

Études & Résultats

DIRECTION DE LA RECHERCHE, DES ÉTUDES, DE L'ÉVALUATION ET DES STATISTIQUES



RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE

Liberté
Égalité
Fraternité



AOÛT
2020
NUMÉRO
1158

Mesure d'accompagnement social personnalisé : un dispositif qui peine à se développer

Fin 2017, 11 300 majeurs bénéficient d'une mesure d'accompagnement social personnalisé (MASP) en France métropolitaine et dans les départements et régions d'outre-mer (DROM), hors Mayotte. En baisse légère mais continue depuis 2014, le faible nombre de bénéficiaires ayant eu recours à ce dispositif depuis sa mise en place traduit sa difficile montée en charge. Cette mesure instaurée en 2009 vise à accompagner ses bénéficiaires vers un retour à l'autonomie dans la gestion des prestations sociales. Elle prend la forme d'un contrat avec des engagements réciproques entre le département et l'intéressé, et peut devenir contraignante si le contrat s'avère insuffisant.

Les disparités départementales, liées à son inégale appropriation, sont très marquées. Le recours à une MASP est principalement motivé par une insécurité liée au logement ou à la santé du bénéficiaire. Les bénéficiaires de la MASP sont en majorité des allocataires de minima sociaux, âgés de 30 à 59 ans, vivant seuls.

La durée moyenne d'une mesure est de 17 mois. Trois mesures terminées sur dix sont liées à un retour à l'autonomie du bénéficiaire.

Emmanuelle Bonnet (DREES)

Mise en place en 2009, la mesure d'accompagnement social personnalisé (MASP) est une mesure administrative destinée à toute personne majeure, bénéficiaire de prestations sociales, dont la santé ou la sécurité est menacée en raison des difficultés qu'elle rencontre pour gérer ses ressources. Au 31 décembre 2017, 11 300 personnes majeures bénéficient d'une MASP en France métropolitaine et dans les départements et régions d'outre-mer (DROM), hors Mayotte¹, d'après le volet relatif à cette mesure de l'enquête de la DREES sur l'aide sociale des départements (*encadré 1*)².

Une difficile montée en charge de la MASP

Le nombre de bénéficiaires d'une MASP baisse depuis 2014, année où il a atteint son niveau le plus élevé (12 000 mesures). La baisse se poursuit en 2017, avec une diminution de 3,6 % par rapport à l'année précédente (soit une baisse moyenne annuelle de 1,9 % entre 2014 et 2017) [*tableau complémentaire A*]³.

La MASP a pour objectif de rétablir l'autonomie du bénéficiaire dans la gestion de ses prestations sociales, en s'appuyant sur un accompagnement social individualisé mis en œuvre par les services sociaux du département. Cet accompagnement

...

1. De plus, la MASP n'est pas mise en œuvre dans les Yvelines, en Guadeloupe et en Guyane.

2. La dernière édition de l'enquête Aide sociale comportant un volet dédié à la MASP a été réalisée par la DREES en 2018 sur les données au 31 décembre 2017. Ce volet sera désormais mené à un rythme quadriennal. La prochaine campagne de collecte sera lancée en 2022, sur les données au 31 décembre 2021.

3. Les tableaux complémentaires sont disponibles dans les données associées à l'étude sur le site internet de la DREES.

prend la forme d'un contrat contenant des engagements réciproques entre le département et l'intéressé. Sa gradation en trois niveaux permet une adaptation de la mesure à l'autonomie du bénéficiaire. Le dispositif vise, notamment, la limitation du recours à des mesures de protection judiciaire en s'adressant aux personnes en décrochage social plutôt qu'à celles en incapacité juridique⁴ (encadré 2). Néanmoins, la MASP ne s'est pas développée autant qu'attendu⁵. En outre, l'augmentation du nombre de mesures prononcées par le juge des tutelles n'a pas ralenti depuis sa création (Cour des comptes, 2016).

Plusieurs raisons peuvent être avancées pour expliquer cette difficile montée en charge du dispositif, dont une appropriation relativement faible par les conseils départementaux ou encore une articulation complexe entre différentes mesures sociales, budgétaires et judiciaires de protection des majeurs vulnérables. Par ailleurs, certains acteurs citent également comme frein possible au dispositif son coût ou la réticence des bénéficiaires potentiels à la contractualisation, parfois assez exigeante.



