette relation, et la manière dont les opérateurs ont pu redonner confiance aux bénéficiaires, en les valorisant, en essayant de ne pas les culpabiliser, a pu déclencher des « reprises en main » chez de nombreux bénéficiaires. Par ailleurs, c'est parfois la motivation des travailleurs sociaux qui a déclenché celle des bénéficiaires, se sentant obligés de faire des efforts pour que l'action de la MASP ait des effets.

« Elle m'a redonné confiance en moi, elle m'a réveillé. Une fois elle m'a dit : vous avez un potentiel inexploité... ça m'a remué. Elle a su me prendre du bon côté. Merde, il faut pas que je la déçoive ! » (H, 53 ans, MASP 2 depuis 12 mois)

9. La préparation des mesures de protection juridique

La MASP n'est pas censée être un dispositif d'évaluation ou de préparation des mesures de protection juridique. A l'inverse, la création de la MASP avait notamment pour objectif de diminuer leur nombre, et d'éviter que des mesures de protection juridique soient prononcées pour résoudre des situations essentiellement sociales, telles que la grande pauvreté ou l'exclusion, en l'absence d'altération des facultés physiques ou mentales véritablement avérée. Mais force est de constater qu'**une large partie des sorties de MASP (27 % des mesures exercées) concerne les tutelles, curatelles ou sauvegardes de justice.**

Un travailleur social va jusqu'à dire que dans le cadre de la MASP, les opérateurs ont « un rôle de cellule de réorientation vers des mesures de protection juridique ». Est-ce simplement en raison de la frontière ténue entre les publics potentiels de la MASP et ceux des mesures de protection juridique ? Comment juger cette proportion importante de sorties vers des mesures de protection ?

La loi prévoyait qu'en cas d'échec de la MASP, et en l'absence d'altération des facultés physiques ou mentales, les publics soient orientés vers des MAJ. Pourtant, en Seine Saint Denis, c'est seulement 5 % des bénéficiaires de la MASP qui sont orientés vers des MAJ. Les deux tiers des bénéficiaires orientés vers d'autres dispositifs suite à la MASP ont donc une altération de leurs facultés qui justifie leur orientation vers une mesure de protection plutôt qu'une MAJ.

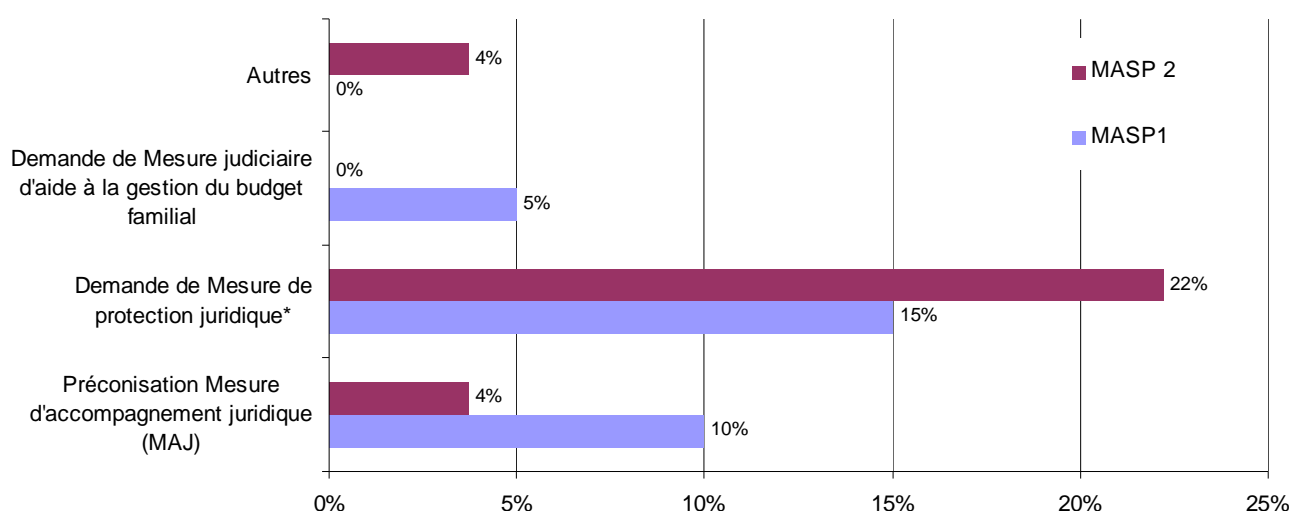
Sorties « ouverture ou orientation vers un autre dispositif »	
Mesures exercées : sortie « ouverture ou orientation vers une curatelle, une tutelle ou une sauvegarde de justice »	27 %
Ouverture ou orientation vers une MAJ	5 %
Ouverture ou orientation vers une MJAGBF	3 %
Ouverture ou orientation vers un ASLL	1 %
Total	36 %

On aurait pu s'attendre au contraire, mais les orientations vers des mesures de protection juridique concernent davantage les bénéficiaires de MASP 1 (40 à 44 % des sorties) que de MASP 2 (12 à 26 % des sorties), alors que la MASP 2 concerne des publics aux problématiques plus importantes.

Type de parcours	Sortie « ouverture ou orientation vers une curatelle, une tutelle ou une sauvegarde de justice »
stable 1	44 %
1 à 2	40 %
stable 2	26 %
2 à 1	12 %
Moyenne tous parcours	27 %

Selon les bilans des opérateurs en 2013, presque le quart des bénéficiaires de MASP 2 terminées dans l'année 2013 sont concernés par une demande de protection juridique.

Actions : « mesures d'accompagnement ou de protection »



Source : bilans des opérateurs, MASP terminées en 2013

Que plus du quart des bénéficiaires de la MASP soit orienté vers une mesure de protection juridique à la sortie du dispositif interroge la pertinence des évaluations sociales et des orientations qui en découlent. On peut en effet se demander si une meilleure évaluation de la situation sociale des demandeurs et de la présence éventuelle d'une altération de leurs facultés physiques ou mentales pourrait éviter d'orienter ces publics en MASP, pour les orienter directement vers une mesure de protection juridique.

Plusieurs éléments d'explication sont possibles. En premier lieu, la frontière entre les « publics cibles » des mesures de protection juridique et les publics de la MASP les plus en difficulté est parfois ténue, ce qui peut renforcer ces difficultés d'orientation. Ensuite, la situation de certains bénéficiaires peut se dégrader pendant l'exercice de la mesure. Enfin, l'accompagnement intensif proposé par la MASP peut permettre de mieux évaluer des difficultés qui se révèlent être dans le champ de l'altération des facultés physiques ou mentales, donc relever de la protection juridique des majeurs.

