

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, hors Mayotte. L'évolution du nombre de bénéficiaires, depuis sa mise en place en 2009, traduit une difficile montée en charge du dispositif. 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 principalement des allocataires de minimas sociaux, âgés de 30 à 59 ans, et 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.

Mise en place en 2009, la mesure d'accompagnement social personnalisé (MASP) est 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 (voir fiche 30).

Une difficile montée en charge de la MASP

Au 31 décembre 2017¹, 11 300 personnes majeures bénéficient d'une MASP en France métropolitaine et dans les départements et régions d'outre-mer (DROM), hors Mayotte², soit une baisse de 3,6 % par rapport à l'année précédente (*graphique 1*). Après avoir atteint son niveau le plus élevé en 2014, le nombre de bénéficiaires ne cesse de baisser (-1,9 % en moyenne annuelle entre 2014 et 2017).

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 et graduel mis en œuvre par les services sociaux du département. Ce 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 juridique³ (*encadré 1*). Néanmoins, la MASP ne s'est pas développée autant qu'attendu⁴. En particulier, 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 lente montée en charge du dispositif, dont une relative faible appropriation 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.

Des disparités départementales dans le recours au dispositif

Fin 2017, les départements mettent en œuvre 116 MASP en moyenne⁵, ce nombre pouvant fluctuer de quelques-unes à près de 500 selon le territoire.

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

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

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

4. 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.

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

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). Dans un quart des collectivités, le ratio est compris entre 20 et moins de 30 mesures pour 100 000 majeurs, ces valeurs se situant à plus ou moins 20 % de la médiane⁶ (égale à 24). Dans un tiers des départements, le taux est plus élevé, et est même supérieur ou égal à 40 dans 18 d'entre eux. Ces derniers se retrouvent sur tout le territoire métropolitain mais sont relativement plus fréquents autour du Massif central. À l'inverse, dans une quarantaine de départements, le ratio est inférieur à 20 mesures pour 100 000 majeurs (soit 80 % de la médiane), dont 16 collectivités où il est inférieur à 10. Ces disparités peuvent en partie s'expliquer par la distribution des allocataires de minima sociaux selon les départements⁷, mais traduisent également différents degrés d'appropriation du dispositif.

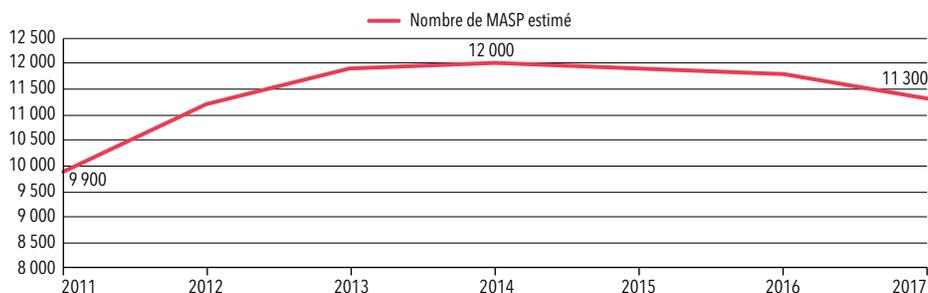
Un dispositif graduel aux modalités plus ou moins mobilisées

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 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 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 dédié 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. Elle est très peu appliquée et représente 1 % des mesures exercées fin 2017. Sa proximité avec la mesure d'accompagnement judiciaire (MAJ) peut expliquer en partie sa faible utilisation. Pour autant, une MASP est pensée pour précéder une MAJ afin d'éviter le recours à cette dernière 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 (difficulté d'établir un contrat et

Graphique 1 Évolution du nombre de MASP en cours, au 31 décembre, de 2011 à 2017



Lecture > Au niveau national, 11 300 mesures étaient en cours au 31 décembre 2017.

Champ > France métropolitaine et DROM, hors Mayotte.