ENCADRÉ 1

L'enquête Aide sociale auprès des conseils départementaux

L'aide sociale, qui relève de la compétence des conseils départementaux depuis les lois de décentralisation de 1982-1984, comprend des prestations et services destinés aux personnes qui se trouvent dans l'impossibilité de faire face à un état de besoin en raison de la vieillesse, du handicap ou de difficultés sociales. Elle s'exerce dans quatre domaines principaux : l'aide aux personnes âgées, l'aide aux personnes handicapées, l'aide sociale à l'enfance ainsi que l'aide aux personnes en situation de précarité.

Chaque année depuis 1984, la DREES recueille auprès des conseils départementaux des informations sur les bénéficiaires des aides sociales, l'activité des services de protection maternelle et infantile (PMI), les personnels de ces collectivités et les dépenses relevant de l'aide sociale départementale.

Un autre volet de l'enquête Aide sociale est consacré à la mesure d'accompagnement social personnalisé (MASP). Le questionnaire s'intéresse au nombre, à la nature et aux modalités de mise en œuvre des mesures, aux motifs de recours, aux profils des bénéficiaires et aux sorties de ces mesures. La collecte avait lieu tous les ans jusqu'en 2018, elle sera désormais réalisée tous les quatre ans. La nouvelle édition de l'enquête aura lieu en 2022 et portera sur les données au 31 décembre 2021.

Des disparités départementales dans le recours au dispositif

Fin 2017, les départements mettent en œuvre 116 MASP en moyenne⁶, ce nombre pouvant fluctuer de quelques-unes à près de 500 selon le territoire. Le taux de MASP rapporté à la population est de 27 pour 100 000 personnes majeures au niveau national, mais varie du simple au décuple selon les départements (carte 1).

Le ratio est compris entre 20 et moins de 30 mesures pour 100 000 majeurs dans un quart des départements. Le taux est plus élevé dans un tiers des départements. Ceux pour lequel ce ratio dépasse 39 pour 100 000 sont relativement plus fréquents autour du Massif central, même s'ils restent disséminés sur l'ensemble du territoire. À l'inverse, dans une quarantaine de départements,



4. Le bénéficiaire ne doit pas présenter d'altération de ses facultés personnelles, qui le dirigerait vers une mesure de protection juridique, privative de droits.

5. Le rapport de la commission des lois du Sénat sur le projet de loi de 2007 prévoyait un nombre de MASP en 2009 entre 9 800 et 13 000. De même, le rapport pour avis de la commission des affaires sociales dans le cadre du projet de loi de finances 2012, chiffrait le nombre de MASP attendues pour 2010 à 22 000. Le niveau le plus élevé constaté, en 2014, est de 12 000 mesures.

6. Les trois départements qui ne mettent pas en œuvre le dispositif ne sont pas pris en compte dans le calcul de la moyenne.



ENCADRÉ 2

Une articulation complexe entre la MASP et les autres mesures d'accompagnement social, budgétaire et judiciaire

Plusieurs types d'accompagnement social et budgétaire peuvent être mis en place et pilotés par les conseils départementaux, qui peuvent ensuite éventuellement déléguer leur gestion : la mesure d'accompagnement social personnalisé (MASP), l'accompagnement social dans le cadre du revenu de solidarité active, l'accompagnement social lié au logement (ASLL), l'action éducative et budgétaire (AEB) et la mesure d'accompagnement en économie sociale et familiale (MAAESF). Par ailleurs, d'autres dispositifs d'accompagnement relèvent de la justice : la mesure d'accompagnement judiciaire (MAJ), la mesure judiciaire d'aide à la gestion budgétaire et familiale (MJAGBF) et les mesures de protection juridique. Certains de ces dispositifs sont assez proches et se complètent, pouvant ainsi entraîner des difficultés d'articulation.

Les mesures portant sur les prestations familiales, dans le cadre de la protection de l'enfance

- La mesure administrative d'accompagnement en économie sociale et familiale (MAAESF) est proposée aux familles qui éprouvent des difficultés à gérer leur budget, pouvant mettre ainsi en danger les conditions de vie de l'enfant.