Lorsque l'impossibilité de retour à l'autonomie révèle une altération des facultés de la personne, l'orientation vers une mesure de protection est indispensable. C'est notamment le cas pour des bénéficiaires qui ont pu résoudre un certain nombre de problèmes dans le cadre de la MASP (reprendre le paiement de leur loyer, réduire leur endettement, améliorer leur gestion administrative...) mais qui risquent de « replonger » une fois la MASP terminée : retour dans un cercle vicieux d'endettement, oubli des apprentissages en termes de gestion budgétaire et/ou de connaissance administrative, « relâchement »...

« 70 % des gens je les mets en curatelle, parce qu'un moment ça plafonne, et ils ne font pas forcément les choses tous seuls, donc c'est dangereux pour eux. » (Opérateur)

« Pour X, on a fait une demande de protection juridique, car il a un problème avec l'argent. C'est une catastrophe, même s'il a beaucoup avancé : il sait ce qu'il a payé, mais il risque de se mettre en difficulté rapidement... Tant que j'étais là il s'est tenu, mais il peut glisser » (Opérateur)

« Jusqu'à la fin de mes jours, je ne pourrais pas me débrouiller... J'ai toujours eu besoin de quelqu'un pour m'aider. J'ai toujours besoin d'aide pour les papiers. En plus je suis incapable de bouger ni de prendre les transports. (...) J'ouvre le courrier... mais c'est compliqué de calculer, j'ai toujours été nulle, on ne m'a jamais donné un coup de main. Je n'ai plus d'intérêt à la vie si on ne m'aide pas. » (F, 60 ans, MASP 1 depuis 30 mois)

Les travailleurs sociaux évoquent aussi une pression des bailleurs dans cette optique. En effet, ces derniers se diraient parfois inquiets, en fin de mesure, que les bénéficiaires ne continuent pas à payer leur loyer et voient leur dette locative réapparaître.

« On essaie de pas mettre de mesure juridique – mais les bailleurs demandent cela : quand vous partirez, qu'est ce qui se passera ? » (Opérateur)

Dans d'autres cas, c'est justement la MASP qui peut permettre d'éviter une mesure juridique, en améliorant la situation de la personne et son autonomie relative (gestion administrative, fin de la menace d'expulsion locative, désendettement...), malgré l'altération de ses facultés.

Si certains agents dénoncent une « confusion » entre la MASP et les mesures de protection juridique, et s'étonnent du fort taux de sorties vers ces mesures, d'autres expliquent que le passage de ces publics par la MASP permet d'une part de parfaire l'évaluation sociale afin que l'orientation en mesure de protection soit plus pertinente, et d'autre part, de prendre le temps de préparer la mesure avec le bénéficiaire, ce qui devrait faciliter son démarrage.

Mieux évaluer la pertinence d'une mesure de protection

En cas de doute sur une situation, et plus particulièrement sur l'altération des facultés physiques ou mentales d'une personne, la MASP peut permettre une évaluation plus approfondie de la situation, qui évitera potentiellement un placement trop rapide en mesure de protection juridique. Dans ces cas, la MASP joue donc un rôle de diagnostic, afin de s'assurer que la protection est justifiée.

« Bien souvent, il s'avère que le service prescripteur avait des doutes concernant cette orientation. Il a donc fait le choix d'une MASP pour dresser une évaluation complète de la situation et confirmer cette orientation. » (Bilan d'un opérateur)

La MASP peut aussi permettre de s'assurer de l'adhésion d'un bénéficiaire, en lui expliquant précisément le fonctionnement des mesures de protection juridique, afin qu'il puisse faire un choix en connaissance de cause – ce qui a pu décourager certains bénéficiaires rencontrés.

« Elle m'a proposé la tutelle, si j'étais embrouillée avec mes papiers, mais ça m'ennuie... La tutelle il paraît qu'ils nous surveillent, je ne veux pas quelqu'un toujours sur mon dos. La tutelle ça m'aiderait en quoi ? » (F, 76 ans, MASP 1 pendant 12 mois)

Mieux préparer la mesure de protection

Si la mesure de protection juridique s'avère indispensable, la MASP peut aussi jouer un rôle de préparation, à travers un accompagnement renforcé et à long terme, ce qui permet d'améliorer la mise en œuvre de la mesure par la suite, d'après les travailleurs sociaux rencontrés.

Par ailleurs, dans le doute sur l'altération des facultés d'une personne, la longueur des délais d'accès aux tutelles et aux curatelles peut aussi justifier un placement en MASP pour régler les problèmes les plus graves en urgence, sans attendre la mise en œuvre éventuelle de la mesure de protection.

Un certain nombre d'actions concernent donc la demande et la préparation des tutelles et des curatelles dans le cadre de la MASP : les travailleurs sociaux expliquent que leurs actions consistent à convaincre les publics, les informer et leur expliquer le fonctionnement de la mesure, et enfin, d'organiser la demande (prise de rendez-vous avec un médecin, voire accompagnement physique lors de la visite), puis le relais avec le tuteur ou le curateur à la fin de la MASP. Pour rappel, ces actions concernent presque le quart des bénéficiaires de MASP 2, et 15 % des bénéficiaires de MASP 1⁴⁴.

« Parfois on confirme des doutes sur l'évaluation... et pendant la MASP, on explique comment ça fonctionne, on fait la demande de tutelle, on organise le rendez-vous... » (Opérateur)

« Il faut préparer les gens, moi je ne trouve pas normal que ça soit les gens qui payent pour l'expertise. Ils n'ont rien demandé, c'est quoi ce truc ? Ils payent 160euros, alors qu'ils sont en difficulté. En plus il faut prendre rendez-vous, il faut les accompagner, que ça soit chez le médecin, puis au tribunal. Et après est ce qu'à force de vouloir que ça marche, on n'en fait pas trop ? Je me dis, en terme d'accompagnement, est ce qu'on ne va pas au-delà de ce que l'on doit faire ? Mais en même temps c'est délicat, moi je les accompagne, et les juges sont très contents que l'on soit là. Par moment on est dans du portage, mais il se justifie, il faut passer par là pour pouvoir les lâcher. » (Opérateur)

Dans les cas dans lesquels des bénéficiaires refusent la mesure de protection juridique alors qu'elle s'avère être indispensable, certains travailleurs sociaux indiquent qu'après une ou deux années de MASP, les publics se sentent davantage en confiance et en sécurité, et acceptent plus facilement une mesure de protection juridique.

