

**CONCOURS SUR TITRES AVEC EPREUVES D'ACCES AU GRADE
D'ASSISTANT TERRITORIAL SOCIO-EDUCATIF 2014**

**Spécialité :
CONSEILLER EN ECONOMIE SOCIALE ET FAMILIALE**

Jeudi 2 octobre 2014

Epreuve écrite d'admissibilité

Rédaction d'un rapport, à partir des éléments d'un dossier dans la spécialité, assorti de propositions opérationnelles, portant sur une situation en relation avec les missions exercées par les membres du cadre d'emplois et notamment sur la déontologie de la profession.

Durée : 3 h 00

Coefficient 1

CONSIGNES AUX CANDIDATS

IMPORTANT :

- Vous ne devez faire apparaître aucun signe distinctif dans votre copie, ni votre nom ou un nom fictif, ni votre numéro de convocation, ni signature, ni paraphe.
- Aucune référence (nom de collectivité existante ou fictive, nom de personne, ...) autre que celles figurant le cas échéant sur le sujet ou dans le dossier ne doit apparaître dans votre copie.
- Seule l'utilisation de stylo à encre soit bleue, soit noire est autorisée (stylo bille non effaçable, plume ou feutre). L'utilisation d'une autre couleur, pour écrire, souligner ou surligner, sera considérée comme signe distinctif, de même que l'utilisation d'un surligneur.
- Les feuilles de brouillon ne seront en aucun cas prises en compte.
- Le non respect des règles ci-dessus peut entraîner l'annulation de la copie par le jury.

Nombre de pages du sujet : 46 (y compris les pages de garde)

Sujet :

Vous êtes Conseiller(e) en Economie Sociale et Familiale au Conseil Général de « Y » et référent(e) pour la Mesure d'Accompagnement Social Personnalisé.

Votre chef de service « Protection des Majeurs » souhaite organiser une rencontre avec l'ensemble des agents et organismes pouvant orienter vers cette mesure, afin d'en rappeler les objectifs et la pertinence, mais aussi les modalités de mise en œuvre.

D'autre part, elle envisage d'échanger sur le diagnostic de cette mesure, les difficultés rencontrées et les préconisations qui pourraient être envisagées.

Afin de préparer cette rencontre, elle vous demande une note sur ce sujet.

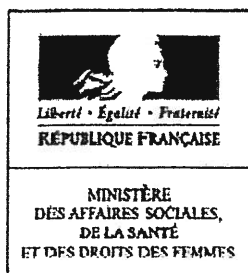
LISTE DES DOCUMENTS :

DOCUMENT n°1 : « Qu'est ce que la Mesure d'accompagnement personnalisé (MASP) ? » - Ministère des Affaires Sociales, de la Santé et des Droits des femmes. Site www.social.gouv.fr – 2014.
(4 pages)

DOCUMENT n°2 : « La réforme de la protection juridique des majeurs » - Rapport de la Cour des Comptes (extraits : Résumé et chapitre sur « la mise en œuvre du volet social de la réforme dans les départements ») – Novembre 2011.
(26 pages)

DOCUMENT n°3 : « Mesure d'accompagnement social personnalisé » - Rapport d'activités 2011 – Association Enfance catalane – Perpignan – 2011.
(12 pages)

Certains documents peuvent comporter des renvois à des notes ou à des documents volontairement non fournis car non indispensables à la compréhension du sujet.



Ministère des Affaires sociales, de la Santé et des Droits des femmes

Qu'est-ce que la mesure d'accompagnement personnalisé (MASP) ?

La loi n° 2007-308 du 5 mars 2007 portant réforme de la protection juridique des majeurs prévoit la mise en place d'un dispositif d'accompagnement social et budgétaire en faveur de personnes dont la santé ou la sécurité est menacée ou compromise du fait des difficultés qu'elles éprouvent à gérer leurs prestations sociales.

Références des textes réglementaires

- Articles L. 271-1 à L. 271-8 du code de l'action sociale et des familles
- Articles R. 271-1 à D. 271-5 du code de l'action sociale et des familles
- Articles R. 271-6 à R. 271-16 du code de l'action sociale et des familles

Il s'agit d'un dispositif gradué qui comporte :

- une mesure « administrative », la mesure d'accompagnement social personnalisée (MASP) mise en œuvre par le département ; cette mesure peut prendre une forme contractuelle ou contraignante pour répondre à certaines situations ;
- et une mesure judiciaire, la mesure d'accompagnement judiciaire (MAJ) exercée par un mandataire judiciaire à la protection des majeurs. Cette mesure ne peut être prononcée qu'après mise en œuvre et échec de la MASP. Le dispositif d'accompagnement social et budgétaire, et notamment la MASP, constitue une des dispositions les plus importantes et les plus novatrices de la loi.

Les raisons de la réforme et de la mise en place d'un dispositif social spécifique

Alors que le dispositif a été mis en place à l'origine pour quelques milliers de personnes, plus de 800 000 personnes aujourd'hui, soit plus de 1 % de la population française, sont placées sous un régime de protection juridique. Le nombre des majeurs protégés pourrait avoisiner un million de personnes en 2010, si la dynamique des placements se poursuivait au rythme actuel. Ce qui interpelle la société s'agissant de mesures privatives de libertés et restrictives de droits.

A ces personnes sous protection juridique s'ajoutent en métropole uniquement 20 000 adultes relevant, en 2008, d'une mesure de tutelle aux prestations sociales (TPSA).

Les textes antérieurs prévoient que certaines de ces mesures de protection peuvent être prononcées pour des motifs sociaux. C'est évidemment le cas de la TPSA, mesure relevant du code de la sécurité sociale qui était ouverte lorsque les prestations sociales ne sont pas utilisées dans l'intérêt de leur bénéficiaire. Mais elle pouvait aussi être prononcée lorsque la personne, en raison de son état mental ou d'une déficience physique, vit dans des conditions d'alimentation, de logement et d'hygiène manifestement défectueuses.

C'est aussi le cas de la curatelle, mesure relevant du code civil qui pouvait être ouverte, avant le 1er janvier 2009, pour des motifs « d'intempérance, d'oisiveté et de prodigalité » et ainsi toucher des personnes qui

souffrent d'alcoolisme, de toxicomanie ou qui sont en situation de surendettement, sans forcément souffrir d'altération de leurs facultés mentales.

Il n'existe donc pas actuellement pour toutes les mesures de protection - sociales ou juridiques - de ligne de partage claire entre mesure de protection juridique et mesure d'accompagnement social, l'altération des facultés personnelles - notamment mentales - devant déterminer la première.

Cette difficulté, source de dérives, est aggravée par les insuffisances des dispositifs d'action sociale à prendre en charge certaines situations, ce qui amène parfois les juges à prononcer des mesures de protection juridique pour des personnes en grande difficulté sociale, afin de préserver leurs intérêts, en l'absence d'actions plus adaptées. Ces mesures peuvent toutefois s'avérer inadéquates et excessivement contraignantes au regard des difficultés à traiter.

L'augmentation de la population des majeurs sous protection juridique ne pourra que se poursuivre, voire s'aggraver, si l'entrée dans le dispositif judiciaire ne répond pas, dans tous les cas, aux principes de nécessité et de subsidiarité. En effet, lorsqu'il peut être suffisamment pourvu aux intérêts du majeur par des mesures adaptées d'accompagnement social, il n'y a pas lieu de mettre en œuvre un régime de protection juridique.

Ainsi, sous l'influence d'une évolution socio-économique marquée notamment par l'importance des phénomènes de précarité et d'exclusion, la protection juridique des majeurs s'est progressivement écartée de sa finalité.

Pour mettre fin à ces dérives, il importait notamment de tracer une ligne de partage claire entre les mesures de protection juridique et les systèmes d'aide et d'action sociales et donc de rendre effectifs les principes de nécessité, de subsidiarité et de proportionnalité des mesures de protection juridique car elles sont toujours restrictives de droits pour les personnes qui y sont soumises.

Un des apports importants de la réforme est de recentrer le dispositif de protection juridique sur les personnes réellement atteintes d'une altération de leurs facultés personnelles tout en améliorant leur prise en charge, notamment en étendant la protection à leur personne même et non plus seulement au patrimoine, et en personnalisant le contenu des mesures. Pour les personnes en situation de précarité ou d'exclusion est prévu un accompagnement social préalable à l'accompagnement judiciaire.

La loi du 5 mars 2007 a supprimé depuis le 1er janvier 2009, la TPSA ainsi que la possibilité d'ouvrir une curatelle pour des motifs sociaux (intempérance, oisiveté, prodigalité).

La réforme substitue à ces mesures un dispositif d'accompagnement social et budgétaire gradué qui est constitué d'un volet « administratif », la MASP, comportant une formule contractuelle et une disposition contraignante et, en cas d'échec, d'un volet judiciaire, la MAJ, se substituant à la TPSA.

I. La nature et le cadre de la mise en œuvre du dispositif départemental d'accompagnement social et budgétaire

La réforme prévoit la mise en place d'un dispositif social spécifique permettant d'éviter le placement sous protection juridique de personnes en grande difficulté sociale dont les intérêts peuvent être préservés par un accompagnement social et budgétaire adapté.

Le pilotage et la mise en œuvre de ces mesures sont logiquement confiés au département, chef de file de ce domaine d'action dans un secteur social et médico-social aujourd'hui largement décentralisé.

Ainsi, toute personne majeure bénéficiaire de prestations sociales et dont la santé ou la sécurité est menacée par les difficultés qu'elle éprouve à gérer ses ressources peut bénéficier d'une mesure d'accompagnement social personnalisé (MASP).

Cette mesure comporte une aide à la gestion des prestations sociales et un accompagnement social individualisé. Il s'agit d'actions favorisant l'insertion sociale de ces personnes et visant à rétablir les conditions d'une gestion autonome des prestations sociales qui leur sont versées.

Les services sociaux chargés de ces actions devront s'assurer de leur coordination avec les mesures d'action sociale qui pourraient être déjà mises en oeuvre. La MASP interviendra en amont du dispositif judiciaire, mais également en aval : elle pourra en effet « être ouverte à l'issue d'une mesure d'accompagnement judiciaire (MAJ) arrivée à échéance » pour en faciliter la sortie.

Un contrat sera conclu entre la personne bénéficiaire de la MASP et le département, pour une durée de six mois à deux ans renouvelable dans la limite d'une durée totale de quatre ans. Avant tout renouvellement, le contrat devra faire l'objet d'une évaluation.

Le bénéficiaire du contrat pourra autoriser le département à percevoir et à gérer pour son compte tout ou partie des prestations sociales qu'il perçoit, en les affectant en priorité au paiement du loyer et des charges locatives en cours. Rien n'oblige que ce soit un travailleur social qui exerce cette fonction de perception et de gestion des prestations sociales pour le compte de la personne. Elle pourrait être confiée à du personnel administratif formé pour assurer cette activité ou déléguer à des associations tutélaires.

C'est évidemment le département qui déterminera les modalités d'organisation et de fonctionnement du nouveau dispositif. A ce titre, il pourra déléguer la mise en œuvre de tout ou partie des MASP à d'autres organismes, notamment à des CCAS ou CIAS, des organismes débiteurs de prestations sociales – par exemple la CAF - ou à des associations assurant des mesures d'accompagnement social, y compris des UDAF.

La mesure pourra devenir contraignante afin de prévenir une expulsion locative : c'est un des apports essentiels de la loi. Ainsi, en cas de refus par l'intéressé de signer le contrat ou de non respect de ses clauses, le président du conseil général peut demander au juge d'instance que soit procédé au versement direct, chaque mois, au bailleur, des prestations sociales dont l'intéressé est bénéficiaire à hauteur du montant du loyer et des charges locatives dont il est redevable. Le juge fixe la durée du prélèvement dans la limite de deux ans renouvelables sans que la durée totale de celui-ci puisse excéder quatre ans.

L'articulation entre le volet administratif et le volet judiciaire du dispositif d'accompagnement social et budgétaire

Lorsque la MASP n'a pas permis à son bénéficiaire de surmonter ses difficultés à gérer ses prestations sociales et que sa santé ou sa sécurité en est compromise, le président du conseil général transmet au procureur de la République un rapport comportant une évaluation de la situation de la personne et un bilan des actions sociales dont il a bénéficié.

Le procureur de la République qui jouera en quelque sorte un rôle de filtre, appréciera l'opportunité de saisir le juge des tutelles aux fins d'ouverture d'une mesure d'accompagnement judiciaire (MAJ) ou encore d'une tutelle ou d'une curatelle.