Source > DREES, enquête Aide sociale.

6. La médiane est la valeur en dessous de laquelle se situent la moitié des départements.

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).

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

Encadré 1 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, l'accompagnement social dans le cadre du RSA (voir fiche 32), l'accompagnement social lié au logement, l'aide éducative et budgétaire, l'accompagnement en économie sociale et familiale... Par ailleurs, il existe d'autres dispositifs d'accompagnement relevant de la justice : la mesure d'accompagnement judiciaire, la mesure judiciaire d'aide à la gestion budgétaire et familiale 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), 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 si 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

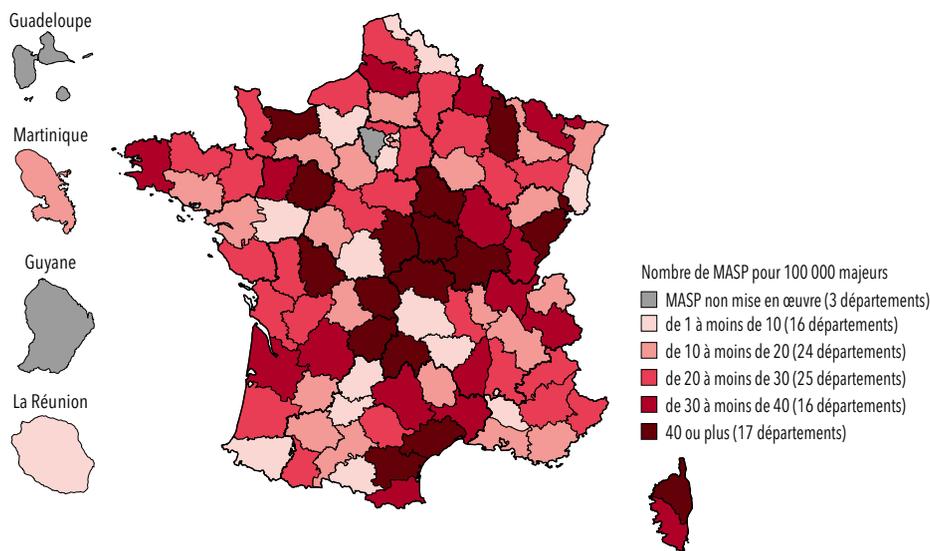
> Les aides éducatives budgétaires (AEB) s'adressent aux personnes ou aux familles rencontrant des difficultés budgétaires, quelle que soit la nature de leurs ressources.

> 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.

(eau, électricité, gaz, assurance habitation). Viennent ensuite les difficultés liées à la santé (accès aux soins, frais de santé, mutuelle) qui jouent pour 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, 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 (graphique 2). 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

Carte 1 Nombre de MASP mises en œuvre pour 100 000 personnes majeures, au 31 décembre 2017



Note > Les Yvelines, la Guadeloupe et la Guyane ne mettent pas en œuvre de MASP en 2017.

Lecture > Au niveau national, 27 MASP pour 100 000 personnes majeures sont exercées fin 2017. La valeur médiane, c'est-à-dire la valeur en dessous de laquelle se situent la moitié des départements, est de 24 MASP pour 100 000 majeurs.

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).

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 la 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.

supplémentaire d'invalidité (ASI), 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 Français de 18 ans ou plus sur 10). 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 3). 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 de bénéficiaires ont un niveau moyen de ressources 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 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 des bénéficiaires d'une MASP