« On fait parfois des MASP pour confirmer qu'il faut une mesure de protection, et le faire accepter à la personne... » (Opérateur)

« Lorsque nous constatons l'impossibilité de la personne à reprendre ses responsabilités de façon cohérente, nous orientons notre travail vers la mise en place d'une protection juridique. Cette perspective est toujours très mal acceptée par les personnes qui veulent disposer de leurs ressources comme elles l'entendent, sans avoir conscience des risques qu'elles encourent du fait de leur fort endettement. Il faudrait parfois un temps assez long pour les convaincre alors que la MASP est limitée en temps. » (Bilan d'un opérateur)

La MASP détournée de son objectif ?

Certains considèrent qu'au regard du nombre important de MASP débouchant sur des mesures de protection juridique, la MASP est détournée de son objectif premier. Ainsi, les responsables de la MASP du Département de l'Hérault⁴⁵ estiment que « les MASP sont en réalité détournées de leur objectif d'accompagnement vers l'autonomie puisque certains bénéficiaires relèveraient davantage de mesures de protection »

Comme nous l'avons constaté, il s'agit bien, dans un certain nombre de cas, d'orientations non pertinentes, dues à des évaluations ne permettant pas de repérer cette indication, ou à des erreurs d'appréciation de la commission. Cependant, il semble que pour la majeure partie des cas, ces orientations de la commission puissent se justifier a posteriori : soit parce qu'une évaluation plus approfondie était nécessaire pour s'assurer de la pertinence du placement en mesure de protection ; soit parce que la mise en œuvre rapide d'un dispositif pour éviter l'expulsion et résoudre les problèmes les plus urgents était indispensable pendant le délai d'accès à une mesure de protection ; soit pour mieux préparer la mesure de protection avec le bénéficiaire (s'assurer de son adhésion, de sa compréhension, puis l'aider à réaliser sa demande et effectuer un passage de relais). De fait, ces formes d'accompagnement sont conformes au rôle dévolu par la loi à la MASP : accompagner des personnes dont les difficultés de gestion de leurs ressources font peser une menace sur leur santé ou leur sécurité.

⁴⁴ Données : MASP terminées dans l'année 2013, bilans des opérateurs.

⁴⁵ Actualités Sociales Hebdomadaires N°273 3 du 18/11 /2011

Malgré ces arguments, certains affirment que ce n'est pas là la fonction de la MASP, estimant que les circonscriptions de service social pourraient effectuer ces évaluations approfondies, tout comme la préparation des mesures de protection.

Si de nombreux éléments d'explication semblent justifier le nombre de sorties de MASP vers des mesures de protection juridique, nous n'avons pas assez d'éléments pour comprendre si la mise en œuvre du dispositif a bien permis de répondre à l'un de ses objectifs, à savoir le retardement et/ou l'évitement de l'ouverture de mesures juridiques en l'absence d'altération des facultés. Pour pouvoir répondre à cette question, il conviendrait notamment d'interroger l'augmentation constatée du nombre de tutelles et de curatelles (plus importante en Seine-Saint-Denis qu'en Ile-de-France (+30 % et +56 % contre +19 % et +35 % en Ile-de-France⁴⁶) : cette augmentation aurait-elle du/pu être ralentie par la mise en œuvre de la MASP ? Est-elle reliée à d'autres facteurs, comme le vieillissement de la population ? La mise en œuvre de la MASP a-t-elle permis d'éviter que des mesures de protection juridique soient prononcées pour résoudre des situations essentiellement sociales telles que la grande pauvreté ou l'exclusion, en l'absence d'altération des facultés physiques ou mentales véritablement avérée ? Une analyse détaillée des publics des tutelles et curatelles pourrait sans doute permettre d'établir la présence ou l'absence d'un « effet MASP » sur le recentrage des mesures de protection juridiques.

⁴⁶ Schéma régional des MJPM et des DPF, DREES Ile-de-France (document de travail)

V. Synthèse et propositions

A. Synthèse sur les effets de la MASP

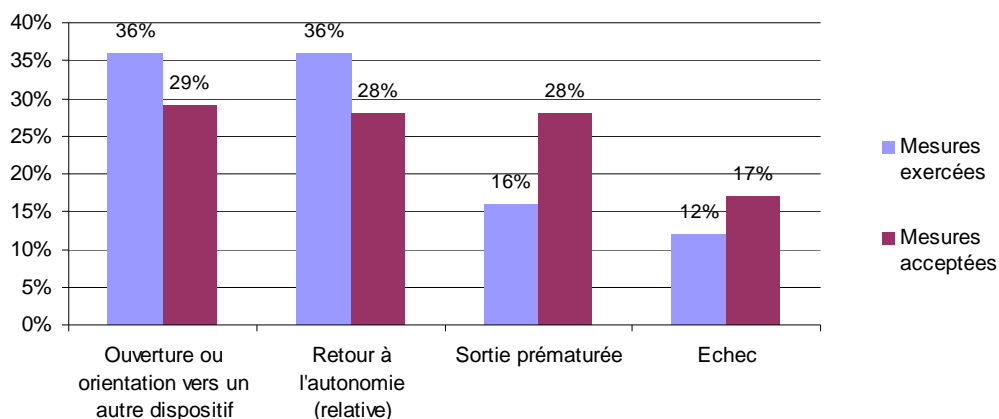
Les sorties de MASP

Nous constatons en premier lieu que **le quart des MASP acceptées ne sont pas exercées**, majoritairement en raison de manques d'adhésion ou d'impossibilité de rencontrer le bénéficiaire, ce qui questionne la qualité des demandes, la préparation des mesures et la pertinence des orientations.

Parmi les 76 % de MASP exercées (les trois quarts étant constituées de MASP 2), **le taux d'échec est de 12 %**, et le « retour à l'autonomie » (avec ou sans accompagnement généraliste) **représente plus d'un tiers des sorties**. On peut considérer ce taux d'échec comme relativement faible – d'autant plus que ce dernier décroît à mesure que la durée de la MASP augmente. A l'inverse, **le taux de sortie vers l'autonomie augmente avec la durée de la mesure, pour atteindre 51 % au-delà de 18 mois**, ce qui est un pourcentage élevé au regard des problématiques souvent lourdes des bénéficiaires.

Quant au **taux important d'ouvertures ou d'orientations vers d'autres dispositifs (plus d'un tiers des sorties)**, il nous informe, selon son interprétation, sur le manque de pertinence des orientations et/ou des évaluations sociales, sur l'évolution négative de la situation des bénéficiaires pendant la mesure (impuissance de la MASP à répondre à certaines problématiques, dégradation de l'état de santé des bénéficiaires), ou encore, sur les effets « inattendus » de la MASP en faveur de l'accès aux dispositifs d'accompagnement et/ou de protection (par leur évaluation et leur préparation avec les bénéficiaires).