La MAJ, inscrite dans le code civil mais n'entraînant aucune incapacité juridique, ne pourra être prononcée que pour des motifs sociaux (sans référence à l'altération des facultés personnelles). Elle répond en effet à certaines situations de précarité et d'exclusion qui n'ont pu trouver de réponses adaptées dans le cadre de la

MASP. A ce titre, la MAJ ne pourra être mise en œuvre par le juge que lorsque toutes les actions personnalisées menées par le département n'ont pas permis de remédier aux difficultés rencontrées.

Elle se distingue donc des régimes de protection juridique (tutelle, curatelle, sauvegarde de justice) et vise un autre public : les personnes dont la santé ou la sécurité est compromise du fait des difficultés qu'elles éprouvent à gérer leurs prestations sociales. La MASP s'étant avérée insuffisante, un accompagnement judiciaire prononcé par le juge des tutelles peut constituer une réponse adaptée aux difficultés que ces personnes éprouvent. La MAJ porte sur la gestion des prestations sociales choisies par le juge des tutelles. Celles-ci sont perçues par le mandataire judiciaire à la protection du majeur à qui la mesure a été confiée. Ce dernier exerce également une action éducative tendant à rétablir les conditions d'une gestion autonome des prestations sociales dont la personne bénéficie. La durée de la MAJ ne peut excéder 2 ans. Elle peut être renouvelée sans que la durée totale puisse excéder 4 ans.

La nécessaire collaboration entre les services du département et les autorités judiciaires

Cette articulation entre dispositif social et dispositif judiciaire implique un partenariat entre les autorités judiciaires et le président du conseil général et ses services sociaux. Mais également entre ces derniers et les mandataires judiciaires à la protection des majeurs, par exemple dans le cadre de la mise en œuvre de la MASP « aval ».

Ce partenariat est essentiel pour renforcer l'adaptation et la coordination des réponses de protection sociale et judiciaire aux besoins des personnes, pour développer et diversifier l'offre de services et les démarches de coopération entre opérateurs et pour garantir une continuité des prises en charge.

II. L'évaluation de la mise en œuvre du dispositif social départemental

La loi prévoit que chaque département transmet à l'Etat les données agrégées portant sur la mise en œuvre de la MASP. Les résultats de l'exploitation de ces données seront restitués aux départements et seront régulièrement publiés. De plus, le dernier article de la loi - l'article 46 - prévoit une sorte de clause de revoyure : à compter du 1er janvier 2010, soit un an après la mise en œuvre du dispositif, et jusqu'au 1er janvier 2015, le Gouvernement présentera annuellement un rapport dressant un bilan statistique de la mise en œuvre de la MASP ainsi que des évolutions du nombre de mesures de protection juridique des majeurs.

Ce rapport indiquera également les coûts supportés par les différents acteurs, dont les départements et exposera, en cas d'alourdissement constaté des charges supportées par les départements, les compensations financières auxquelles l'Etat a procédé en lois de finances.

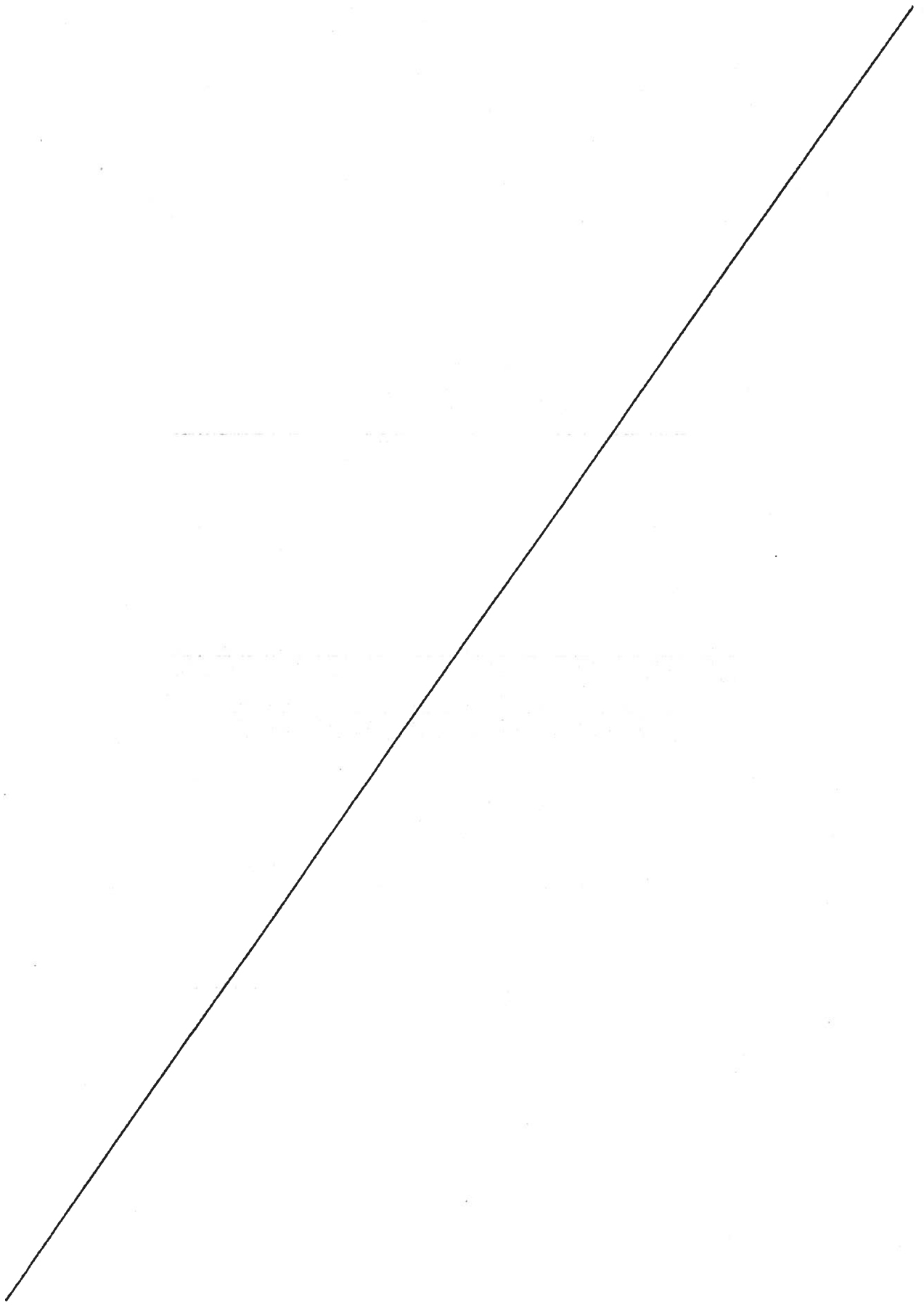


**COMMUNICATION A LA
COMMISSION DES FINANCES DU SENAT**

(Article 58-2° de la loi organique relative aux lois de finances du 1er août 2001 et L 182-4 du code des juridictions financières)

**LA REFORME DE LA PROTECTION
JURIDIQUE DES MAJEURS**

Novembre 2011



Résumé

La population des majeurs protégés s'élevait à 700 000 personnes en 2007². Les critiques adressées au système³, en particulier sur les conditions d'exercice de la tutelle et les coûts croissants pour les collectivités publiques, ont conduit, à l'instar de certains exemples étrangers, à revoir le régime de protection juridique des majeurs en vue de circonscrire les limitations de la capacité de l'individu résultant d'un recours au juge aux cas de déficience médicale avérée. A cet effet, la réforme de 2007 a mis en place, pour les cas de fragilité sociale ou économique, un accompagnement social, gradué et réversible, confié aux départements. La réforme vise également à organiser la professionnalisation des tuteurs, qui deviennent des mandataires judiciaires à la protection des majeurs, et à maîtriser les coûts pour les finances publiques : l'interaction entre les financements des diverses mesures a été réorganisée et le principe du prélèvement sur les ressources des majeurs, peu appliqué dans l'ancien dispositif, réaffirmé.

La loi est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2009. En l'absence d'un outil statistique performant, et dans l'attente du premier rapport annuel prévu par l'article 46 de la loi, la Cour n'a pu disposer, pour mener ses travaux, de données actualisées et fiables. Elle s'est appuyée, outre ses contacts avec les administrations centrales, sur une enquête menée dans un échantillon de 10 départements⁴, ce qui lui a permis de dégager les principales tendances constatées à ce jour, sans pouvoir, notamment en ce qui concerne les incidences financières de la réforme, se prononcer de manière tranchée, cela d'autant plus que la mise en place des mesures d'accompagnement social n'a pas atteint son rythme de croisière.

² Soit 1,4 % de la population des majeurs, à la suite d'une augmentation annuelle moyenne de 6 % des mises sous tutelle et curatelle entre 2002 et 2004.

³ Cf. le rapport adressé par la Cour des comptes à l'Assemblée Nationale au titre de l'article 58-2 de la LOLF, intitulé « tutelles et curatelles », publié en annexe n°18 au rapport portant sur le PLF 2007 en date du 12 octobre 2006.

⁴ Aisne, Cantal, Finistère, Haute-Garonne, Hérault, Loiret, Nord, Moselle, Seine-Saint-Denis et Val-d'Oise.

1 - Une mise en œuvre de la réforme ne semblant pas valider totalement le postulat de « surjudiciarisation » sur lequel elle reposait

La « dérive » judiciaire des mesures de protection n'est pas, *a posteriori*, corroborée par les évolutions récentes. Le bilan des réexamens quinquennaux, que la loi de 2007 rend systématiques, tend à confirmer que les personnes placées sous mesure judiciaire l'étaient à bon escient⁵.

La décharge des tribunaux qui aurait dû résulter de la qualification sociale des mesures et donc de leur transfert aux départements est extrêmement faible. La méconnaissance de la loi par le grand public, mais aussi par les professionnels⁶, explique sans doute en partie ce constat dressé seulement après deux ans d'application de la réforme. Le principe de la révision quinquennale des mesures et celui de l'individualisation des actes autorisés par le juge ont par ailleurs conduit à une charge de travail supplémentaire pour un personnel judiciaire dont les effectifs et les moyens ont au mieux stagné.

Cette circonstance n'appellerait pas d'observation particulière si elle était sans conséquences sur le service rendu au public. Mais tel n'est pas le cas, puisque l'efficacité de certaines innovations (individualisation, renouvellement quinquennal, amélioration du contrôle des comptes de gestion) était subordonnée au dégagement de marges d'activité pour les juges et les greffiers.

2 - Un bilan mitigé de la réforme des tuteurs

La loi de 2007 a réaffirmé le principe de prééminence de la tutelle familiale. On assiste cependant à un déclin de la prise en charge par les tuteurs familiaux, plus de la moitié des mesures étant gérées par un professionnel. Par ailleurs, la réforme visait à renforcer l'encadrement des mandataires et à offrir ainsi de meilleures garanties au majeur protégé.

Dans cette perspective, le nouveau régime des mandataires a renforcé la professionnalisation des acteurs tutélaires, unifiés sous la dénomination de « mandataire judiciaire à la protection des majeurs », qui

⁵ Les mains levées restent peu nombreuses : elles ne représentent en effet qu'environ 12 % des fins de mesures et moins de 1 % du stock des mesures « actives ».

⁶ Ainsi que le souligne le rapport du Médiateur de la République sur la maltraitance financière à l'égard des personnes âgées dans les établissements sanitaires, sociaux et médico-sociaux, 3 février 2011.

ne peuvent exercer sans répondre à une obligation de formation, sanctionnée par un « certificat national de compétence », et la délivrance d'un agrément par le préfet.

En dépit de cette réforme, certaines des critiques adressées au dispositif antérieur perdurent. La qualité de la formation n'est pas garantie sur l'ensemble du territoire, et son coût élevé peut décourager les bénévoles. La question de la formation des tuteurs familiaux n'est toujours pas réglée. Le contrôle reste globalement insuffisant et encore peu organisé : le contrôle approfondi du compte de gestion est notamment peu compatible avec la charge supportée par les greffiers. Quant aux conditions de rémunération des mandataires, en dépit d'un effort de rationalisation, elles demeurent complexes. En tout état de cause, les difficultés qui tiennent à l'insuffisance du nombre de mandataires et à la surcharge de travail qui en découle subsistent, laissant peu de temps pour les visites aux bénéficiaires de la mesure.

3 - Une insuffisante dynamique du volet social, fondamentalement préjudiciable à la protection des populations ciblées

- **Une montée en puissance très lente**

Les études réalisées au moment du vote de la loi misaient sur une très forte dynamique des demandes au cours des premières années de mise en œuvre. Or, selon des données traitées par la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES), environ 4700 mesures d'accompagnement social personnalisé (MASP), avaient été mises en œuvre en 2009, alors que les prévisions s'établissaient entre 9 800 et 13 000.

