

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

SYNTHESE DU RAPPORT
Décembre 2014

SOMMAIRE

I. Contexte, enjeux et méthode	3
A. La MASP selon la loi	3
B. La MASP en Seine-Saint-Denis	3
C. Les enjeux du surendettement et des expulsions locatives	4
D. Questionnement évaluatif et méthodologie	4
II. Les principaux effets de la MASP et leurs déterminants	5
A. Les sorties de MASP	5
B. Des effets significatifs sur le logement, l'endettement et l'accès aux droits	6
C. Des effets variables sur d'autres problématiques	6
D. Des effets conditionnés par de nombreux facteurs	7
E. Des effets à long terme ?	8
III. Propositions	8
A. Le pilotage et les orientations de l'action sociale.....	8
B. La durée et l'intensité de l'accompagnement.....	9
C. Les publics de la MASP et les décisions de la commission.....	10
D. Le partenariat avec les opérateurs et le partenariat local	11
E. Les outils de gestion et d'évaluation	11

La présente synthèse du rapport d'évaluation se limite à présenter le contexte de la MASP, et à récapituler les principaux effets de la mesure, leurs déterminants, et les propositions d'améliorations. Le rapport complet (115 pages) comporte présentation détaillée des demandes et des publics de la MASP, de leurs parcours, de la durée des mesures et des sorties du dispositif, ainsi qu'une analyse des enjeux de la mise en œuvre, des types interventions et de leurs effets sur les bénéficiaires.

**Pour vous procurer le rapport complet, veuillez contacter
le secrétariat du Service du projet de gestion et de l'évaluation (galvarez@cg93.fr).**

I. Contexte, enjeux et méthode

A. La MASP selon la loi

La MASP a été créée par la loi du 5 mars 2007¹ (entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2009) réformant la protection des majeurs. Cette loi organise une différenciation claire entre les mesures d'accompagnement social et les mesures de protection juridique (sauvegarde de justice, curatelle, tutelle), qui seules entraînent une incapacité juridique de leurs bénéficiaires. Il avait été constaté que de nombreuses mesures de protection juridique étaient prononcées pour résoudre des situations essentiellement sociales, telles que la grande pauvreté, alors que l'altération des facultés physiques ou mentales n'était pas avérée. Le législateur entendait donc limiter le nombre de mesures judiciaires et mieux les adapter à chaque situation, à travers la création de mesures alternatives aux mesures judiciaires, dont la MASP, **ouverte à « toute personne majeure qui perçoit des prestations sociales et dont la santé ou la sécurité est menacée par les difficultés qu'elle éprouve à gérer ses ressources »**. Cette nouvelle mission est confiée aux Départements, en leur qualité de chefs de file de l'action sociale, sans qu'aucune compensation financière ne lui soit assortie.

La MASP « prend la forme d'un contrat entre l'intéressé et le Département et repose sur des engagements réciproques », conclu pour une durée de 6 mois à 2 ans, renouvelable, sans que la durée totale de la mesure ne puisse excéder 4 ans. En cas d'échec de la mesure contractuelle, une Mesure d'Accompagnement Judiciaire (MAJ) peut être prise par le juge des tutelles sur saisine du Procureur, à la demande du Président du Conseil Général.

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

Fin 2012, la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES) comptait plus de 9700 MASP en cours dans 81 départements.

B. La MASP en Seine-Saint-Denis

Malgré l'entrée en vigueur de la Loi au 1er janvier 2009, le Département de la Seine-Saint-Denis n'a mis en place la mesure qu'en juin 2010. Le pilotage, le suivi et l'animation du dispositif sont confiés au Service Social Départemental ; l'Unité Logement assure la mise en œuvre du dispositif et coordonne les différentes phases de la MASP.

En Seine-Saint-Denis, comme dans 80 % des Départements ayant mis en œuvre la MASP², **l'exercice des mesures est externalisé**. Ce sont deux structures associatives, avec lesquelles le Département avait déjà des conventions de partenariat portant sur des problématiques similaires, qui se portent candidates : la Sauvegarde de Seine-Saint-Denis, puis l'UDAF 93.

Bien que les demandes de MASP soient restées faibles dans les premières années de mise en œuvre du dispositif, les inconnus sur son évolution ont alerté le Département sur les possibles impacts budgétaires de la MASP dans l'avenir. Le Département a donc fait le choix, en 2012, de plafonner le budget dévolu à la MASP, **en limitant la durée des mesures à 18 mois, avec une possibilité de prolongation exceptionnelle de 6 mois**³. Cette décision prise, les renouvellements de MASP en cours ont fait l'objet d'une attention particulière, la commission de décision essayant de réduire la durée des mesures autant que possible. Cette limitation de la durée des MASP suscite de nombreuses interrogations et critiques, de la part d'agents du Service Social, des opérateurs en charge de la MASP, comme des bénéficiaires.

¹ Loi n°2007-308 du 5 mars 2007 portant réforme de la protection juridique des majeurs

² Source : DREES, enquête annuelle sur les MASP 2012

³ A notre connaissance, c'est le seul département qui a fait le choix d'en limiter la durée.

C. Les enjeux du surendettement et des expulsions locatives

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

Concernant le surendettement, au niveau national, on constate une augmentation de 35 % des dossiers de surendettement déposés à la Banque de France entre 2003 et 2013⁴. En Seine-Saint-Denis, la problématique est plus présente qu'ailleurs : en 2011, la Banque de France y compte 488 dossiers de surendettement pour 100 000 habitants, contre une moyenne de 397 dossiers pour 100 000 habitants en Ile-de-France, soit 23% de plus.