Motifs de sortie des MASP acceptées et des MASP exercées



Des effets significatifs sur le logement, l'endettement et l'accès aux droits

Les effets les plus forts du dispositif concernent le maintien du logement. Au cours de la mesure, **le pourcentage de personnes concernées par un contentieux diminue de manière très importante (de 62 % à 19 %)**, et la majeure partie des menaces d'expulsions locatives évoluent favorablement. La MASP contribue également à l'apurement des dettes locatives (**93 % des bénéficiaires reprennent le paiement de leur loyer pendant la mesure**), et permet aux bénéficiaires d'accéder à une assurance habitation et à des aides telles que le FSL. Les personnes concernées par un relogement sont aussi accompagnées dans l'appropriation de leur nouveau logement.

Concernant l'apurement des dettes et la gestion budgétaire, on constate que **l'endettement diminue pour la totalité des bénéficiaires au cours de la mesure**. En outre, les trois quarts d'entre eux connaissent une amélioration de leur gestion budgétaire, même si la faiblesse chronique de leurs ressources constitue un frein évident à l'application des conseils prodigués en matière budgétaire, que ce soit à court ou à long terme.

Cependant, si certains saluent la portée « éducative » de la MASP en termes de « discipline budgétaire », d'autres critiquent ce qui relève selon eux d'un « gouvernement des conduites ». Les effets de la MASP sur la gestion budgétaire peuvent effectivement impliquer une perte de maîtrise de leur budget par les personnes, et poser un certain nombre de problèmes aux bénéficiaires, en termes de « sacrifices » (par exemple, sur les dépenses alimentaires, vestimentaires, ou liées aux addictions), et soulève plus largement des enjeux éthiques quant au niveau de contrainte impliqué par la mesure.

Enfin, on constate que **54 % des bénéficiaires ont accédé à de nouveaux droits dans le cadre de la MASP, et 74 % ont connu une amélioration dans la compréhension des démarches administratives** grâce à la mesure. Les apprentissages administratifs et la consolidation des droits des bénéficiaires contribuent aussi à garantir la pérennité de leurs ressources et de leur logement à plus long terme.

Des effets variables sur d'autres problématiques

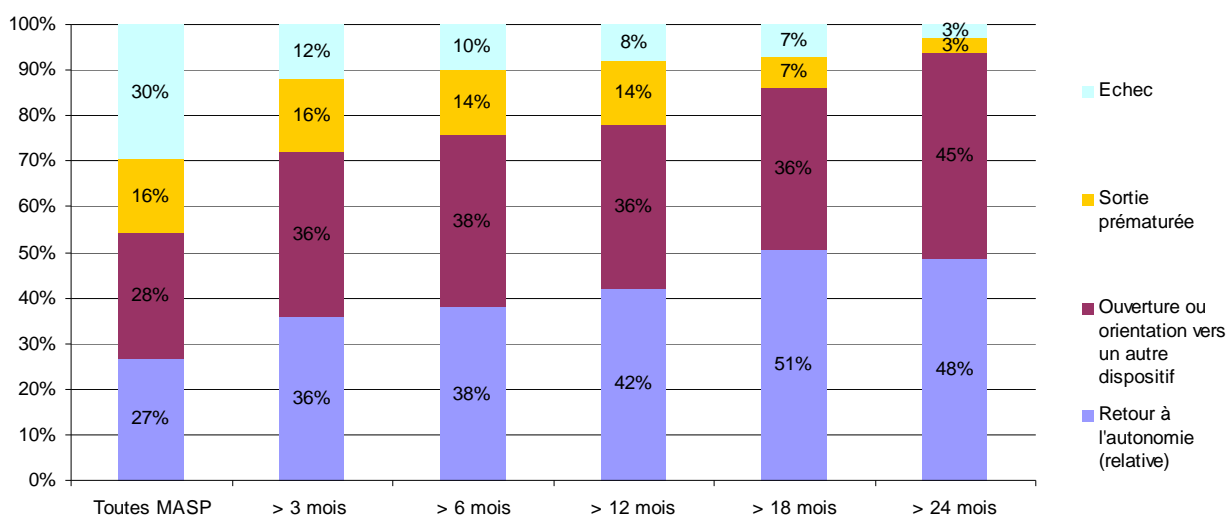
La MASP a des impacts moins systématiques et/ou moins significatifs sur d'autres problématiques, qui ne concernent pas toujours l'ensemble des bénéficiaires. C'est le cas de la santé (**la moitié des 78 % de bénéficiaires concernés par des problèmes de santé ont enclenché ou repris une démarche de soins** au cours de la mesure), de la préparation des mesures de protection juridique (qui n'est pas un objectif de la MASP, mais qui concerne le quart des bénéficiaires, et permet une meilleure évaluation de la pertinence des mesures, ainsi qu'une préparation et une amélioration de l'adhésion), ou encore de la remobilisation et la confiance en soi, qui sont des effets positifs « collatéraux » de la mesure. Quant aux impacts sur l'insertion professionnelle et sur la résolution des difficultés familiales ou liées à l'enfance, la mesure semble avoir des effets plus marginaux, même si elle a pu, pour certains bénéficiaires, s'avérer très positive sur ces questions.

Ainsi la MASP est une mesure qui agit sur la résolution simultanée de nombreuses problématiques, comme en témoigne ce bénéficiaire, « sauvé » par les interventions de la travailleuse sociale en charge de son accompagnement : « *J'avais un problème avec mon bailleur, je n'ai plus de dettes, elle m'a aidé à régler ça, je ne leur dois plus rien. Elle m'a accompagné pour le dossier de retraite. Elle m'a trouvé un docteur. Elle a même trouvé des aides pour ma femme. Si tout le monde pouvait avoir ça, les gens seraient tous sauvés... Elle m'a sauvé !* » (H, 60 ans, MASP 1 depuis 30 mois).

Des effets conditionnés par de nombreux facteurs

Un certain nombre de déterminants semblent peser sur les effets de la MASP. En premier lieu, nous constatons que la nature des sorties est corrélée à la durée du dispositif : **plus la durée augmente, plus le taux d'échec diminue, et plus le taux de retour à l'autonomie augmente**. Ainsi, le taux d'échec toutes mesures confondues est de 30 % ; au-delà de 6 mois de mesure, il est de 10 % ; au-delà de 24 mois, il n'est plus que de 3 %. A l'inverse, le taux de sorties retour à l'autonomie passe de 27 % toutes MASP confondues à 38 % au-delà de 6 mois, puis à 51 % au-delà de 18 mois.