La lenteur de la montée en charge du dispositif est imputable à plusieurs facteurs :

- le déficit d'information et de communication autour du dispositif MASP et l'insuffisante appropriation de ces dispositifs par les travailleurs sociaux, ainsi que la complexité de la loi ;
- les situations de personnes à protéger, qui ne sont pas aussi clairement différenciées que ne le prévoyait la loi : ainsi, les MASP dites « de niveau 1 » paraissent subsidiaires par rapport à d'autres modes d'action. Les MASP « de niveau 2 », qui s'accompagnent d'une gestion des prestations sociales et constituent la véritable innovation du système, représentent 70 %

des mesures. Et il n'y a pour le moment aucun cas de mise en œuvre de la « MASP de niveau 3 », laquelle prévoit une gestion des prestations sous contrainte, avec accompagnement social, notions paraissant souvent incompatibles ;

- certaines personnes échappent aux dispositifs : celles dont l'état de santé mentale est fragile ou qui vivent dans une grande précarité, qui pourrait faire l'objet de mesures de protection juridique et d'un accompagnement éducatif, ou encore celles qui connaissent des difficultés financières d'une gravité telles que même un accompagnement à la gestion budgétaire ne constitue plus une solution.

- **Des modes d'organisation très variables selon les départements**

La loi anticipait la gestion directe du dispositif MASP par les départements, mais ceux-ci ont très majoritairement opté pour la délégation. L'organisation peut être décentralisée, autour de l'action des travailleurs sociaux dans les territoires ou, au contraire, regroupée autour d'une seule cellule centrale.

- **Une coordination à renforcer entre les services sociaux des départements et les juridictions**

Cette coordination est indispensable pour assurer la pérennité et la fluidité du système et surtout pour accélérer la révision des 63 000 tutelles aux prestations sociales adultes (TPSA) qui doivent, selon la loi, être requalifiées en curatelles ou en mesure d'accompagnement judiciaire (MAJ) avant 2012, faute de quoi les personnes concernées se retrouveraient sans protection. Cette transformation d'une MASP en MAJ, qui suppose la saisine du juge par le travailleur social, semble délicate à mettre en œuvre.

Enfin se pose, pour l'avenir, la question cruciale de la délivrance des certificats médicaux en raison de la pénurie de médecins autorisés à les délivrer et de l'enjeu que constitue le financement des certificats. Il existe par conséquent un risque que, faute de certificat attestant de l'altération de leurs facultés mentales, des personnes vulnérables se retrouvent sans protection juridique ni sociale. Le même risque menace les majeurs protégés dont les mesures n'auront pas été renouvelées dans les délais et deviendront caduques le 1er janvier 2014.

4 - Des prévisions financières difficiles à confirmer

Les prévisions financières établies au moment du vote de la loi anticipaient une très forte décélération de la croissance du coût des mesures de protection en cas de réforme du dispositif.

- **La délicate mesure des incidences financières de la réforme pour les départements**

Une économie sensible était attendue de la « déjudiciarisation » du dispositif TPSA, très dynamique, qui coûtait aux départements près de 30 M€ pour 68 000 mesures en 2007, et de son transfert vers les nouveaux dispositifs, MASP et MAJ, présumés moins coûteux⁷. Or le nombre de MAJ ne dépassait pas le millier pour la France entière en 2009 alors qu'elles devaient être de 30 000 selon les projections. De la même façon, on ne dénombrait que 4 700 MASP au lieu des 9 800 prévues dès 2009.

S'agissant du coût unitaire mensuel des MASP, bien que difficile à appréhender, il était évalué à 150 €. Dans son échantillon, la Cour a constaté pour sa part un coût unitaire s'étalant entre 130 et 462 €.

Enfin, alors que le dispositif se met en place lentement, on constate une anticipation des recrutements qui constituent la plus grande partie des charges : dès 2009, le nombre de personnels équivalents temps plein recrutés était deux fois supérieur aux prévisions initiales : 318 contre 146.

- **Des coûts d'ores et déjà supérieurs aux prévisions**

Selon les estimations réalisées en 2008 par la direction générale de la cohésion sociale (DGCS), les premières années de mise en œuvre de la réforme devaient se traduire par un surcoût global, plus qu'absorbé par les organismes de sécurité sociale (avec une croissance de près de 30 %

⁷ Les projections étaient fondées sur l'hypothèse peu réaliste que, dès 2009, il n'y aurait plus de TPSA et que le nombre de MAJ et de MASP serait inférieur de 30 000 à celui des actuelles TPSA. Elles faisaient apparaître une économie nette de 6 M€ en 2009 et permettaient de conclure à « une absence de transfert de charges ou de compétences ».

des dépenses), les économies engendrées bénéficiant exclusivement à l'Etat et aux départements⁸.

Le seul document sur lequel la Cour a pu s'appuyer est le tableau fourni par la DGCS en réponse au questionnaire budgétaire dans le cadre de la discussion du PLF 2011, qui fait état de charges croissantes⁹.

En l'absence de données récentes fiables, et dans l'attente du rapport prévu par l'article 46 de la loi de 2007, il est difficile de procéder à une évaluation de l'incidence financière de la réforme, et ceci d'autant plus qu'aucune projection démographique sur la population des majeurs protégés à moyen ou long terme n'a été réalisée en amont.

⁸ L'ampleur des gains financiers prévus pour les budgets départementaux demeure sujette à caution compte tenu des incertitudes soulevées par les premiers exercices de mise en œuvre de la réforme.

⁹ D'un coût pour les départements en 2011 de 46,88 M€, largement supérieur à son niveau avant la réforme. (29,2 M€ en 2007), et très proche des évaluations faites pour 2013 (44,88 M€ dont 46,7 M€ pour les MASP), alors que le dispositif est loin d'avoir atteint son point d'équilibre.

Recommandations

La mise en œuvre de la réforme dans les juridictions

1. veiller à une répartition équilibrée des moyens dans l'organisation des greffes, afin de permettre un contrôle plus efficace des comptes de tutelles ;
2. prendre en compte, dans les conséquences sur la situation des majeurs protégés, le risque de caducité des mesures qui n'auraient pas été révisées au 1^{er} janvier 2014 ;
3. prévoir l'instauration de procédures d'urgence, notamment pour la sauvegarde des patrimoines ;
4. mesurer les inconvénients qui résultent de la limitation systématique à cinq ans de la durée des mesures, en particulier pour les personnes souffrant d'une altération de leur capacité mentale, non susceptible de connaître une amélioration ;
5. garantir la qualité de la formation des mandataires judiciaires à la protection des majeurs sur l'ensemble du territoire et faciliter l'accès à la formation des tuteurs familiaux et bénévoles ;
6. réaliser un recensement exhaustif des personnes exerçant la profession de mandataire judiciaire à la protection des majeurs ;
7. renforcer le contrôle de l'activité de ces mandataires, par la mise en place d'une action coordonnée des différents acteurs institutionnels qui concourent à leur contrôle, dans l'objectif d'une évaluation qualitative, s'agissant notamment de leur présence effective auprès du majeur protégé, de leur efficacité et de leur moralité ;
8. préciser les règles relatives à l'établissement et à la production des comptes de gestion ;
9. mettre en œuvre une information des familles des majeurs protégés sur les modalités de financement des mesures de protection et leurs incidences ;

La mise en œuvre du volet social de la réforme dans les départements

10. mettre en place un suivi national de l'évolution quantitative des MASP, et en particulier de celles de niveau 3, dans l'objectif de s'assurer, d'une part, de la réalité de leur intégration parmi les différents dispositifs sociaux existants et, d'autre part, de la pertinence des distinctions opérées entre les trois niveaux de MASP ;
11. définir et développer les outils d'une évaluation conjointe de la coordination entre les services départementaux et ceux de la justice, en vue d'apprécier si la mise en place des MAJ s'effectue conformément aux besoins des majeurs protégés ;
12. conduire une réflexion sur l'articulation des mesures MASP et MAJ, lorsque la MAJ arrive à échéance sans que la situation de l'intéressé ait évolué ;
13. prévoir, selon un rythme à définir, des études démographiques prospectives, telles que l'étude sur la population des majeurs protégés en France réalisée en 2000 par l'Institut national des études démographiques (INED)¹⁰.

¹⁰ « La population des majeurs protégés en France – Projections à l'horizon 2005 et 2010 », rapport du 17 mars 2000, Ministère de l'emploi et de la solidarité / INED.

CHAPITRE II

LA MISE EN ŒUVRE DU VOLET SOCIAL DE LA REFORME DANS LES DEPARTEMENTS

47

La mise en place progressive de la MASP traduit le souhait des départements de mettre d'abord en place la MASP 1, mesure qui ne comporte qu'un accompagnement social et une aide à la gestion du budget, pour ensuite développer progressivement en 2011 la mise en œuvre de la MASP 2, qui autorise une gestion des prestations sociales par le département. Ces décalages expliquent des montées en charge très variables selon les départements.

S'agissant des MASP, quelques départements n'avaient quasiment pas de mesures ouvertes à la date du contrôle. Ainsi, dans certains départements, l'association tutélaire, à qui est délégué l'exercice des MASP de niveau 2, n'avait pas encore reçu de dossier en juin 2011 (et seule une MAJ était en cours). A l'opposé, d'autres départements connaissent des dynamiques de MASP de niveau 1 assez élevées. Dans d'autres encore, qui ont eu des politiques très actives de formation et de sensibilisation des travailleurs sociaux sur le caractère innovant et utile du dispositif, de 40 à environ 150 MASP ont été déjà ouvertes.

S'agissant des MAJ, leur nombre est actuellement peu élevé, notamment par comparaison avec le nombre d'anciennes TPSA (67 000 personnes en 2004). En pratique, toutes les TPSA n'ont pas été transformées en MAJ, signe que l'objectif de « déjudiciarisation » a été partiellement atteint pour ce type de mesures. Les anciennes TPSA, lorsqu'elles sont liquidées, ce qui n'est pas encore le cas dans l'ensemble des départements, sont directement transformées en mesure de protection judiciaire.

2 - Des choix de modalités de gestion et d'organisation très différents

Les départements ont procédé à des choix d'organisation très divers : certains ont privilégié la délégation, d'autres la régie directe avec, dans les deux cas, des modalités de gestion plus ou moins centralisées. Il serait cependant prématuré de tirer des conclusions de ces choix en termes d'efficacité et d'efficience.

17/12/16

a) Le choix de la gestion en régie ou de la délégation

L'article L. 271-5 du code de l'action sociale et des familles permet au département de déléguer la mise en œuvre de la MASP⁴⁸.

Selon le bilan dressé en 2009 par la DREES, ce choix a été majoritaire puisque 72 % des départements ont délégué la mise en œuvre de la MASP, contrairement au scénario attendu.

81 % des MASP dont la mise en œuvre a fait l'objet d'une délégation l'ont été dans le cadre d'une délégation totale⁴⁹. D'après l'Assemblée des départements de France (ADF), six départements ont fait le choix d'une gestion de la MASP en régie. Ce choix est parfois justifié par la volonté de ne pas créer une confusion entre, d'une part, les mesures MASP et, d'autre part, la protection juridique, en confiant aux mêmes délégataires (associations tutélaires) des publics cibles ayant besoin d'accompagnements complètement différents.

Le schéma général d'organisation qui semble se dégager consiste en une gestion en régie de la MASP de niveau 1 et une délégation des deux autres niveaux de MASP aux associations tutélaires.

Dans un des départements de l'échantillon qui a opté pour la gestion déléguée, des conventions d'objectifs et de moyens ont donc été signées en 2009 entre les associations tutélaires, au sein desquelles des effectifs pouvaient être dégagés du fait de la disparition des TPSA, et le département, sur la base d'un projet élaboré en 2008. A la date du contrôle, on dénombrait 170 MASP avec gestion des prestations sociales, et 6 à 7 sans gestion.

Le choix de la délégation s'explique dans certains départements par la complexité de la gestion des prestations sociales, mais aussi par un contexte particulier où plusieurs réformes sociales doivent être gérées de front. Des obstacles informatiques et comptables sont également fréquemment évoqués : la gestion en régie des MASP impliquait un suivi

⁴⁸ A une autre collectivité territoriale, à un centre communal ou intercommunal d'action sociale (CCAS ou CIAS), à une association ou un organisme à but non lucratif agréé à cet effet par décision du président du conseil général ou à un organisme débiteur de prestations sociales également agréé à cet effet par décision du président du conseil général. La délégation est arrêtée par convention.

⁴⁹ Dans ce cas, pour 95 % des MASP, la délégation a été faite au profit d'une association.

18/46

financier en comptabilité privée et la mise en place de multiples régies d'avance et de recettes, ce qui n'était pas sans poser des difficultés.