- La mesure judiciaire d'aide à la gestion budgétaire et familiale (MJAGBF), qui poursuit les mêmes objectifs que la MAAESF mais est ordonnée par le juge des enfants et est donc contraignante à l'égard des parents. Elle concerne uniquement certaines prestations familiales dont la gestion est confiée à un tiers. La mesure est mise en place pour une durée de deux ans maximum.

Les mesures portant sur les prestations sociales, dans le cadre de la protection des majeurs

Il existe deux grands types de mesure selon que les facultés personnelles du bénéficiaire sont altérées ou non :

- Si ses facultés sont altérées, une mesure de protection juridique (tutelle, curatelle, sauvegarde de justice) peut être mise en place pour préserver les intérêts du bénéficiaire.

- En l'absence d'altération des facultés personnelles, les personnes majeures peuvent bénéficier de mesures d'accompagnement si elles sont en grande difficulté sociale, perçoivent des prestations sociales et éprouvent des difficultés dans leur gestion. La mesure d'accompagnement social personnalisé (MASP) est une mesure administrative, mise en œuvre par le département sous la forme d'un contrat entre ce dernier et le bénéficiaire. La mesure d'accompagnement judiciaire (MAJ) est, quant à elle, une mesure judiciaire par laquelle un mandataire judiciaire à la protection des majeurs perçoit et gère tout ou une partie des prestations sociales. Elle est contraignante et s'impose à son bénéficiaire.

Les mesures portant sur d'autres ressources qui, par leur forme et leur champ d'application, peuvent recouper une partie des objectifs de la MASP :

- Les actions éducatives budgétaires (AEB) s'adressent aux personnes ou aux familles rencontrant des difficultés budgétaires, quelle que soit la nature de leurs ressources.

- L'accompagnement social lié au logement (ASLL) prend la forme d'un accompagnement individualisé contractualisé. La mission d'accompagnement peut porter sur l'aide et l'accompagnement dans la recherche et l'accès à un logement autonome, sur la construction d'un processus d'accès à un logement adapté, sur l'aide à la gestion budgétaire pour le maintien dans le logement.

le ratio est inférieur à 20 mesures pour 100 000 majeurs.

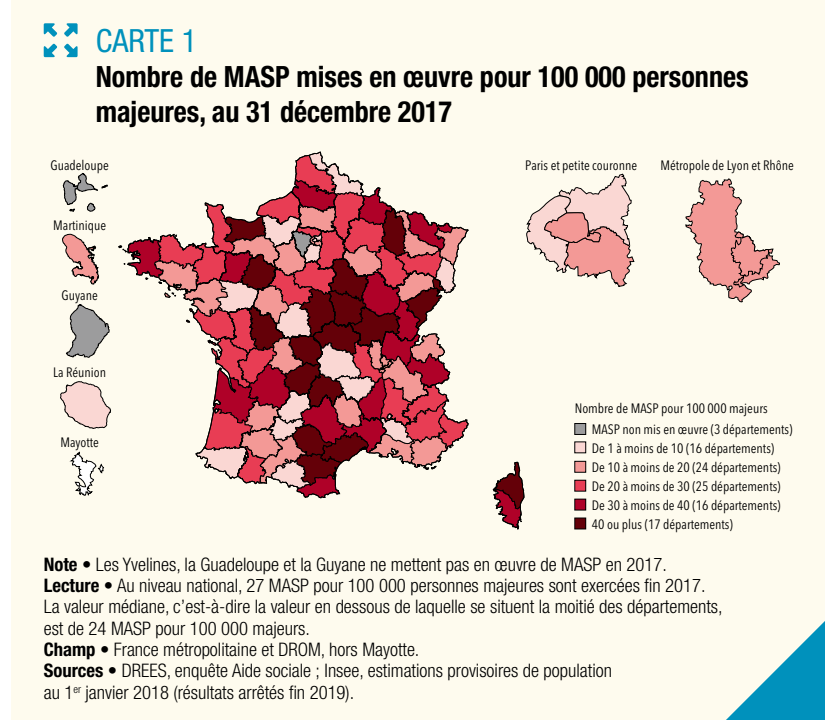
Ces disparités peuvent en partie s'expliquer par la distribution des allocataires de minima sociaux selon les départements⁷, mais elles traduisent également différents degrés d'appropriation du dispositif.