Types de sorties et durée des mesures



La durée des mesures favorise leur réussite, à court et long termes, car elle permet d'une part d'adapter l'accompagnement à la temporalité des institutions (CAF, MDPH, justice...) et à celle des bénéficiaires (temps de l'adhésion, progressivité des apprentissages et de la reprise de la gestion de ses prestations par la personne en fin de MASP 2), et d'autre part, de mettre en place des relais efficaces et pertinents en fin de mesure.

L'adhésion des bénéficiaires est aussi un déterminant crucial de la réussite de la MASP : les échecs sont très majoritairement liés à des problèmes d'adhésion. L'adhésion dépend notamment de la qualité de la relation entre bénéficiaires et travailleurs sociaux (clarification de la relation, confiance, pédagogie, absence de jugements moraux...). Elle implique aussi un réel engagement de la part des bénéficiaires, favorisé par les pratiques d'accompagnement qui privilégient le « faire avec » plutôt que le « faire pour », et la valorisation des démarches effectuées par les bénéficiaires.

La notion d'adhésion mérite cependant d'être relativisée, dans la mesure où la plupart des bénéficiaires n'a pas d'autre choix que de s'investir dans la MASP, souvent sous peine de perdre son logement. Il convient donc d'être vigilant sur le niveau de contrainte exercé sur la personne, et ce particulièrement en MASP 2, pour éviter que l'aspect « disciplinaire » de la MASP ne décourage ou n'effraie certains bénéficiaires.

Les diverses pratiques des opérateurs influent aussi sur les résultats de la mesure : en fonction des travailleurs sociaux en charge de la MASP, certaines problématiques sont plus ou moins traitées, et l'intensité et la fréquence de l'accompagnement sont variables.

Par ailleurs, on constate que **la MASP a plus ou moins d'effets en fonction des caractéristiques sociales de ses bénéficiaires** : l'échec de la mesure concerne davantage les bénéficiaires les plus pauvres, et dont la procédure d'expulsion est la plus avancée – ou encore, les personnes en couple avec enfant à charge, pour lesquels l'accompagnement budgétaire est parfois plus difficile. Rappelons ici que l'évaluation ne peut se contenter d'analyser les « résultats » d'un dispositif (ici, ses sorties) : il convient de prendre en compte le « chemin parcouru », au regard de la situation initiale. Il n'est donc pas étonnant que les bénéficiaires ayant les problématiques les plus lourdes soient moins nombreux à atteindre un « retour à l'autonomie » à la sortie de la MASP.

Des effets à long terme ?

Lorsque la MASP permet aux bénéficiaires d'éviter l'expulsion locative, d'accéder à des droits ou de garantir leur maintien, et de se désendetter, rien ne garantit pour autant que les problématiques à l'origine de la demande de MASP ne se reproduisent pas dans le futur. Face à ce risque, la dimension pédagogique du dispositif, ainsi que la qualité des relais mis en place en fin de mesure favorisent une résolution des problématiques à long terme.

Cependant, si les bénéficiaires sont mieux informés et mieux préparés, à l'avenir, pour affronter ces situations, il n'en reste pas moins que la MASP reste un dispositif palliatif, qui révèle des enjeux structurels : est-il possible d'être « autonome » lorsqu'on n'a que le RSA pour vivre ? Un dispositif d'accompagnement ou de prévention peut-il suffire à faire disparaître les expulsions locatives et l'endettement ? Les problématiques auxquelles répond la MASP s'inscrivent dans un contexte qui rend difficile la perspective d'effets à long terme : pauvreté, inégalités sur le marché du travail, inégalités d'accès aux droits, à la santé et à l'éducation, prix des loyers, décisions des bailleurs, des tribunaux et de la préfecture en matière d'expulsions locatives...

Atteindre des effets à long terme est possible pour les bénéficiaires qui auront appris à éviter que leur sécurité soit à nouveau menacée, malgré leur pauvreté – ou comme l'explique un travailleur social, à être au minimum « *préservés du gouffre : la rue, l'absence de soin, la perte de droits...* », et mieux préparés à l'avenir. Pour le reste, seules des actions sur le contexte, en amont, permettraient d'éviter que les situations traitées par la MASP n'apparaissent à nouveau.

B. Propositions

Nous présentons ci-dessous quelques propositions à mettre en débat, sur la base des pistes d'amélioration évoquées au cours de l'enquête, ou bien élaborées à partir des constats de l'évaluation : actions structurelles qui pourraient contribuer à répondre aux objectifs de la MASP en amont du dispositif ; portée de la mesure (en termes de durée, d'intensité, comme de publics) ; forme du partenariat avec les opérateurs ; outils de gestion et d'évaluation...

Le pilotage et les orientations de l'action sociale locale

Avant d'aborder les questions concrètes d'amélioration du dispositif, plusieurs pistes concernent plus largement les orientations de l'action sociale et le renforcement des partenariats locaux :

- **Le développement de la prévention des expulsions locatives et du surendettement**, par l'interpellation des partenaires du Département, le renforcement des actions existantes, la présence de CESF dans les circonscriptions de service social, ou encore via la charte de prévention des expulsions locatives en cours de rédaction ;
- **La mise en œuvre de la MAESF par le Département**, dont l'absence en Seine-Saint-Denis conduit à orienter ses publics vers la MASP, alors même que la mesure n'a pas d'objectifs spécifiques concernant la protection de l'enfance ;
- Plus largement, **une réflexion globale sur l'articulation entre les différents dispositifs d'aide à la gestion budgétaire** et sur leurs publics respectifs semble nécessaire, au vu de la complexité d'orientation et en l'absence de vision globale de la réponse aux besoins ;
- **Le renforcement des efforts de la MDPH** pour une instruction plus rapide des dossiers ;
- **La mise en œuvre d'une véritable politique d'accès aux droits** et notamment de lutte contre le non recours aux droits, dans tous les services départementaux concernés ;
- **La responsabilisation et/ou l'interpellation des partenaires du Département** sur les entraves à l'accès aux droits, et sur le développement de l'offre d'accompagnement budgétaire, par exemple via les conventions partenariales avec la justice concernant la protection des majeurs (comme il en existe dans d'autres Départements) et avec la CAF, concernant l'accès aux droits et l'accompagnement budgétaire, ou par une action en direction des services sociaux de proximité (dont les circonscriptions de service social).