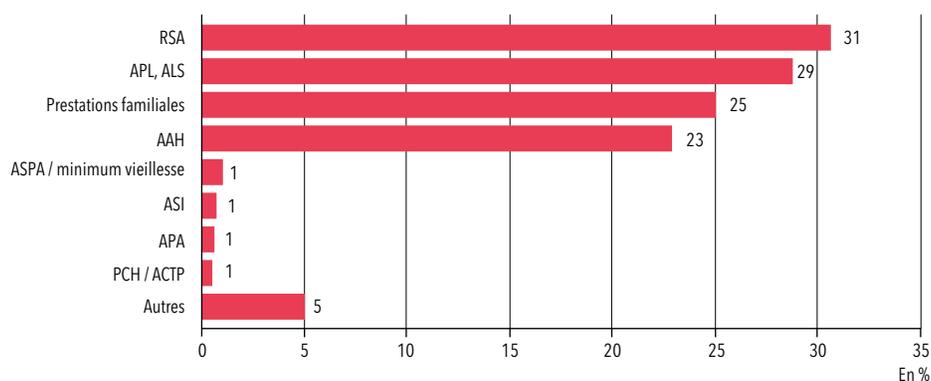
ont un niveau de ressources mensuelles supérieur à 1 200 euros. Le relatif faible niveau de ressources des bénéficiaires de la MASP peut expliquer que la très grande majorité des départements ont fait le choix de la gratuité du dispositif. Seuls 6 départements demandent une participation financière à leurs bénéficiaires.

La composition familiale des bénéficiaires des MASP se distingue aussi de celle observée dans l'ensemble de la population (graphique 4). En effet, 8 bénéficiaires sur 10 vivent seuls, contre 5 en moyenne parmi les ménages français. 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. Ces différences s'expliquent en partie par l'âge moyen des bénéficiaires. 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

Graphique 2 Répartition des prestations sociales sur lesquelles portent les MASP en cours, au 31 décembre 2017



RSA : revenu de solidarité active ; APL : aide personnalisée au logement ; ALS : allocation de logement sociale ; AAH : allocation aux adultes handicapés ; ASPA : allocation de solidarité aux personnes âgées ; ASI : allocation supplémentaire d'invalidité ; APA : allocation personnalisée d'autonomie ; PCH : prestation de compensation du handicap ; ACTP : allocation compensatrice tierce personne.

Note > Une MASP peut porter sur plusieurs prestations sociales, le total des pourcentages n'est donc pas égal à 100 %.

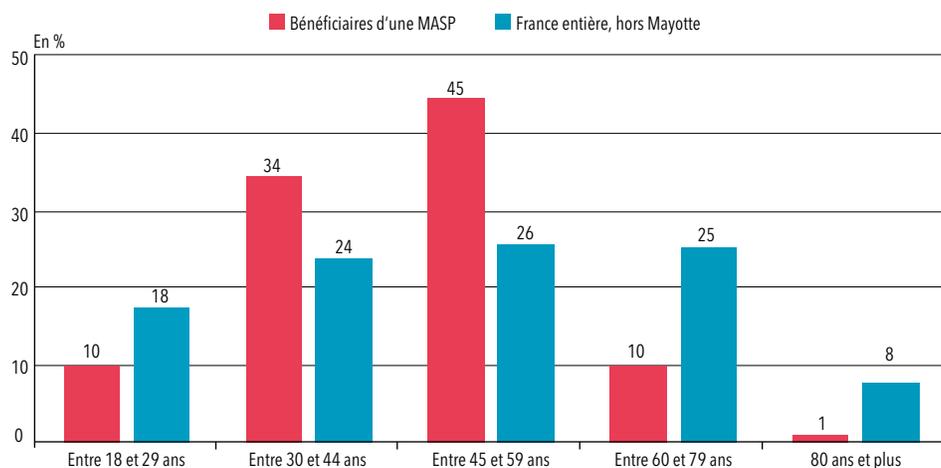
Lecture > 31 % des MASP en cours, au 31 décembre 2017, portent sur le RSA.

Champ > France métropolitaine et DROM, hors Mayotte.

Source > DREES, enquête Aide sociale.