Un dispositif graduel aux modalités plus ou moins mobilisées

Il existe trois niveaux de MASP : les deux premiers sont contractuels et le troisième est contraignant. La MASP de niveau 1 consiste en un accompagnement social et budgétaire de la personne concernée. Elle représente 43 % des mesures mises en œuvre fin 2017.

La MASP de niveau 2 inclut la gestion, par le service qui exerce la mesure (service social du département ou prestataire), des prestations sociales perçues par l'adulte⁸. Elle est la plus mobilisée (56 % des mesures fin 2017). Des trois niveaux de MASP, le niveau 2 est celui qui se détache le plus des autres mesures déjà existantes relevant de l'accompagnement social et budgétaire, dédiées aux mineurs, ou de l'accompagnement des majeurs. Son application nécessite l'ouverture d'un compte bancaire réservé à la gestion des prestations sociales perçues par le bénéficiaire.

Enfin, la MASP de niveau 3 est mise en place si le majeur refuse ou ne respecte pas le contrat, et qu'il n'a pas payé son loyer depuis au moins deux mois. Les prestations sociales sont alors directement versées au bailleur à hauteur du loyer et des charges dus. Très peu appliquée, elle ne représente que 1 % des mesures exercées fin 2017. Sa proximité avec les mesures d'accompagnement judiciaire (MAJ) peut expliquer en partie sa faible utilisation. Pour autant, une MASP est supposée précéder le recours à une mesure d'accompagnement judiciaire (MAJ) quand un accompagnement social moins contraignant peut suffire. Dans le cadre d'une étude qualitative en cours, il est apparu lors des entretiens que la MASP de niveau 3 pouvait sembler incompatible avec le sens du travail social et que sa plus-value n'était pas toujours identifiée par les partenaires. Sont notamment évoquées les difficultés d'établir un



contrat et d'accompagner une personne qui n'est pas demandeuse de la mesure. Au 31 décembre 2017, 8 départements sur 10 confient la gestion de la MASP à une association ou à une autre collectivité territoriale (établissement public de coopération intercommunale [EPCI], centre communal ou intercommunal d'action sociale [CCAS/CIAS]), de façon totale ou partielle. Lorsque la gestion est déléguée, elle l'est de façon totale pour 80 % des cas. D'une manière générale, les départements adoptent plus fréquemment une gestion interne de la MASP 1 et délèguent celle des MASP 2 et 3.

L'insécurité liée au logement ou à la santé, motif majoritaire de recours à une MASP

Fin 2017, la mise en œuvre d'une MASP est le plus souvent motivée par des impayés liés au logement (57 %), que ce soit le loyer ou les factures (eau, électricité, gaz, assurance habitation). Viennent ensuite les difficultés liées à la santé (accès aux soins, frais de santé, mutuelle) qui représentent 29 % des recours. Ces deux motifs⁹ confirment la vocation première de la MASP, qui est d'accompagner le bénéficiaire dans la gestion de ses ressources pour résorber les problèmes de santé et d'insécurité locative liés à sa mauvaise gestion des prestations sociales.

À l'inverse, seulement 1 % des MASP font suite à une mesure judiciaire de protection (MAJ, mesure judiciaire d'aide à la gestion budgétaire et familiale [MJAGBF], tutelle, curatelle ou sauvegarde de justice) arrivée à échéance depuis moins d'un an. Au 31 décembre 2017, les principales prestations sociales sur lesquelles portent la MASP sont le revenu de solidarité active (RSA) pour 31 % des mesures mises en œuvre, puis les aides au logement¹⁰ (aide personnalisée au logement [APL] et allocation de logement sociale [ALS]) pour 29 % des MASP¹¹ (tableau complémentaire B). Les prestations familiales¹² et l'allocation aux adultes handicapés (AAH) sont citées pour, respectivement, 25 % et 23 % des mesures. En revanche, la MASP est beaucoup moins sollicitée (1 % des mesures au maximum) pour d'autres prestations telles que l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA), l'allocation supplémentaire d'invalidité (ASI) ou l'allocation personnalisée d'autonomie (APA).

Des bénéficiaires majoritairement précaires et âgés de 30 à 59 ans

Sur 10 bénéficiaires d'une MASP¹³, au 31 décembre 2017, 8 ont entre 30 et 59 ans (contre 5 personnes de 18 ans ou plus sur 10 résidant en France).