La durée et l'intensité de l'accompagnement

La limitation de la durée de la MASP, décidée en 2012, semble être une décision dommageable aux effets du dispositif. D'une part, plus la durée de la MASP augmente, plus le taux d'échec diminue, et plus le taux de sorties positives augmente. D'autre part, la durée limitée de la MASP rend sa mise en œuvre et la mise en place de relais plus complexe, ne favorise pas l'adhésion, et ne permet pas d'assurer les effets de la mesure à long terme – en particulier pour la MASP 2, qui nécessite une sortie progressive de la gestion des prestations sociales par les opérateurs. **Redéfinir la limitation de la durée des mesures** permettrait donc d'améliorer les impacts du dispositif : on pourrait imaginer, au regard des durées moyennes observées, que la durée soit plafonnée à 24 mois, avec prolongation exceptionnelle à 30 mois, dans les situations où cela s'avère nécessaire.

L'augmentation de la fréquence et de l'intensité de l'accompagnement permettrait aussi d'améliorer les effets de la MASP. Cela supposerait une réduction du nombre de suivis par travailleur social, et/ou une intensification de l'accompagnement existant. Certains proposent aussi de recourir davantage à des CESF pour développer l'action éducative budgétaire et administrative de manière préventive (en amont de la MASP) et/ou en soutien à la MASP.

Ces deux propositions sont aussi portées par certains bénéficiaires rencontrés, qui décrivent la MASP comme trop courte et/ou trop lente, et subissent des sorties parfois brutales, suscitant des impressions d'abandon, et empêchant la pérennité des impacts. On pourrait imaginer à ce sujet qu'un **rendez vous soit organisé avec les bénéficiaires 6 mois après la fin de la mesure**, pour garder contact, faire le point, s'assurer de leur autonomisation (et la soutenir) ou de leur protection par un autre dispositif, et réévaluer la nature du relais si nécessaire.

Renforcer la durée et l'intensité de l'accompagnement implique **d'augmenter le budget affecté à la mesure**, à l'inverse des évolutions actuelles, justifiées par la « contrainte budgétaire ». Il convient donc d'insister ici sur les **effets paradoxaux des restrictions budgétaires** : d'un côté, elles tendent à réserver la MASP aux publics les plus en difficulté, et de l'autre, à réduire la durée de la mesure, alors même que ce sont les publics les plus en difficulté qui ont le plus besoin d'une longue durée pour atteindre des résultats significatifs. Par ailleurs, la recherche d'une « *efficacité budgétaire* » est contredite par ses propres effets : les réductions de budgets, en diminuant la durée de la mesure, affectent l'efficacité de la MASP à long terme. Notons à ce sujet que le Département se trouve aux premiers rangs pour délivrer de nouvelles aides financières et/ou accompagnements sociaux aux personnes pour lesquelles la MASP aurait échoué.

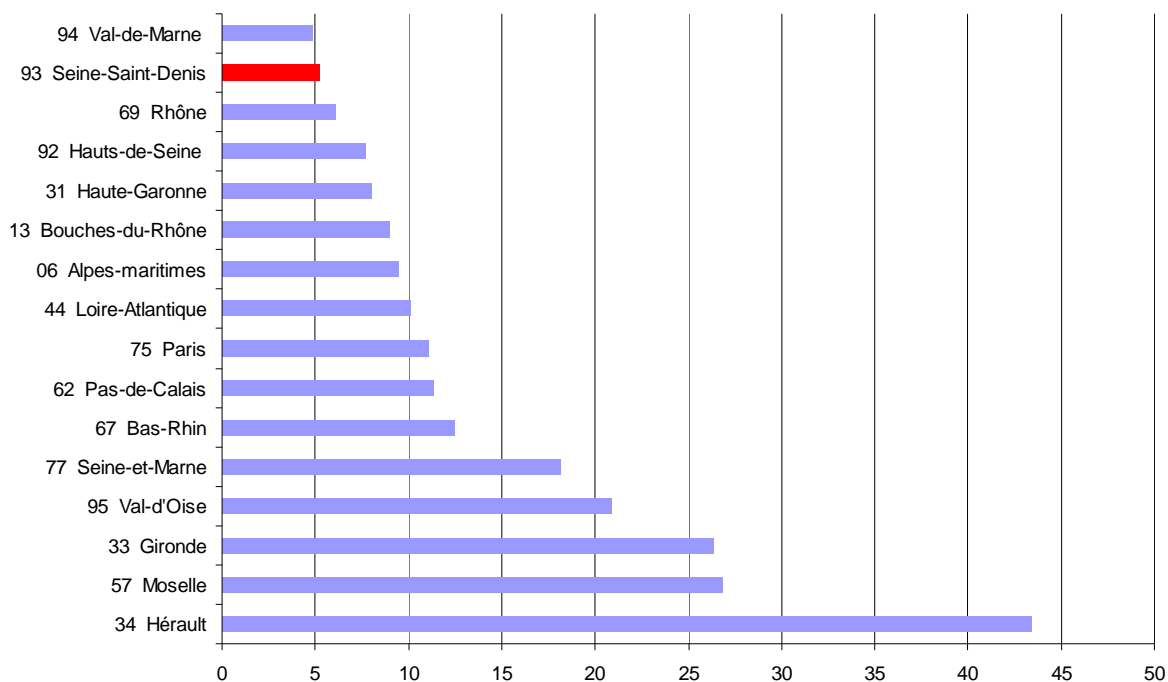
Par ailleurs, la majorité des échecs étant dus à un manque d'adhésion, il semble souhaitable de **renforcer l'adhésion des bénéficiaires**, condition de réussite de la MASP, et ce **en évitant, autant que possible, d'avoir recours à la contrainte**. Par exemple, il serait intéressant, lorsque la situation le permet, de **commencer les MASP 2 en MASP 1**, afin d'évaluer les effets de l'accompagnement sans perception directe des prestations, et de réserver cette dernière aux situations dans lesquelles elle est indispensable.

Enfin, une **période de prolongation pour les sorties pour fin d'éligibilité** pourrait être accordée plus systématiquement, afin d'éviter des sorties soudaines ne permettant pas d'assurer la pérennité des effets produits par l'accompagnement. Lorsqu'un travail d'accompagnement a commencé à porter ses fruits, il serait dommageable d'y mettre fin subitement.

Les publics de la MASP et les décisions de la commission

En 2012, **le Département de la Seine-Saint-Denis comptait 5 MASP pour 100 000 habitants, contre 24 en moyenne au niveau national** (ce qui situe le Département parmi les moins impliqués dans la mise en œuvre de la MASP, en 75ème position sur 81), alors même qu'une expulsion locative sur huit dans le Département, ce qui révèle une problématique de réponse aux demandes non exprimées.