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

Graphique 3 Répartition par âge des bénéficiaires d'une MASP, au 31 décembre 2017



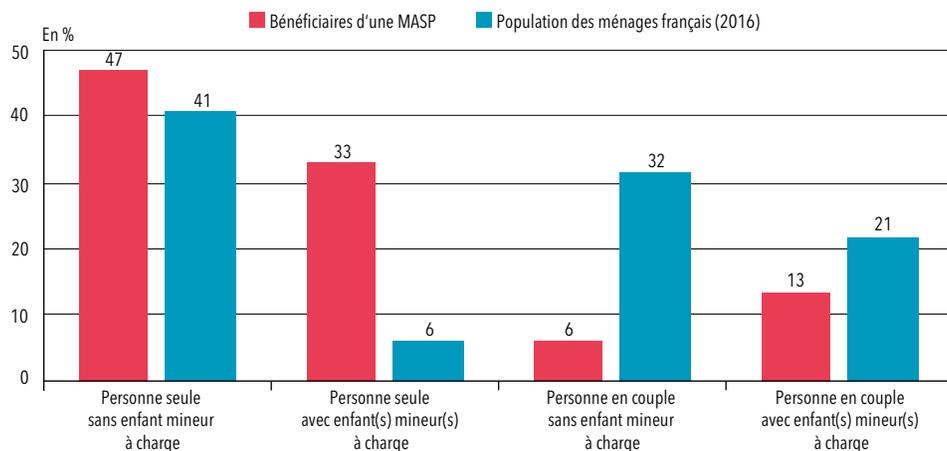
Note > Une MASP ne peut pas être proposée à une personne mineure. Dans le cas où la MASP est signée par un couple, l'âge correspond à celui de la personne qui perçoit la prestation.

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 4 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 vivant seules et 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.

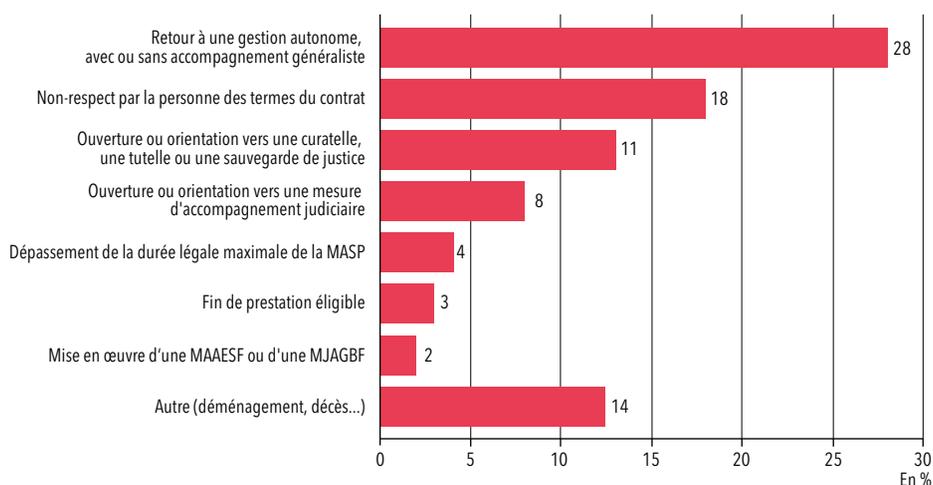
ont duré dix-sept mois en moyenne. Un peu moins d'une MASP terminée sur deux a duré entre un et quatre ans. 18 % des mesures ont duré moins de six mois, et 38 % ont duré entre six mois et un an.

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 5). 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 5 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 > Au cours de l'année 2017, 28 % des fins de MASP 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

> 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_Active-Path=P,371,4042

> **Bonnet, E.** (2020, août). *Mesure d'accompagnement social personnalisé : un dispositif qui peine à se développer*. DREES, *Études et Résultats*, 1158.

> **Cour des comptes** (2016, septembre). *La protection juridique des majeurs - Une réforme ambitieuse, une mise en œuvre défailante*. Rapport, pp. 10 et 44.