Le mode d'organisation ne semble cependant pas être significativement corrélé au dynamisme du dispositif. Les conseils généraux ont en effet la possibilité de fixer des critères de qualité précis dans la convention passée avec l'organisme prestataire, par exemple convenir qu'il faudra prévoir deux visites mensuelles au domicile, prévoir des travailleurs sociaux spécialisés (différents donc des tuteurs judiciaires) à différencier de mandataires actifs dans les pôles de protection judiciaire, etc.

b) Le choix d'une gestion centralisée ou décentralisée

Deux modes d'organisation principaux ont émergé.

D'une part, un mode d'organisation plutôt décentralisé, avec une autonomie et une mobilisation fortes des travailleurs sociaux au sein des territoires d'action sociale (TAS). Ces acteurs connaissent « leurs » publics et orientent les usagers vers des demandes de MASP qui sont, le cas échéant, transférées à l'échelon central si la gestion doit en être déléguée à une association tutélaire (cas des départements où la demande de MASP est souvent la plus dynamique). Par exemple, un département de l'échantillon a créé quinze postes pour mettre en œuvre la MASP dans 20 circonscriptions ; douze postes de travailleurs sociaux spécialisés à la fois dans le suivi des MASP et l'accompagnement économique et social des familles (AESF) et trois postes de cadres organisant et coordonnant le dispositif à l'échelon central.

D'autre part, une organisation centralisée, donc peu « territorialisée », avec la mise en place d'une simple cellule centrale recevant toutes les demandes de MASP, comme dans l'un des départements de l'échantillon.

B - Un bilan quantitatif très inférieur aux prévisions

1 - Une montée en charge beaucoup plus lente que prévu

Le nombre de MASP signées est nettement inférieur aux différentes projections qui toutes étaient assez dynamiques pour 2009 :

19/46

13 000 en 2009 à 30 000 en 2011 pour la DREES, et 9 800 pour les seules MASP en 2009 selon la DGAS⁵⁰.

Or, les MASP effectivement signées en 2009 ont été au nombre de 3 173, dans 68 départements, soit une estimation nationale s'établissant à un total de 4 700 mesures par extrapolation sur les 100 départements (seulement 75 l'avaient mise en application à la date de l'enquête). Les chiffres officiels ne sont pas disponibles pour 2010, mais les estimations des services rencontrées se situent aux alentours de 4 500 à 5 000 nouveaux contrats. Au moins 500 nouveaux contrats étaient en cours de signature au 31 décembre 2009, ce qui témoigne de la progressive, mais lente, montée en charge du dispositif. Le premier bilan des caractéristiques des MASP, effectué par la DREES en 2010⁵¹, confirme ce constat.

La moyenne nationale est faible, mais couvre des situations très disparates. En 2009, elle s'établit en effet à 47 mesures par département, la moitié des départements ayant mis en œuvre moins de 35 mesures. Sept départements en ont mis en place plus de 100, le maximum observé étant de 201.

La majorité des contrats est constituée de MASP de niveau 2, puisqu'il s'agit de la véritable innovation de la loi du 5 mars 2007 en matière d'accompagnement budgétaire et social. La répartition des MASP est, dans la plupart des cas, la suivante : 30 % de MASP de niveau 1 et 70 % de MASP de niveau 2. On recense très peu de MASP de niveau 3 en raison de l'incompatibilité ressentie entre accompagnement social et contrainte juridique. La faible proportion de MASP 1 s'explique par le fait qu'elle est perçue comme redondante avec certains dispositifs existants.

Enfin, on constate peu d'abandon en cours et peu de ruptures des mesures.

⁵⁰ Source : Le rapport du Sénat sur la proposition de loi de 2007 (page 58).

⁵¹ Source : *Enquête de la DREES*, présentée au comité national de suivi de la mise en œuvre de la réforme de la protection juridique des majeurs le 25 janvier 2011 - Bilan de la mise en œuvre de la MASP en 2009. Echantillon : 84 réponses reçues. 75 départements ayant déjà mis en œuvre le dispositif MASP.

20/46

Bilan qualitatif de la mise en œuvre des MASP

La quasi-totalité des MASP ont été mises en œuvre sous la forme de contrats. 92 % des nouveaux contrats ont été signés pour une durée comprise entre 6 et 12 mois. Dans 41 % des cas, la durée moyenne est de 6 mois. Les objectifs, souvent très concrets (règlement des factures, ouverture du courrier), sont réévalués régulièrement.

25 % des signataires déclarent un problème psychologique sérieux se traduisant notamment par des difficultés à comprendre les termes du contrat. Les bénéficiaires, majoritairement des femmes (58 %), sont souvent isolés, plutôt jeunes (53 % des bénéficiaires sont âgés de moins de 45 ans et 91 % de moins de 60 ans), et doivent faire face à des difficultés de logement et d'accès aux soins. 49 % des bénéficiaires d'une MASP le sont pour des motifs d'impayés de loyer et autres impayés liés au logement (eau, électricité, gaz, assurance habitation, etc.). Viennent ensuite, dans une moindre mesure, les problèmes de santé (21 % des bénéficiaires). Les MASP sont souvent complémentaires d'actions sociales de droit commun dont bénéficient également les personnes.

Les prestations sociales qui font le plus souvent l'objet de la MASP sont les allocations de logement, le RSA, les prestations familiales et l'AAH. Les principales allocations perçues, c'est-à-dire les prestations les plus élevées faisant l'objet de la MASP, sont le RSA (38 %) et l'AAH (24 %). Viennent ensuite les prestations familiales (13 %) et les allocations de logement (12 %).

2 - Un faible impact du développement de la précarité sur les recours aux MASP

Les MASP ne sont pas utilisées quand l'enjeu est l'absence de ressources plus que leur mauvaise gestion (49 % des bénéficiaires disposent de moins de 700 euros par mois - DREES). Dans de tels cas, ce sont alors les moyens habituels de la lutte contre l'expulsion qui sont mobilisés (dispositif DALO, le FSL, etc.). Les MASP ne sont donc utilisées que de manière subsidiaire, c'est-à-dire une fois que les autres dispositifs et procédures ont été épuisés, qu'il s'agisse de dispositifs sociaux (du département) ou financiers (de la Banque de France).

L'expérience tend à prouver qu'il n'y a pas de recouvrements importants entre les populations bénéficiaires des MASP et celles touchées par le surendettement.

Par ailleurs, les bailleurs sociaux n'ont pas saisi les conseils généraux pour mettre en œuvre des MASP de niveau 3. Or, cette

21/46

possibilité constituait l'une des incertitudes majeures pour estimer le dynamisme de moyen terme de cette mesure. Le dispositif n'est donc pas suffisamment sécurisant pour les bailleurs, alors même que 49 % des bénéficiaires d'une MASP le sont pour des motifs d'impayés de loyer et autres impayés liés au logement (eau, électricité, gaz, assurance habitation, etc.).

3 - Une absence d'impact significatif sur la croissance du nombre de demandes de protection judiciaire

Contrairement aux anticipations, les demandes de mises sous tutelle, curatelle et les mesures de sauvegarde de justice ont continué de croître en 2009, avant de décliner légèrement en 2010 (à l'échelon national). Si le recul est insuffisant pour en tirer des conclusions pour le moyen terme, les juridictions interrogées par la Cour dans le cadre de l'enquête font état, de manière générale, d'une croissance continue des nouvelles demandes de mesures, sans que la mise en œuvre de la réforme se traduise par une rupture ou un ralentissement.

Ainsi, le basculement des curatelles dites « sociales » vers les MASP ne semble pas encore avoir eu lieu, alors qu'il constituait l'une des hypothèses fortes de la réforme. Seules 5,4 % des MASP feraient suite à une mesure judiciaire terminée depuis moins d'un an, le plus souvent une TPSA (58 %). Les juges ont donc très peu utilisé en 2009 la possibilité offerte par la loi de transformer les TPSA en MASP (source : DREES).

C - Un dispositif qui continue d'exclure certains publics vulnérables

Enfin, l'enquête a mis en évidence une lacune importante du nouveau dispositif. De nombreuses personnes qui seraient susceptibles d'avoir besoin d'un accompagnement budgétaire contractualisé sont exclues du dispositif :

- les personnes âgées ne touchant pas de prestations sociales mais percevant des petites retraites ;
- les jeunes de moins de 25 ans ;
- les personnes qui relevaient auparavant des « cas d'intempérance, d'oisiveté et prodigalité » (catégories supprimées par la réforme du 5 mars 2007) et qui ne perçoivent pas de prestations sociales ou qui refusent de se soumettre à l'examen médical, précisément en raison de leur pathologie.

La persistance de cette « zone grise » entre les deux dispositifs judiciaire est délicate à gérer, car elle dépend de la capacité du procureur à se forger une opinion éclairée et à décider ou non de saisir le juge des tutelles sur la base d'un certificat médical circonstancié.

Il apparaît donc nécessaire que les services des conseils généraux et les juridictions s'accordent sur des critères de signalement homogènes.

Exemples de bonnes pratiques

Une grille d'évaluation pourrait par exemple être élaborée pour homogénéiser le signalement et notamment pour s'accorder sur la notion de « menace de sécurité et de santé ». Certains départements ont mis en place des rapports sociaux « de type signalement », afin de répondre à cette exigence. De la même manière, les deux catégories d'acteurs pourraient ensemble s'entendre sur la définition de l'objectif de la MASP, et l'interprétation à en donner, à savoir « retrouver une autonomie dans la gestion des ressources ».

Une cellule unique de dialogue avec la justice pourrait être créée pour faciliter l'articulation des dispositifs, qui pourrait être la cellule de centralisation des demandes au niveau du conseil général. Par exemple, dans un département la plupart des signalements sont centralisés et émis par la cellule départementale, ce qui facilite l'échange d'information et l'homogénéité des critères.

III - La sous-évaluation du coût des MASP fait peser une incertitude sur l'évolution de la dépense

On ne peut minimiser, pour mesurer les coûts du nouveau dispositif, les difficultés conjoncturelles⁵² ou structurelles qui tiennent au caractère parfois peu précis des comptabilités analytiques départementales et ne permettent pas le plus souvent de dissocier clairement les coûts marginaux directement rattachables à la MASP de ceux qui sont imputables à d'autres politiques sociales. De surcroît, la variété des choix d'organisation de la gestion des MASP au sein des

⁵² La loi est entrée en vigueur en même temps que plusieurs autres réformes importantes de l'action sociale départementale, en matière de protection de l'enfance, de handicap, ainsi que le RSA.

départements fait obstacle à une comparaison harmonisée des coûts de mise en œuvre de la réforme⁵³.

A - Des MAJ moins coûteuses que les TPSA

Depuis plusieurs années, les départements ont vu leurs dépenses liées à la TPSA augmenter fortement, jusqu'à atteindre un montant total de l'ordre de 29 M€ en 2006 (contre 16,5 M€ en 2005, soit une progression de 76 % sur une seule année)⁵⁴ pour une population de 67 000 personnes prises en charge.

Les départements finançaient les frais de protection juridique des bénéficiaires percevant le RMI, l'AAH et la PCH (à partir de 2006).

Le coût global par mesure était évalué à 194 €, soit un peu plus que celui de la MAJ, évalué à 142 € par la DGAS⁵⁵. Le coût total (financement public) du dispositif TPSA était chiffré à un montant total s'établissant à 137 M€ (départements et sécurité sociale) en 2006⁵⁶

Selon les prévisions, le nombre de MAJ devait s'établir, après la réforme, à un niveau relativement faible puis diminuer, en raison de la « déjudiciarisation » du système et des transferts vers le dispositif MASP : 30 110 mesures étaient attendues pour 2009, 22 995 pour 2013. Corollaire de cette évolution, les coûts associés devaient considérablement diminuer pour les départements : le coût net anticipé des MAJ pour 2013 s'établissait à 0,9 M€ contre 7,4 M€ en 2009⁵⁷.

⁵³ Selon le président de l'Assemblée des départements de France (ADF), la MASP s'adresse à un public qui oblige à un travail, en amont, d'évaluation des problématiques, de reconstruction du lien social et de préparation au consentement. En aval, par accompagnement des bénéficiaires, individualisé, il est exigeant et chronophage. Dès lors, et si les inconnues de la réforme ont amené quelques conseils généraux à recruter des personnels, pour anticiper un afflux de mesures qui ne s'est pas confirmé, l'ADF estime que le coût d'une MASP a été largement sous-évalué au regard des modalités et du temps d'intervention sociale imposé à l'ensemble des départements. L'ADF considère également que la MASP est une mesure coûteuse, dont l'impact financier pour les départements, déjà bien réel, justifie les choix organisationnels opérés et leur imposent aujourd'hui une gestion rationnelle. Aussi les départements travaillent-ils à la définition d'une maquette budgétaire qui leur permette, en adéquation avec le modèle budgétaire de l'Etat pour les mesures civiles, de modéliser les temps d'intervention sociale pour en suivre l'effectivité.