7. Le coefficient de corrélation entre le nombre d'allocataires des dix minima sociaux et celui des bénéficiaires d'une MASP est de 0,38.

8. Y compris les prestations sociales versées pour les enfants du ménage, sauf si ces dernières ont donné lieu à une mesure judiciaire d'aide à la gestion du budget familial (MJAGBF).

9. Pour 39 % des MASP, d'autres motifs ont également conduit à leur mise en œuvre (isolement préalable à une autre mesure...) mais l'enquête Aide sociale ne permet pas à ce jour de bien les décrire.

10. Les aides au logement incluent également l'allocation de logement familiale (ALF) mais, dans le questionnaire du volet d'enquête sur les MASP, celle-ci a été comptabilisée avec les prestations familiales.

11. Une MASP peut porter sur plusieurs prestations sociales à la fois.

12. Il s'agit de la prestation d'accueil du jeune enfant (Paje), de l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé (AEEH), de l'allocation de logement familiale (ALF), de l'allocation de soutien familial (ASF), de l'allocation de rentrée scolaire (ARS), de l'allocation journalière de présence parentale (AJPP), des allocations familiales et du complément familial.

13. Dans le cas où la MASP est signée par un couple, l'âge renseigné est celui de la personne qui perçoit la prestation.

La répartition des prestations sociales sur lesquelles porte la MASP explique en partie la surreprésentation de cette classe d'âge par rapport à la population générale (*graphique 1*). En effet, la quasi-totalité (95 %) des bénéficiaires du RSA sont âgés d'au moins 25 ans, les conditions d'éligibilité étant plus restreintes avant cet âge.

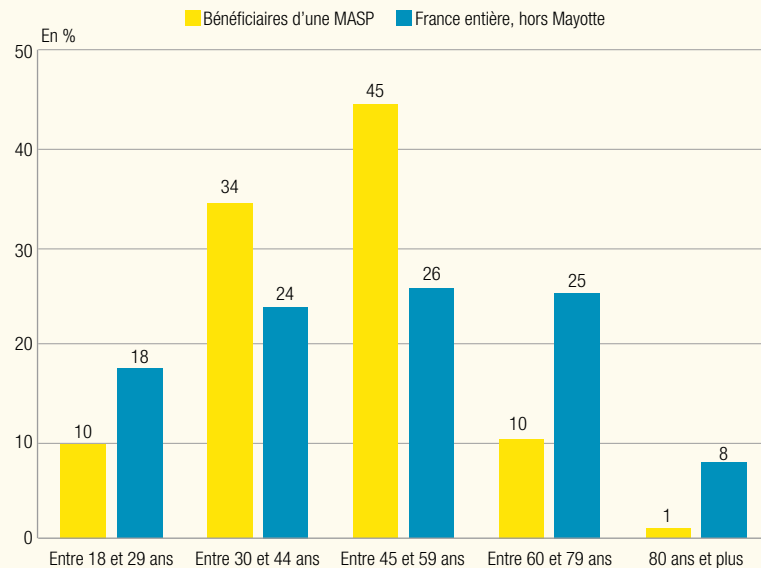
Fin 2017, un quart des ménages bénéficiaires d'une MASP ont un niveau moyen de ressources (y compris les prestations de solidarité qu'ils perçoivent) inférieur à 700 euros par mois, en cohérence avec le montant forfaitaire du RSA pour une personne seule et sans enfant (560 euros par mois). La moitié des ménages bénéficiaires présentent un niveau mensuel de ressources compris entre 700 et 1 200 euros, pouvant correspondre au montant forfaitaire du RSA complété d'une aide au logement. Enfin, un peu plus d'un quart des ménages bénéficiaires d'une MASP ont un niveau de ressources mensuelles supérieur à 1 200 euros. Le niveau relativement faible des ressources des ménages bénéficiaires de la MASP peut expliquer que la très grande majorité des départements ont fait le choix de la gratuité du dispositif. Seuls 6 départements demandent une participation financière à leurs bénéficiaires.

La composition familiale des bénéficiaires des MASP se distingue aussi de celle observée dans l'ensemble de la population (*graphique 2*). En effet, 8 bénéficiaires sur 10 vivent seuls, contre 5 sur 10 en moyenne parmi l'ensemble des ménages. Plus encore, les personnes vivant seules avec au moins un enfant à charge représentent 33 % des bénéficiaires d'une MASP, contre 6 % de l'ensemble des ménages en France. Parmi ceux ne vivant pas en couple, 61 % sont des femmes.