Nombre de MASP pour 100 000 habitants dans les départements dépassant 1 million d'habitants et mettant en œuvre la mesure (DRESS, MASP en cours au 31/12/2012)



Afin d'améliorer le niveau de réponse aux besoins, il conviendrait donc d'envisager **un élargissement des publics de la MASP**, par une meilleure information sur le dispositif auprès des travailleurs sociaux, par une modification éventuelle des critères de choix de la commission, ou encore, par des actions « *proactives* » permettant « *d'aller chercher* » les publics potentiels, au-delà des réponses aux demandes exprimées (ce qui nécessiterait, bien sûr, de réviser les moyens dédiés au dispositif).

A cette fin, une **meilleure information sur le dispositif auprès de l'ensemble des partenaires** (circonscriptions de service social, CCAS, services sociaux des bailleurs et autres structures pouvant potentiellement demander des MASP) semble indispensable. Une **connaissance partagée de l'articulation entre les différents dispositifs d'aide à la gestion budgétaire et de leurs publics éligibles** permettrait aussi d'améliorer la qualité et la pertinence des évaluations sociales, et ainsi de diminuer le taux de refus (30 %), de MASP non exercées (24 %), et d'échecs de la mesure (17 %).

La commission de décision pourrait aussi **élargir les attributions et les renouvellements de MASP**, en donnant un accord plus systématique aux personnes correspondant aux indicateurs d'opportunité, et en s'émancipant du poids de la contrainte budgétaire (et de la limitation de durée qui en découle), afin d'éviter de ne réserver la MASP qu'aux situations les plus graves.

Enfin, au vu de la complexité d'orientation entre les différents dispositifs d'aide à la gestion budgétaire, il conviendrait de **construire et de diffuser une clé de détermination** qui puisse clarifier les critères d'orientation. Une autre piste pour éviter l'empilement des dispositifs, évoquée notamment par la Cour des Comptes, consisterait à **mettre en place une commission ou une cellule de recueil des demandes et des évaluations sociales, afin de centraliser la prise de décision et l'orientation** au sein d'un dispositif adapté en fonction de leurs situations. L'orientation se ferait en fonction des ressources, de la santé et de la sécurité des usagers, et enfin leur degré d'implication.

Le partenariat avec les opérateurs et le partenariat local

Les opérateurs témoignant de difficultés sur certains axes de travail, **la mise en place de formations pour les travailleurs sociaux** en charge de la MASP semble nécessaire. C'est notamment le cas concernant les problématiques de santé (et plus particulièrement de santé psychique et d'addictions) tout comme les problématiques liées à l'enfance, ou encore la connaissance des dispositifs existants (DALO, MAJ, mesures de protection juridique...).

Comme nous l'avons vu, la qualité des relais en fin de mesure est cruciale pour que la MASP atteigne des effets à long terme. Le **renforcement des partenariats locaux** pourrait donc permettre de favoriser l'interconnaissance entre les travailleurs sociaux en charge de la MASP et l'ensemble des structures locales pouvant assurer des actions complémentaires et/ou les relais à la sortie du dispositif.

Certains proposent de **sectoriser la mise en œuvre des MASP**, ce qui permettrait d'une part de favoriser le renforcement des partenariats locaux et la mise en place de relais pertinents, et d'autre part, de faciliter le travail des opérateurs, contraints de se déplacer sur l'ensemble du territoire. Le nombre actuel de mesures est insuffisant pour pouvoir mettre en œuvre une sectorisation sans affecter la fluidité de l'exercice des MASP, mais cette proposition pourrait être mise en œuvre en cas d'augmentation du nombre de mesures. La mise en place de **réunions de relais au niveau local** a aussi été proposée afin d'améliorer la qualité des relais avec les structures compétentes. Enfin, une meilleure complémentarité et interconnaissance entre les circonscriptions de service social et les opérateurs de la MASP pourrait bien sûr contribuer au renforcement des partenariats locaux.

Selon les opérateurs, leurs obligations en termes de bilans et la fréquence du « rendre compte » s'effectuent parfois au détriment du travail d'accompagnement sur le terrain ; par ailleurs, la forme écrite et procédurale du dialogue ne semble pas suffire à assurer une compréhension réciproque entre la commission et les travailleurs sociaux. C'est pourquoi il serait souhaitable d'**améliorer le dialogue entre la commission et les opérateurs**, en constituant ou en renforçant des groupes de travail communs (en cours de mise en œuvre) pour favoriser une analyse partagée des bilans, et discuter collectivement des renouvellements de mesures et des choix de relais. Une autre possibilité, à étudier, serait de prévoir les modalités d'une présence (non décisionnelle) des opérateurs en commission.

Enfin, il convient de se questionner quant à la diversité des pratiques d'accompagnement des travailleurs sociaux, plus ou moins approfondies selon les axes de travail : faudrait-il davantage détailler les actions considérées comme « indispensables » dans la Convention et aller vers un « socle commun » ? Est-il souhaitable d'harmoniser les pratiques, et ce, jusqu'à quel point ?

Les outils de gestion et d'évaluation

Concernant les outils de gestion et d'évaluation de la MASP, nous constatons que les tableaux de suivi ne permettent pas, en l'état, d'analyser finement et rigoureusement les trajectoires des bénéficiaires et les effets du dispositif. C'est pourquoi **la mise en place d'un outil de gestion informatique** permettant de synthétiser l'ensemble des données pertinentes est indispensable pour pouvoir réaliser, à l'avenir, un suivi-évaluation annuel de la MASP.

Enfin, en termes d'évaluation, au-delà d'une actualisation nécessaire de cette première étude, **plusieurs pistes d'approfondissement ou de travaux plus globaux** pourraient être envisagés : évaluation des effets de la MASP sur les bailleurs ; analyse des articulations entre la MASP et les différents dispositifs connexes (mesures de protection juridique, MAESF, MJAGBF, ASLL...) ; enquête sur la connaissance de la MASP ; évaluation globale de la politique de prévention des expulsions locatives...

C. Ouverture

Nous avons pu constater, tout au long de ce rapport, que les effets indéniables – et indispensables – de la MASP, à court terme (maintien du logement, résorption de l'endettement, apprentissages administratifs et budgétaires, consolidation des droits...) ne garantissaient pas pour autant qu'ils soient pérennes, au regard notamment de la faiblesse des ressources des bénéficiaires, et plus largement, d'un ensemble de causes structurelles à l'origine de leurs problématiques, relevant de choix politiques locaux et nationaux (pauvreté, inégalités sur le marché du travail, inégalités d'accès aux droits, à la santé et à l'éducation, prix des loyers, décisions des bailleurs, des tribunaux et de la préfecture en matière d'expulsions locatives...).