⁵⁴ Rapport n° 212 de M. Henri de RICHEMONT, fait au nom de la commission des lois du Sénat, déposé le 7 février 2007.

⁵⁵ Source : DGAS, citée dans le rapport n° 212 du Sénat (op.cit.), p. 35.

⁵⁶ Source : DGAS, citée dans le rapport n° 212 du Sénat (op.cit.), p. 35.

⁵⁷ Rapport n°212 du Sénat (op.cit), p. 57.

En réalité, le total des MAJ ne dépasse pas, à la date de l'enquête, le millier pour la France entière.

De plus, le coût unitaire de mise en œuvre d'une MAJ semble relativement faible, de l'ordre de 142 € par mois⁵⁸, et en tout cas inférieur à celui d'une ancienne TPSA, qui s'établissait à 194 € par mois ou d'une actuelle MASP, qui se situerait, selon la DREES, à environ 580 € mensuels.

Mais les départements ne sont pas tous en mesure d'isoler le gain financier issu de la réforme et de la baisse du nombre de MAJ par rapport aux TPSA qu'ils contribuaient à financer avant 2009.

B - Des coûts de mise en œuvre des MASP difficiles à établir

Selon la DREES, la MASP représenterait un coût unitaire mensuel de 581 €⁵⁹ mais ce coût intégrerait des charges qui ne sont pas directement imputables au dispositif. L'ADF l'estime, quant à elle, à 210 €⁶⁰. Ces chiffres doivent être comparés aux prévisions initiales qui s'établissaient aux alentours de 150 €.

Si la Cour ne dispose pas des moyens de vérifier ce coût moyen national, elle ne peut que constater une certaine variabilité des chiffres déclarés par les départements de l'échantillon, puisque leur ordre de grandeur en 2009 est compris entre 1 563 et 5 550 € en coût annuel, soit de 130 à 462 € par mois. Néanmoins, ces données ne sont pas forcément comparables avec celles de la DREES ou de l'ADF, car la méthodologie d'imputation des charges directes et indirectes (notamment de personnel) n'est pas spécifiée.

En 2009, selon les informations communiquées par les départements, le nombre d'ETP embauchés pour le fonctionnement du dispositif est plus de deux fois supérieur à ce qui avait été prévu⁶¹. Parmi

⁵⁸ Source : bilan de la mise en œuvre de la MASP ; comité national de mise en œuvre de la réforme de la protection judiciaire des majeurs. Réunion du 25 janvier 2011.

⁵⁹ Estimation moyenne sur 37 départements, citée dans le compte rendu du comité national de suivi de la réforme (réunion du 25 janvier 2011, consacrée au bilan de la mise en œuvre de la MASP).

⁶⁰ Journée d'échanges et de bilan sur la mise en œuvre par les départements de la MASP (5 mai 2011).

⁶¹ Ces estimations peuvent être dès lors rapprochées du bilan des coûts de mise en œuvre pour l'année 2009 opéré par la DREES : « 318 ETP auraient effectivement participé en 2009 à la mise en œuvre de la MASP. Ils concernent en principe les effectifs mobilisés pour la mise en place du nouveau dispositif et l'exercice des

ces personnels nouvellement recrutés, plus d'un tiers des ETP ne sont pas des travailleurs sociaux, mais des agents administratifs qui assurent le contrôle des associations tutélaires et qui représentent près de la moitié des charges de personnel. Cette situation s'explique en partie par le choix majoritaire de la délégation, et non de la gestion en régie comme prévu.

Le coût total constaté en 2009 s'établit à 7,7 M€ pour les 50 départements ayant participé à l'étude. Le coût moyen annuel par département est donc de 154 000 € en 2009.

92 % de ce coût est constitué par des charges de personnel, 51 % desdites charges de personnel correspondant aux salaires des travailleurs sociaux. Dans les projections initiales, le coût total de mise en œuvre de la réforme était estimé à un montant de 12 M€ en 2009 et 49 M€ en 2011. La quasi-totalité de ce coût concernait la mise en œuvre des MASP (13 000 en 2009 à 30 000 en 2011).

C - Des initiatives diverses pour modérer le coût futur de la montée en charge de la réforme

L'importante différence entre les recrutements prévus et réalisés s'explique par le fait que les départements avaient anticipé une montée en charge plus dynamique du dispositif. Ces effectifs ne seront adaptés aux besoins réels que lorsque le dispositif aura trouvé sa « vitesse de croisière ». Dans l'intervalle, plusieurs départements ont pris des initiatives pour modérer le coût présent et futur du développement des MASP.

1 - Le choix de l'externalisation de la gestion

De nombreux départements ont fait le choix d'externaliser « les risques de fluctuation » des demandes en déléguant la prise en charge des MASP de niveau 2 aux associations tutélaires. Les conventions entre les conseils généraux et les associations fixent un prix par mois et par mesure. Toutefois, le choix de la gestion déléguée ne semble pas toujours s'être accompagné, comme on aurait pu s'y attendre, par de moindres recrutements dans les services des départements : certains d'entre eux ont ainsi recruté de nombreux agents, non pour la mise en œuvre, mais pour le pilotage du dispositif, ce qui peut expliquer des coûts totaux et unitaires élevés.

mesures par les services des départements ou, par délégation, des opérateurs, notamment des associations ». 71 % sont des travailleurs sociaux.

26/46

D'après l'enquête menée par la DREES en 2009, parmi les effectifs recrutés pour la mise en œuvre de la réforme (318 ETP), 67 % l'ont été par les conseils généraux, soit 213 ETP. Sur ce total, 76 ETP sont chargés de missions de pilotage et 137, de la mise en œuvre des mesures. A titre d'exemple, un des départements de l'échantillon a procédé au recrutement de 6 ETP pour assurer le pilotage de 150 MASP seulement (et non leur mise en œuvre).

2 - Le choix de la mutualisation et de la rationalisation des dispositifs d'accompagnement budgétaire et social

L'un des objectifs initiaux de la réforme était d'inciter les départements à rationaliser leurs dispositifs d'accompagnement budgétaire.

Cet objectif était d'autant plus opportun que la très grande majorité des publics cibles de la MASP sont déjà connus des services sociaux départementaux, car ils sont suivis au titre d'autres prestations.

Une bonne coordination entre les dispositifs existants et la MASP évite un engorgement de cette dernière, qui apparaît alors comme un dispositif « d'exception ».

Certains départements ont ainsi choisi d'orienter plus spécialement la MASP vers un certain type d'accompagnement pour répondre aux besoins de catégories identifiées de bénéficiaires. Plus précisément, sachant que les bénéficiaires sont majoritairement des femmes en situation de monoparentalité, âgées de 30 à 40 ans et bénéficiaires du RSA ou de l'AAH, dans des situations de surendettement et de risque d'expulsion locative, qui rencontrent de véritables difficultés à accéder à la santé, beaucoup de départements ciblent l'accompagnement sur les soins ou l'accès au logement.

L'enquête DREES sur le public cible de la MASP confirme qu'il est possible de s'engager dans une mutualisation de nombreux dispositifs d'accompagnement budgétaire et social.

Des exemples de rationalisation

Certains départements ont profité de la réforme pour rapprocher leurs politiques sociales et ainsi donner davantage de flexibilité aux emplois de conseillers en économie sociale et familiale (CESF). Dans ces départements, il n'y a pas de « CESF spécialisé » dans la MASP, mais un CESF qui suit des publics cibles et propose les parcours les plus adaptés aux situations individuelles.

Dans un autre, l'internalisation en régie s'est révélée utile et efficace. Ce mode de gestion apparaît finalement moins coûteux en termes de masse salariale et plus efficient car plus cohérent, compte tenu de la mutualisation et de la coordination des moyens au niveau central.

Les départements pour lesquels l'équilibre financier est, pour le moment, le plus défavorable, semblent être ceux qui cumulent plusieurs handicaps. Il en va ainsi des départements qui continuent à financer un nombre important de MAJ, tout en contribuant sensiblement au dispositif MASP, ou de ceux qui ont choisi de recruter et de consacrer des personnels à la MASP, alors que les dossiers de demande sont peu nombreux, ou enfin de ceux qui ont en gestion un nombre important de MASP pour lesquels ils ne demandent pas de participation financière aux bénéficiaires (dans 89 % des départements, le règlement départemental d'aide sociale ne prévoit pas demander une participation financière aux bénéficiaires de la MASP).

D - Un coût global d'ores et déjà supérieur aux prévisions

Selon les estimations faites en 2008 par la direction générale de la cohésion sociale (DGCS), les premières années de mise en œuvre de la réforme devaient se traduire par un surcoût global, plus qu'absorbé par les organismes de sécurité sociale (avec une croissance de près de 30 % des dépenses), les économies engendrées bénéficiant exclusivement à l'Etat et aux départements⁶².

⁶² L'ampleur des gains financiers prévus pour les budgets départementaux demeure sujette à caution compte tenu des incertitudes soulevées par les premiers exercices de mise en œuvre de la réforme.

Le seul document auquel la Cour a pu se référer est le tableau fourni par la DGCS en réponse au questionnaire budgétaire dans le cadre de la discussion du PLF 2011, qui fait état de charges croissantes et d'un coût pour les départements en 2011 de 46,88 M€, largement supérieur à son niveau avant la réforme (29,2 M€ en 2007), et très proche des évaluations faites pour 2013 (44,88 M€ dont 46,7 M€ pour les MASP), alors que le dispositif est loin d'avoir atteint son point d'équilibre.

En l'absence de données récentes fiables, et dans l'attente du rapport prévu par l'article 46 de la loi de 2007, il est difficile de procéder à une évaluation de l'incidence financière de la réforme, et ceci d'autant plus que les projections démographiques sur lesquelles se fondaient les prévisions financières ont été largement sous évaluées.

IV - Les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre de la réforme

Plusieurs facteurs peuvent expliquer les différences constatées en matière de mise en œuvre de la MASP et de la MAJ ainsi que le caractère variable du bilan de la réforme selon les départements.

A - Des politiques insuffisamment volontaristes dans certains départements

1 - L'affirmation par des conseils généraux du caractère subsidiaire et complémentaire de la MASP

Certains départements n'ont pas véritablement assuré la « promotion » de la nouvelle mesure par rapport aux nombreux dispositifs déjà existants et non remis en cause⁶³.

Souvent, les départements ont fait le choix de poursuivre l'accompagnement budgétaire qui était déjà proposé au titre d'autres mesures (famille, RSA, etc.), mais qui ne portaient pas l'étiquette « MASP » : accompagnement social généraliste ; AEB (aide éducative budgétaire, dispensée par les techniciennes en économie sociale et familiale) ; accompagnement social renforcé. Certains départements ont

⁶³ Au moins une exception dans un département de l'échantillon à cette tendance observée. Contrairement au choix réalisé par d'autres départements, les MASP y ont été mises en œuvre dès avril-mai 2009 sous une approche (lutte contre l'exclusion) visant à prendre en charge un ensemble large de publics vulnérables.

ainsi été réticents à substituer les MASP aux autres dispositifs et l'ont considérée comme un dispositif supplémentaire visant les mêmes publics. Ils ont alors préféré promouvoir la complémentarité des dispositifs et des équipes.

Exemple de « bonnes pratiques »

Pour éviter l'empilement des dispositifs, certains départements ont mis en place une « commission » ou une « cellule » de recueil des évaluations des usagers afin de centraliser la prise de décision et l'orientation des usagers au sein d'un dispositif adapté en fonction de leurs situations.

L'orientation se fait en fonction des ressources, de la santé et de la sécurité des usagers, et enfin leur degré d'implication.

2 - Les contraintes budgétaires rencontrées par des départements

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 la présence dans ces départements de mesures d'accompagnement social spécialisées, considérées comme prioritaires par rapport à la mise en œuvre d'une MASP, mais aussi par les enjeux de financements de la MASP. Dans un des départements de l'échantillon, où 110 mesures de TPSA étaient auparavant ouvertes chaque année, on ne compte que 10 MASP de niveaux 1 et 2 (source : DREES).

3 - La persistance de réticences à l'égard du nouveau système

a) Le refus initial de nombreux usagers de signer une MASP

Le fait que de nombreux usagers semblent confondre la signature d'une MASP avec une procédure judiciaire en raison de son formalisme a également constitué un frein au développement des MASP. Certains départements soulignent que, pour les bénéficiaires, le contrat qui peut conduire à une gestion des prestations sociales par le service social suscite également 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, la

crainte d'un éventuel placement des enfants et d'une perte de leur autonomie. Il est donc nécessaire de réaliser un travail pédagogique pour convaincre les personnes du bien-fondé de la mesure.

b) Les difficultés posées par la mise en œuvre du niveau 3 de la MASP

A également été constatée la volonté, dans certains départements, de ne pas mettre en œuvre le niveau 3 de la MASP, notamment en raison de son caractère contraignant (ponction des prestations sociales pour le paiement des loyers). En 2010, seule une dizaine de MASP 3 avaient été recensées par la DREES.