La durée d'une mesure est de 17 mois en moyenne

La durée de la MASP peut être fixée de six mois à deux ans. Elle est renouvelable après évaluation. La durée totale ne peut excéder quatre ans. Les mesures terminées au cours de l'année 2017 ont duré dix-sept mois en moyenne. Un peu moins d'une MASP terminée sur deux a duré entre un et quatre ans. 18 % des mesures ont duré moins de six mois, et 38 % ont duré entre six mois et un an.

GRAPHIQUE 1
Répartition par âge des bénéficiaires d'une MASP, au 31 décembre 2017



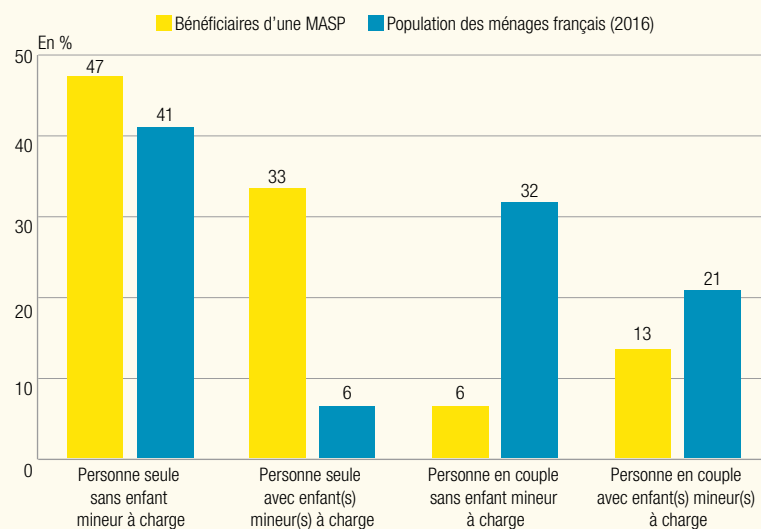
Note • Une MASP ne peut pas être proposée à une personne mineure. Dans le cas où la MASP est signée par un couple, l'âge correspond à celui de la personne qui perçoit la prestation.

Lecture • 45 % des bénéficiaires d'une MASP exercée fin 2017 avait entre 45 et 59 ans, contre 26 % de l'ensemble des personnes majeures en France.

Champ • France métropolitaine et DROM, hors Mayotte.

Sources • DREES, enquête Aide sociale ; Insee, estimations provisoires de population au 1^{er} janvier 2018 (résultats arrêtés fin 2019).

GRAPHIQUE 2
Répartition des bénéficiaires d'une MASP selon leur situation familiale, au 31 décembre 2017



Note • Les personnes seules avec uniquement des enfant(s) majeur(s) à charge sont comptabilisées dans l'item « personne seule sans enfant mineur à charge ». De même, les couples avec uniquement des enfant(s) majeur(s) à charge sont comptabilisés comme en « couple sans enfant mineur à charge ». La répartition des bénéficiaires d'une MASP peut être comparée à celle des ménages français, la MASP pouvant être signée par un couple.

Lecture • 47 % des bénéficiaires d'une MASP sont des personnes seules sans enfant mineur à charge, contre 41 % des ménages français en 2016.

Champ • France métropolitaine et DROM, hors Mayotte.

Sources • DREES, enquête Aide sociale ; Insee, recensement de la population 2016, exploitations complémentaires.