L'accompagnement social, qui intervient sur des situations souvent difficiles, constitue un « pansement » dont les effets peuvent apparaître comme minimes au regard de ces enjeux globaux. Ainsi, les politiques sociales visent à réduire les conséquences parfois dramatiques de ces problématiques structurelles sur les individus, plutôt qu'à agir sur ces causes elles mêmes. Face à ce constat, et au regard des orientations du Département et des finalités du Service Social en termes de solidarité et d'égalité des droits, ne serait-il pas souhaitable de « *penser le changement* » plutôt que de « *changer de pansement* » ?

Les pistes sont nombreuses, en amont des dispositifs tels que la MASP, pour contribuer à éviter que les publics ne se retrouvent dans les situations qu'ils subissent.

A l'échelon local, des transformations pourraient peser sur ces problématiques structurelles : facilitation de l'accès aux droits et de leur maintien (notamment par la réduction de la complexité administrative, à laquelle sont particulièrement exposés les plus pauvres) à travers l'action des Projets de Ville, de la MDPH, de la CAF... ; demande d'un moratoire sur les expulsions locatives auprès de la Préfecture ; intervention auprès des bailleurs sociaux et de la Préfecture pour enrayer l'augmentation du recours à la force publique (notamment via la charte de prévention des expulsions locatives, en cours de rédaction) ; accompagnement des plus démunis dans les rapports de force qui les opposent aux institutions ou aux propriétaires de leurs logements...

Pour le reste, cela renvoie à des enjeux de politique nationale, tels que l'augmentation des minimas sociaux ou la mise en place d'un « revenu universel », la construction de logements sociaux qui ne soient pas réservés aux classes moyennes, la régulation du marché du logement, le développement des aides au logement, l'encadrement des loyers...

Attirer l'attention sur ces causes structurelles ne signifie pas pour autant qu'il faille minimiser les impacts du travail social, ou douter de son utilité, bien au contraire : bien que principalement palliatif, il reste indispensable en l'absence de transformations structurelles. En témoigne ce dialogue avec un agent du Service Social Départemental : « *Enfinement, la MASP sert à apprendre aux pauvres à être des bons pauvres ? – Oui. Mais mieux vaut être pauvre dans son logement que pauvre sur le trottoir.* »

Annexes

Liste des professionnels rencontrés

Conseil Général de la Seine-Saint-Denis :

Marie-Claude FRABEL, Adjointe au chef de service, Service social départemental

Dominique BONNET, Conseillère technique Logement, Service social départemental

Evelyne DAVY, Conseillère technique enfance et famille, Service social départemental

Françoise ARCHER, Conseillère technique santé, Service social départemental

Christine BACCHIALONI, Assistante Sociale/suivi des actions logement, Service social départemental

Muriel BOMBARDI, Assistante Sociale/suivi des actions logement, Service social départemental

Patricia BAURENS, Assistante Sociale/suivi des actions logement, Service social départemental

Maryse KRSTIC Adjointe responsable circonscription Stains, Service social départemental

Martine BOULET Responsable circonscription Blanc Mesnil, Service social départemental

Opérateurs :

Virginie Marie CHASTAGNER Cheffe de Service, Pôle E.F.S.L, Sauvegarde de Seine-Saint-Denis.

Marilyne DUBOIS, Cheffe de Service Pôle Social, UDAF 93.

Audrey GAGNOT, Travailleuse sociale en charge de la MASP, Sauvegarde de Seine-Saint-Denis.

Brigitte CHEA, Travailleuse sociale en charge de la MASP, Sauvegarde de Seine-Saint-Denis.

Philippe MOREAU, Travailleur social en charge de la MASP, UDAF 93.

Externe :

Camille FRANCOIS, doctorant en sociologie à l'Université Paris 8 (thèse en cours : déterminants sociaux et traitements institutionnels de l'endettement locatif.)

Plan détaillé

Introduction et méthodologie	4
I. Principes et contexte de la MASP	7
A. La MASP selon la loi	7
B. La MASP en Seine-Saint-Denis	8
C. Le contexte local et national	11
II. Publics et parcours	15
A. Demandes de MASP, accords et refus	15
1. Qui peut demander, et comment ?	15
2. Qui porte les demandes ?	16
3. Nombre de demandes : portée et connaissance de la MASP	18
4. Profils des demandes acceptées et refusées	21
B. Les décisions de la commission	29
1. Les éléments d'appréciation de l'opportunité d'une MASP	29
2. Complexité d'orientation entre les différents dispositifs	30
3. Le poids de la contrainte budgétaire	32
C. Caractéristiques des bénéficiaires	33
D. Parcours dans la MASP	42
1. MASP acceptées et MASP exercées.....	42
2. Types de parcours et niveaux de MASP.....	43
3. Caractéristiques des bénéficiaires et niveaux de MASP	44
4. Durée des mesures.....	46
III. Enjeux de la mise en œuvre	48
A. Relation, adhésion et enjeux de l'accompagnement.....	48
1. Relation et adhésion	48
2. Pédagogie et « faire avec »	51
3. Un accompagnement intensif ?.....	53
B. Liens et relais avec les services prescripteurs	56
C. Temporalité et complexité des administrations	60
D. Durée de la mesure et rythme des bénéficiaires.....	61
E. Rapports entre les opérateurs et le Département	66
F. Enjeux spécifiques de la MASP 2	68
IV. Actions et effets des interventions	71
A. Les sorties de MASP	71
1. Les types de sorties	71
2. Comparaison interdépartementale.....	72
3. Détail des sorties en Seine-Saint-Denis	73
4. Sorties et caractéristiques des bénéficiaires.....	75
5. Sorties et niveaux de MASP	78
6. Sorties et durée des mesures	79
B. Les actions et leurs effets.....	80
1. Les grands domaines d'action	80
2. La gestion budgétaire et l'endettement.....	82
3. Le maintien du logement.....	87
4. Les problématiques de santé	92
5. La gestion administrative et accès aux droits	94
6. Les difficultés familiales et l'enfance	96
7. L'insertion professionnelle.....	97
8. La socialisation et la remobilisation	98
9. La préparation des mesures de protection juridique.....	99
V. Synthèse et propositions	104
A. Synthèse sur les effets de la MASP	104
B. Propositions	108
C. Ouverture.....	112
Annexes	113