Dans un département de l'échantillon, selon ses termes, « aucune MASP de niveau 3 n'a vu le jour car le conseil général ne parvient pas à concilier la notion de contrainte avec un acte volontaire (la compétence administrative étant subordonnée à l'accord du bénéficiaire de la mesure) »⁶⁴.

c) Des réticences de la part des acteurs chargés de la mise en œuvre des mesures

Certains travailleurs sociaux émettent des objections « déontologiques » à contractualiser avec l'utilisateur. De manière plus générale, un questionnement apparaît sur la pertinence du dispositif MASP, administrativement lourd, mais d'assez courte durée (six mois pour la conclusion du contrat, non renouvelable au-delà de quatre ans).

B - La fin de la possibilité de « cumul des mesures » nuit au développement des MAJ

Il est en effet important de souligner que la fin de ce cumul⁶⁵ rend les MAJ moins intéressantes en termes de facilité de financement. En effet, avant 2009, la TPSA était souvent doublée d'une mesure de protection judiciaire qui permettait alors un financement public de la protection : en 2005, si 18 886 mesures de tutelles aux prestations sociales avaient été ouvertes à titre exclusif, 40 891 l'avaient été en sus d'une mesure de tutelle ou de curatelle⁶⁶.

⁶⁴ Réponse au questionnaire de la Cour.

⁶⁵ Avant la loi de 2007, il était possible de cumuler une TPSA et une mesure judiciaire.

⁶⁶ Rapport n° 212 du Sénat (op.cit.), p.19.

C - Les problèmes de coordination avec les services judiciaires pour la mise en place des MAJ

Les départements sont confrontés à la « gestion du temps judiciaire » avec un délai moyen d'un an entre la demande et la décision. Un tel délai s'explique notamment par le fait que le responsable du parquet civil est également le responsable des tutelles dans la plupart des tribunaux. Seuls les plus grands ressorts ont pu structurer un parquet autonome, spécialisé dans la protection des majeurs.

Or aucun ETP supplémentaire n'a été accordé aux parquets pour la réalisation de cette nouvelle compétence en matière de protection judiciaire.

Par ailleurs, les parquets civils peuvent être enclins à favoriser, en cas d'incertitude sur l'état de la personne, le recours aux MASP plutôt qu'aux MAJ. En particulier, les parquets renvoient fréquemment des dossiers vers les services administratifs du département à la suite de signalements. On relève également l'absence d'information des départements sur les suites réservées aux demandes de MAJ émises par leurs services, ou bien les demandes systématiques d'enquête sociale sollicitées par les parquets, ou encore leur exigence que les trois niveaux de MASP aient été mis en œuvre, avant que puisse être envisagée une MAJ.

Enfin, l'absence de définition de la notion de subsidiarité conduit certains tribunaux à demander qu'une MASP de quatre ans ait été préalablement mise en œuvre avant tout changement de mesure, ce qui, dans certaines situations, ne constitue pas une procédure adaptée. Ces difficultés posent la question plus générale de la continuité des prises en charge. C'est notamment dans ce type de situations que le lien et la communication entre conseils généraux et juridictions sont essentiels, notamment pour pouvoir donner la priorité aux situations les plus urgentes.

M.A.S.P.

Mesure
Mesure
d'Accompagnement
d'Accompagnement
Social
personnalisé

V L'activité du service durant l'année 2011

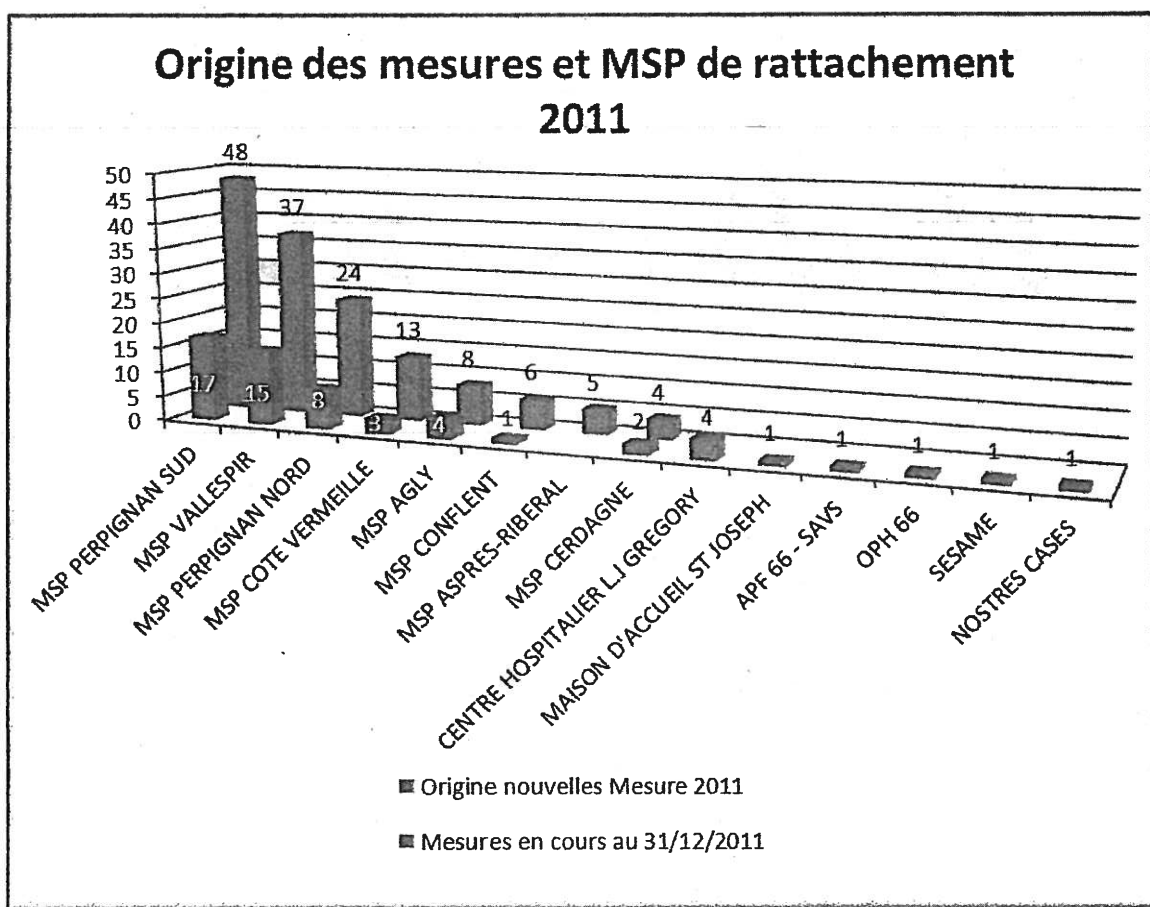
Avec l'ouverture du service en 2009, une montée en charge de l'activité durant l'année 2010, 2011 aura été l'année de la stabilité avec un effectif à 163 mesures suivies simultanément.

1) Le nombre de mesures reçues

Durant l'année 2011 nous avons reçu 328 mesures dont 220 MASP 1 et 108 MASP 2.

2) Les nouvelles mesures

Sur ces 328 mesures, 59 sont de nouvelles mesures (43 MASP1 et 16 MASP2) qui sont toujours orientées vers le service à plus de 80% par les Maisons Sociales du Département.



Alors qu'au démarrage de la mesure la MSP du Vallespir a été celle qui a orientée le plus de mesures vers la MASP, depuis deux ans on constate que c'est sur Perpignan Sud que les besoins s'expriment le plus.

3) Les renouvellements de mesures

Sur les 269 renouvellements de mesures

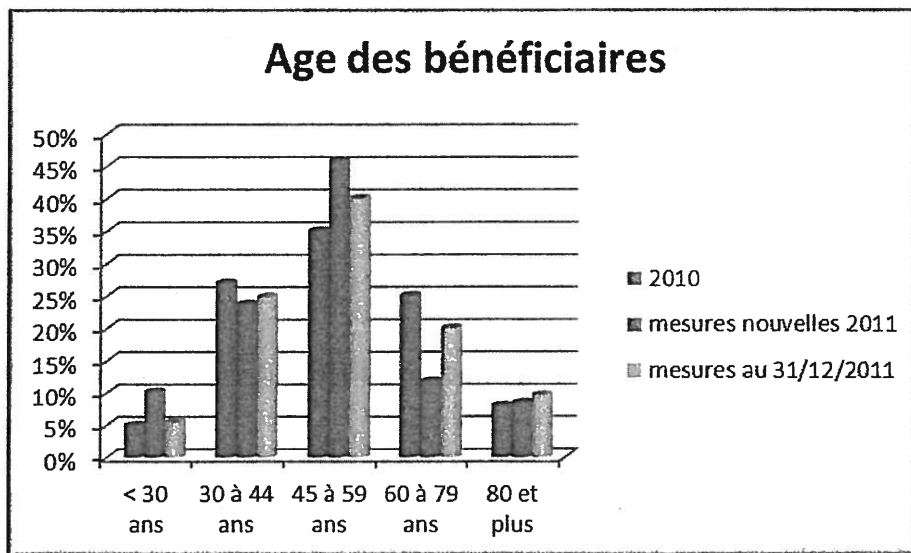
- 246 sont des renouvellements de mesures à la fin de la période de six mois
- 23 mesures sont des transformations de mesures de MASP 1 en MASP 2.

VI La population accueillie

1) Profil des personnes

Sur l'année 2011, nous avons toujours une prédominance des femmes dans les nouvelles mesures (36 soit 61%) mais avec un équilibre plus important que l'année précédente puisque les hommes représentent quand même 38%.

Nous pouvons voir se confirmer la tendance à accompagner des personnes qui ont au-delà de 45 ans puisqu'elles représentent toujours environ 70% des bénéficiaires de la mesure avec une forte représentation des 45 à 59 ans.



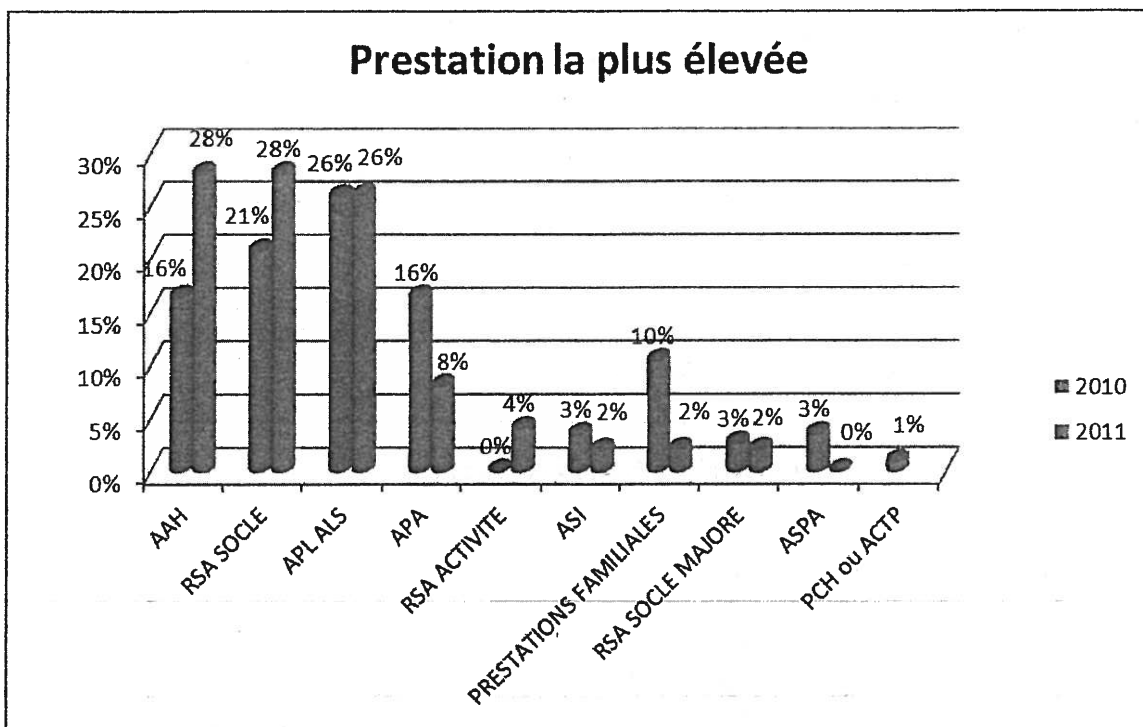
2) Les prestations perçues par les bénéficiaires de la mesure

Afin de pouvoir bénéficier de l'intervention, les personnes prises en charge doivent percevoir au moins une des allocations listées par le décret n°2008-1498 du 22 décembre 2008.