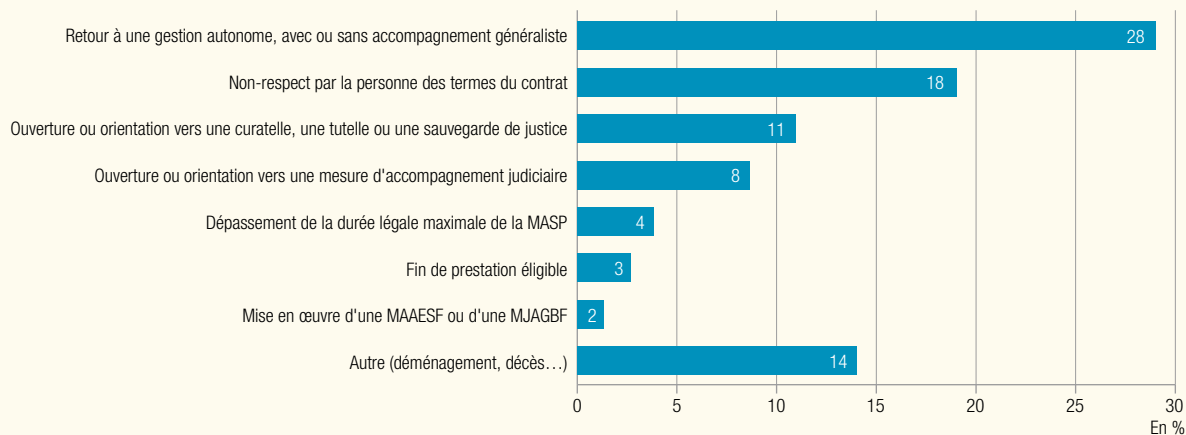
3 MASP terminées sur 10 liées à un retour à l'autonomie

En 2017, 28 % des 6 200 MASP terminées dans l'année s'expliquent par un retour à une gestion autonome de ses ressources par le bénéficiaire

(graphique 3). Les ouvertures ou orientations vers d'autres dispositifs d'accompagnement et/ou de protection (tutelle, curatelle, MAJ, MJAGBF...) concernent 21 % des mesures terminées et confirment que la MASP est un

préalable à ces mesures. Le non-respect des termes du contrat est à l'origine de 18 % des MASP terminées. Enfin, seules 4 % le sont pour cause de dépassement de la durée légale maximale de la mesure. ■

GRAPHIQUE 3
 Répartition des MASP terminées par motif de sortie du dispositif, en 2017



MAAESF : mesure administrative d'accompagnement en économie sociale et familiale ; MJAGBF : mesure judiciaire d'aide à la gestion du budget familial.
Note • Une MASP terminée au cours de l'année 2017 a été comptabilisée autant de fois que ses motifs de sortie, qui peuvent être multiples. Cependant, compte tenu de la non-réponse concernant les motifs de sortie, la somme des pourcentages n'excède pas, et même n'atteint pas pour autant 100 %.
Lecture • 28 % des fins de MASP au cours de l'année 2017 ont été motivées par un retour à l'autonomie du bénéficiaire.
Champ • France métropolitaine et DROM, hors Mayotte.
Source • DREES, enquête Aide sociale.

POUR EN SAVOIR PLUS

- Présentation de l'Enquête Aide Sociale menée par la Drees et présentation du volet sur la MASP avec son questionnaire : <https://drees.solidarites-sante.gouv.fr/etudes-et-statistiques/open-data/aide-et-action-sociale/article/l-enquete-aide-sociale-aupres-des-conseils-departementaux>
- Des données complémentaires et départementales sont disponibles sur l'espace data.drees : www.data.drees.sante.gouv.fr, rubrique Aide et action sociales, sous-rubrique Les mesures d'accompagnement social personnalisé (MASP) : http://www.data.drees.sante.gouv.fr/ReportFolders/reportFolders.aspx?IF_ActivePath=P,371,4042
- **Cour des comptes** (2016, septembre). *La protection juridique des majeurs - Une réforme ambitieuse, une mise en œuvre défailante*. Rapport, pp.10 et 44.

LA DREES SUR INTERNET

Retrouvez toutes nos publications sur notre site drees.solidarites-sante.gouv.fr
 Retrouvez toutes nos données sur www.data.drees.sante.gouv.fr
 Pour recevoir nos avis de parution drees.solidarites-sante.gouv.fr/etudes-et-statistiques/publications/avis-de-parution

Directeur de la publication : Fabrice Lengart
Responsable d'édition : Souphaphone Douangdara
Rédactrice en chef technique : Sabine Boulanger
Secrétaire de rédaction : Elisabeth Castaing
Composition et mise en pages : NDBD
Conception graphique : Julie Hiet et Philippe Brulin
Pour toute information : drees-infos@sante.gouv.fr
 Reproduction autorisée sous réserve de la mention des sources •
 ISSN électronique 1146-9129 • AIP 0001384



La DREES fait partie du Service statistique public piloté par l'Insee.