Pour les mesures nouvelles, comme l'année précédente, les personnes percevaient en moyenne plus de deux allocations par personne.

Cependant, l'allocation logement n'est plus l'allocation la plus élevée et cette évolution est certainement à rapprocher de l'âge des personnes nouvelles dont une part importante se situe entre 45 et 59 ans.

On peut aussi identifier un nombre important de personnes dont la principale ressource reste le RSA socle et si l'on additionne les trois types de RSA il s'agit de l'allocation la plus perçue et qui couvre plus d'un tiers des bénéficiaires de la mesure.



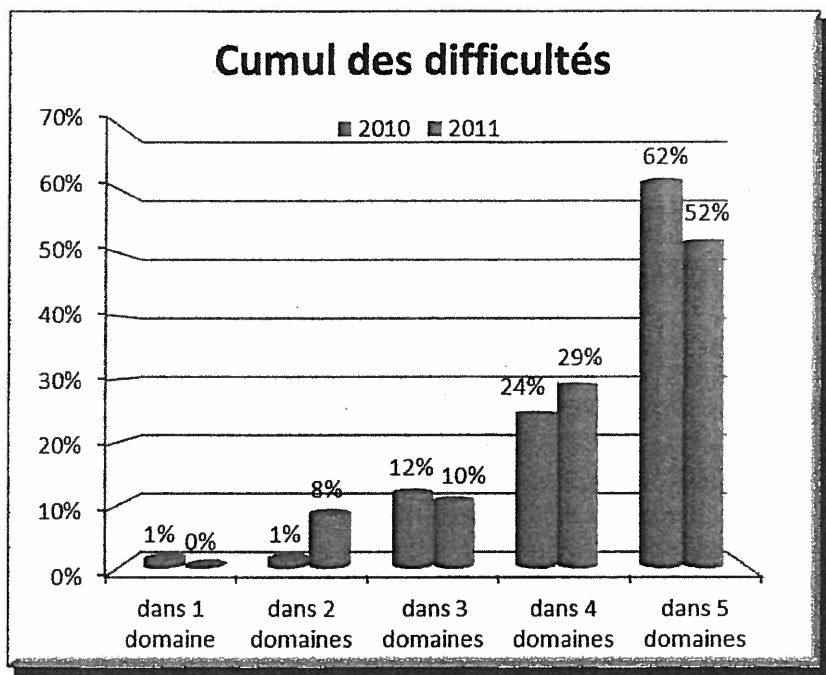
Nous retrouvons donc au travers de ce graphique les différents types de publics bénéficiant de l'accompagnement de la MASP :

- Personnes handicapées (Allocation Adulte Handicapé, ...).
- Personnes rencontrant des difficultés d'ordre social (Revenu de Solidarité Active,...).
- Personnes âgées (Allocation Personnalisée d'Autonomie, Allocation de Solidarité aux Personnes Agées,...).

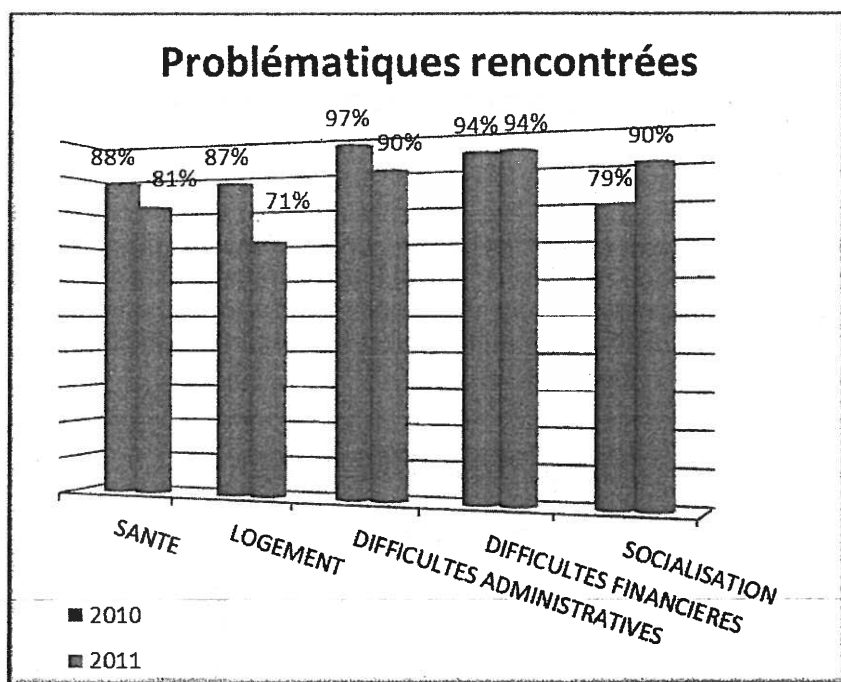
VII Les difficultés rencontrées

1) Une multiplication des problèmes

Nous notons toujours un cumul de difficultés très impressionnant et une dégradation des situations des personnes qui sont orientées vers le service, dans des proportions quasiment identiques à celui relevé l'année dernière, même si une légère amélioration est constatée. Une catégorisation des difficultés à travers les domaines financiers, administratifs, de santé, de socialisation ou de logement fait apparaître que 91% des personnes cumulent plusieurs difficultés dans au moins trois domaines.



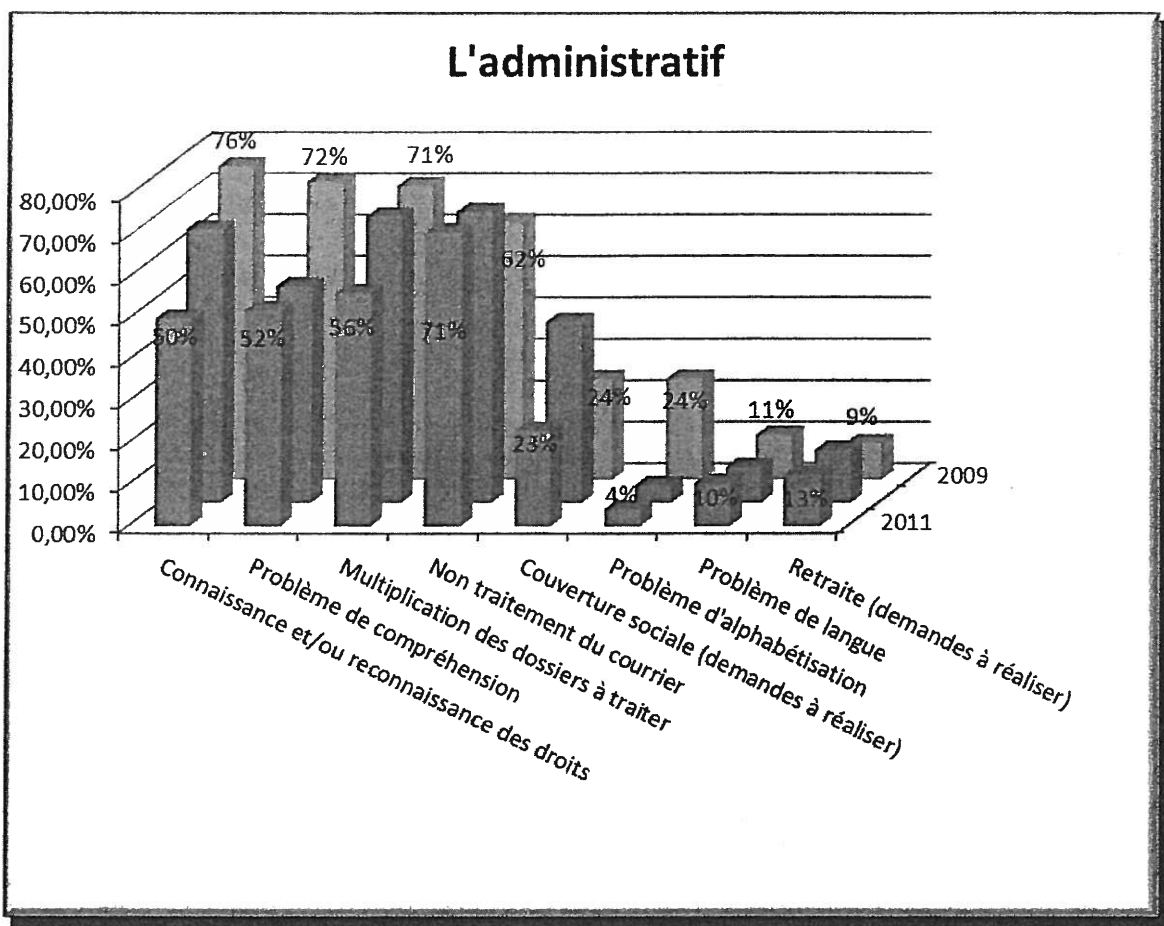
Le domaine dans lequel, malgré tout, les difficultés sont les plus présentes en 2011, est celui des difficultés financières avec également des problèmes de socialisation qui augmentent.



2) Les difficultés administratives

On note toujours une tendance des personnes qui sont orientées vers notre service à ne pas traiter le courrier, ce qui entraîne bien sûr une multiplication des dossiers à prendre en main à notre arrivée dans la situation. On peut supposer que les problèmes de compréhension très présents également ne sont pas étrangers à cette attitude.

La méconnaissance des droits et les problèmes de compréhension restent aussi très fréquents même s'ils ont tendance à se retrouver moins fréquemment que pour les personnes orientées en 2009 et 2010.



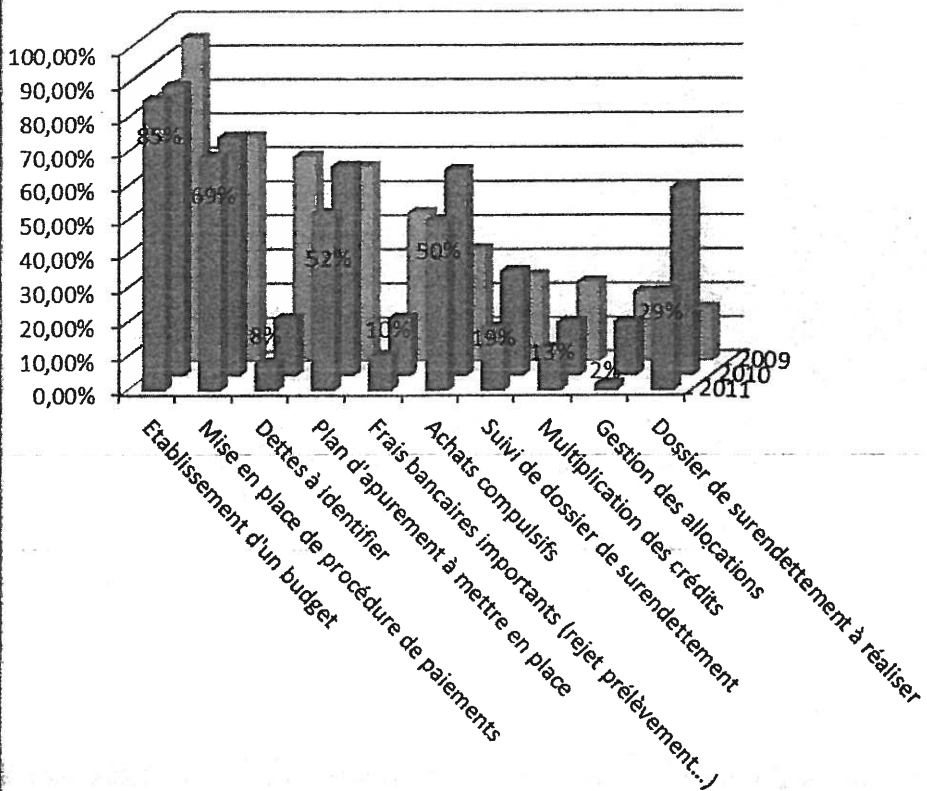
Pour intervenir au mieux dans ces situations, la visite au domicile reste le principal mode d'intervention facilitant l'accès aux documents nécessaires.

3) Les difficultés financières et budgétaires

L'inexistence d'un budget mensuel permettant aux personnes de gérer leurs ressources et leurs dépenses est constatée dans quasiment toutes les situations.

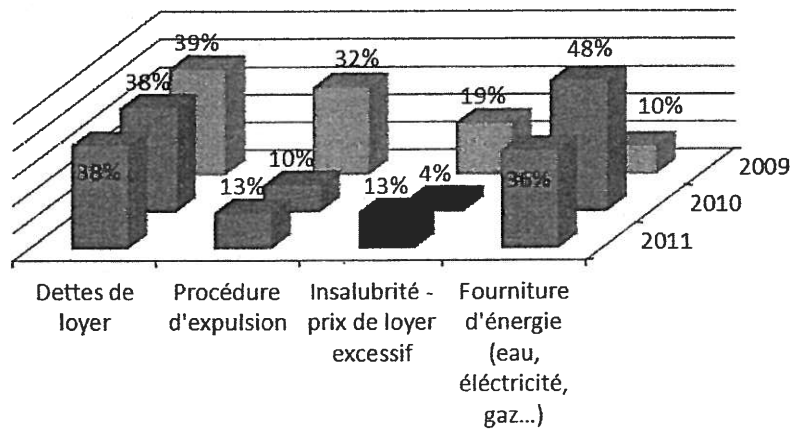
Cela entraîne des situations financières catastrophiques qui ont nécessité une grande quantité des plans d'apurement à mettre en place mais aussi et surtout la mise en place d'un budget mensuel repérant sur lequel les usagers peuvent s'appuyer continuellement.

Le budget et les finances



4) Le logement

Le Logement



Les situations d'endettement que ce soit sur le non paiement des loyers ou la fourniture d'énergie restent très fréquentes et sont aujourd'hui la préoccupation principale concernant les difficultés liées au logement.

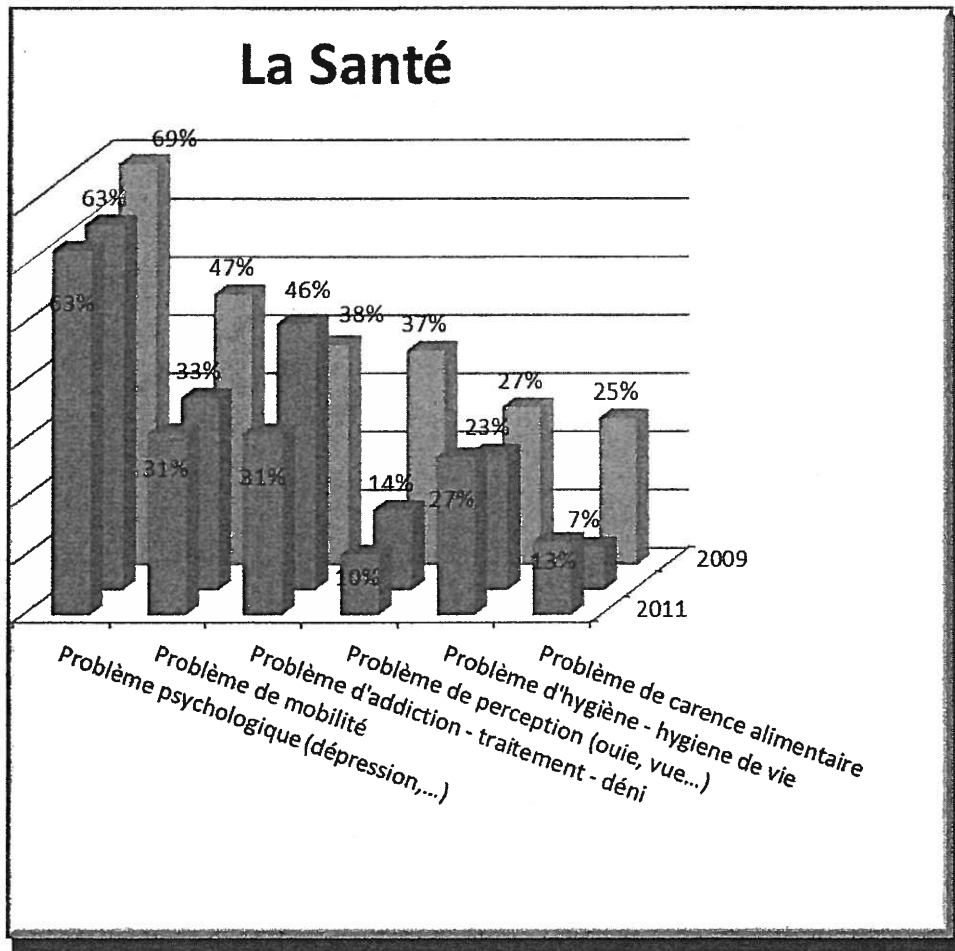
Les problèmes d'accès à l'énergie font aussi partie des éléments récurrents à traiter dans les situations qui nous sont adressées.

Les contacts sont donc nombreux avec le Pôle Solidarité d'EDF et l'ensemble des fournisseurs d'énergie/fluide.

5) La santé

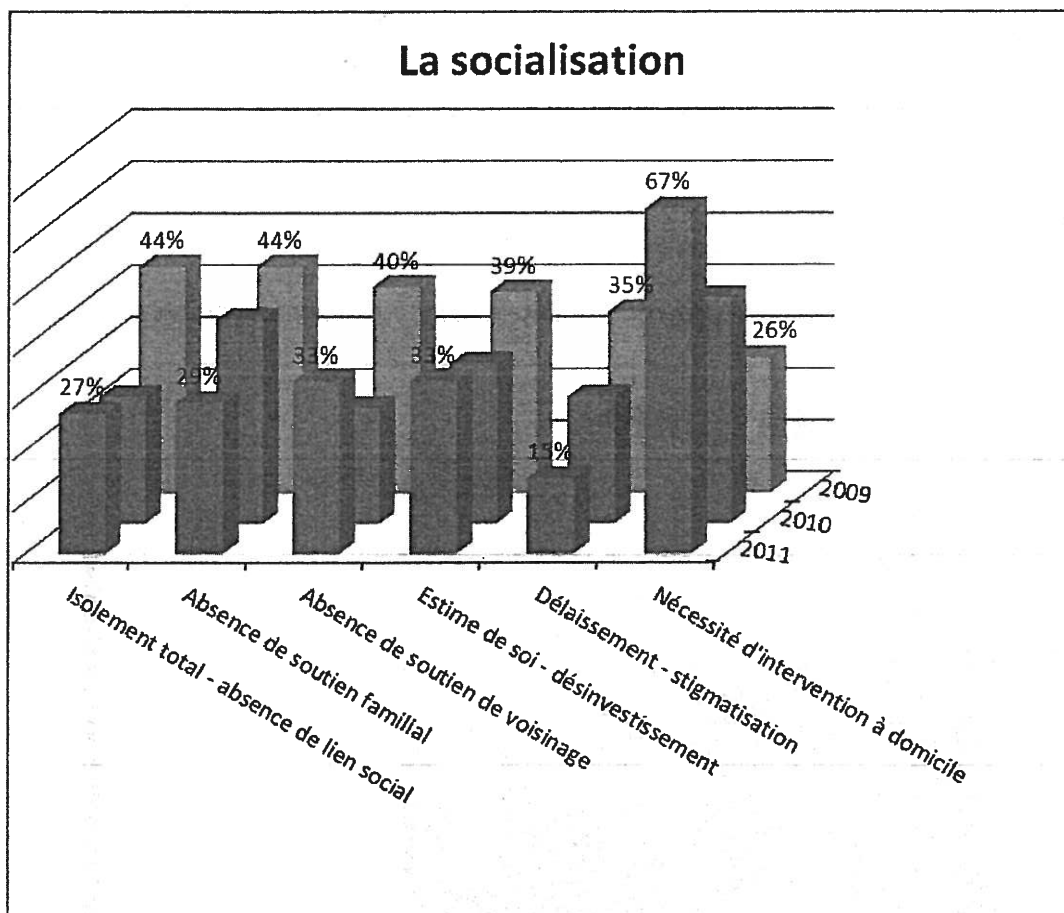
Les problèmes d'ordre psychologique restent prioritaires dans le domaine de la santé.

Les problèmes d'insalubrité et de carence alimentaire sont également repartis à la hausse.



Souvent, sans pouvoir caractériser une altération des facultés mentales comme un expert doit le faire pour la mise en place d'une mesure de protection juridique, nous devons cependant faire face à de réels dysfonctionnements de la pensée qui génèrent une distorsion et un décalage avec la réalité, une incapacité à se mobiliser ou un comportement versatile qui bloque toute évolution ou résolution des problèmes.

6) La socialisation



La socialisation reste une préoccupation et contrairement aux autres difficultés où il semble que les problèmes tendent à diminuer, l'isolement des personnes aurait lui plutôt tendance à augmenter.

Pourtant une nécessité de l'intervention est d'amener, autant que possible la personne à réaliser elle-même les démarches et à sortir de nouveau de chez elle.

Des rencontres avec les associations caritatives et humanitaires permettent un relais de proximité et dans la continuité auprès des personnes.

VIII La mise en place des MASP 2.

La difficulté financière qui est généralement la porte d'entrée dans la mesure est bien sûr présente dans quasiment toutes les situations.

La mise en place des MASP avec perception et gestion des prestations sociales peut alors être une solution transitoire.

Avec les 16 nouvelles mesures de ce type reçues en 2011 et les mesures déjà en place depuis l'ouverture du service, c'est **plus d'une cinquantaine de comptes bancaires** qui ont dû être gérés tout au long de l'année.

Cette gestion a été effective et efficace pour tous ces bénéficiaires et a généré plus de **3900 mouvements bancaires**, que ce soit virement ou perception pour un total des sommes ayant transité sur les comptes de plus de **335.000 €uros**.

Cette mesure peut s'avérer efficace et récolte généralement l'adhésion de ses utilisateurs.

Elle permet de recentrer l'attention du bénéficiaire sur la gestion de son quotidien, de rassurer ses créanciers et de voir rapidement les effets d'un rétablissement des paiements.

Elle est aussi demandée pour réellement protéger les personnes d'un entourage nocif qui les spolie.

Les personnes les plus âgées sont fréquemment dans cette situation mais en dehors de l'allocation supplémentaire vieillesse leurs ressources principales ne rentrent pas dans les revenus gérables par la MASP.

IX Le partenariat

1) Le lien avec la cellule et les Maisons Sociales de Proximité

La mise en place d'une intervention comme celle délivrée dans le cadre de la mesure MASP ne peut se concevoir que comme ponctuelle et transitoire afin de permettre à la personne accompagnée de reprendre pied face à ses difficultés.

Cette mesure n'a pas vocation à se substituer au droit commun et elle doit se réaliser dans une collaboration étroite avec les structures en mesure de soutenir la personne à l'issue de l'accompagnement de la MASP.

Une articulation entre les services a été travaillée tout au long de l'année en étroite collaboration avec la cellule de recueil d'informations préoccupantes.

Durant l'année 2011 en présence de la Chef de Service et du Directeur, des rencontres ont été organisées dans quasiment toutes les Maisons Sociales de Proximité.

Conclusion :

Le service MASP, qui a ouvert depuis juin 2009, a déjà pu répondre aux attentes de **278 personnes** (161 femmes et 117 hommes) à travers la mise en place de **791 mesures** de 6 mois renouvelables dont 551 MASP1 et 240 MASP2.

Le public, d'origine très diversifié et relevant des différents types de mission exercées par le Conseil Général (Politiques Sociales, Personnes Agées – Personnes Handicapées ou Mission Enfance Famille) présente un cumul de difficultés considérables qui les place dans une situation de danger qui nécessite une intervention soutenue.

La première année nous avons pu constater un état de dégradation tel des situations que 10% des personnes succombaient des suites de pathologies non prises en charges ou de conditions de vie favorisant leur affaiblissement.

Après deux ans et demi d'exercice, nous pouvons constater que les situations les plus dégradées ont certainement déjà fait l'objet d'une orientation vers notre service et que les problématiques reçues dans l'année 2011, bien que toujours multiples et porteuses de danger, sont certainement moins susceptibles de remettre en cause un diagnostic vital.

Cependant, des aspects de ces difficultés ne diminuent pas tels que les difficultés financières et se révèlent même croissants par rapport à 2010 en ce qui concerne par exemple les problèmes de carence alimentaire. Les problèmes liés à la socialisation sont également en augmentation avec des difficultés de mobilité et de sortie du domicile.

La personnalisation de l'accompagnement avec une prise en charge globale et une intervention à domicile régulière se justifie donc pleinement pour ces publics. De plus, la gestion des prestations est également de plus en plus plébiscitée par les bénéficiaires qui peuvent demander la transformation de la MASP1 en MASP2 ce qui s'est réalisé dans presque 10% des situations en 2011. Cela nous a amené à gérer des comptes bancaires pour 34% des bénéficiaires au 31/12/2011 avec des sommes importantes (plus de 335.000 Euros) qui transitent par le service comptable du service. Cela permet un assainissement des situations financières des personnes afin de repartir sur des bases plus solides lors du retour de la prise en charge par le secteur.

C'est dans cette perspective que nous abordons l'année 2012, afin de pouvoir accentuer notre travail en partenariat avec les Maisons Sociales de Proximité et améliorer le relais lors de la sortie du bénéficiaire du dispositif MASP. Cette plus grande articulation sera un gage de la pérennité des efforts fournis pour l'amélioration des conditions de vie de ces publics.