Concernant le logement et les expulsions locatives, rappelons en premier lieu que pour les locataires, la part du logement dans les dépenses des ménages est passée de 19 % en 1984 à 25 % en 2005, et ne cesse d'augmenter⁵, d'autant plus pour les ménages les plus pauvres (+40 % d'augmentation du poids net du m² par personne pour les ménages du premier quartile).

Au niveau national, on constate une forte augmentation du nombre d'expulsions locatives entre 1999 et 2008 : les interventions effectives de la force publique ont augmenté de 132 %⁶. En Seine-Saint-Denis, l'exécution du Concours de la Force Publique (CFP) augmente aussi (+77 % entre 2007 et 2011) – et la part des expulsions réalisées en Seine-Saint-Denis est de plus en plus grande. **Ainsi, en 2011, une expulsion nationale sur 8 est réalisée dans le Département** (alors que ce dernier ne représente que 2,3 % de la population nationale), et la Seine-Saint-Denis représente actuellement un quart des dépenses nationales d'indemnisation aux bailleurs pour refus du CFP (+113 % en 5 ans⁷).

D. Questionnement évaluatif et méthodologie

Cette évaluation répond à une sollicitation du Service du projet de gestion et de l'évaluation par le Service Social Départemental, qui désirait se questionner sur l'efficacité de la MASP, et observer les conséquences de la réduction de la durée maximale à 18 mois (et prolongation exceptionnelle de 6 mois) décidée en 2012. Plusieurs rencontres avec le Service Social, puis avec les opérateurs en charge de la mise en œuvre de la mesure, ont permis de définir un questionnement commun.

Questionnement évaluatif

Plusieurs questions évaluatives ont guidé la construction de la méthodologie et l'analyse des résultats. Ces dernières interrogent principalement les impacts de la MASP au regard de ses objectifs, dont l'analyse est déclinée en fonction des types de publics, de leurs problématiques, et des formes de l'accompagnement (niveau de MASP, contenu des interventions, temporalité...) : dans quelle mesure la MASP permet-elle **d'accéder à l'autonomie dans la gestion budgétaire et de résorber l'endettement ? De sécuriser le logement** (fin de la menace d'expulsion locative, relogement...) ? **De prendre en charge les problèmes de santé et d'accéder à des soins ? D'améliorer la gestion administrative et l'accès aux droits ?**

⁴ Source : Banque de France, Le surendettement des ménages, enquête typologique, mars 2014

⁵ Source : INSEE, Le poids des dépenses de logement depuis vingt ans, 2005

⁶ Source : Fondation Abbé Pierre

⁷ Source : Service Social Départemental

Les objectifs secondaires de la mesure sont aussi questionnés : quels sont les effets de la MASP sur les difficultés familiales et/ou liées à l'enfance ? Sur l'insertion professionnelle ? Sur la socialisation et la remobilisation des publics ? Sur la préparation des mesures de protection juridique ? Enfin, d'autres questions évaluatives transversales ont guidé notre analyse : quelle est la pertinence des orientations en MASP ? Quels sont ses facteurs d'efficacité ?

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

Méthodologie

Deux grands axes de travail composent notre méthodologie : la réalisation d'une étude de trajectoires et d'une analyse des formes d'accompagnement d'une part ; un travail d'analyse des orientations d'autre part. A cette fin, l'évaluation combine plusieurs volets méthodologiques : une enquête qualitative par entretiens et par observation ; une analyse statistique ; et enfin, un appui sur les ressources documentaires disponibles (bilans, rapports, articles).

Enquête qualitative : entretiens avec les membres de la commission de décision et les agents de l'Unité Logement du Service Social (9 entretiens) ; entretiens collectifs et individuels avec les opérateurs de la MASP (5 entretiens) ; entretiens avec les bénéficiaires de la MASP (13 entretiens) ; observation des commissions de décision de la MASP.

Analyse statistique : tableau des demandes de MASP du 01/06/2010 au 01/06/2014 (338 demandes) ; tableau des MASP terminées au 01/06/2014 (108 MASP) ; analyse détaillée des trajectoires pour un échantillon de 50 MASP terminées ; données nationales de la DREES (MASP en cours au 31 décembre 2012) ; bilans 2013 des opérateurs en charge de la MASP.

II. Les principaux effets de la MASP et leurs déterminants

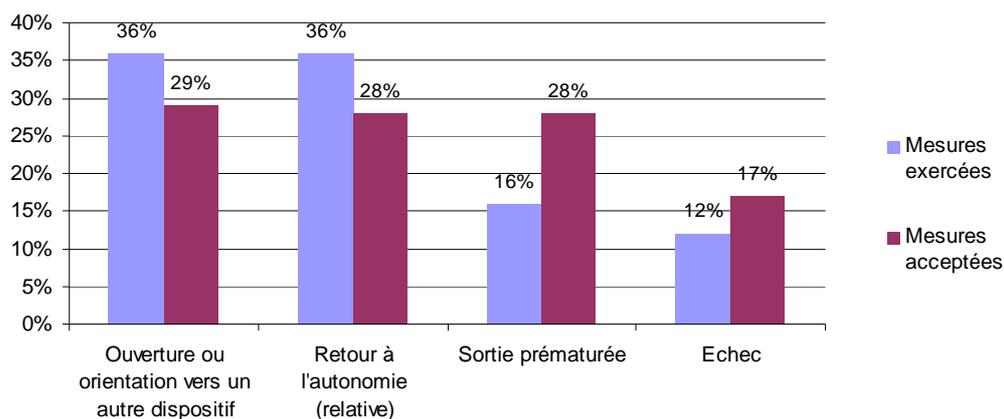
A. Les sorties de MASP

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

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

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

Motifs de sortie des MASP acceptées et des MASP exercées



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

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

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

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

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

C. Des effets variables sur d'autres problématiques

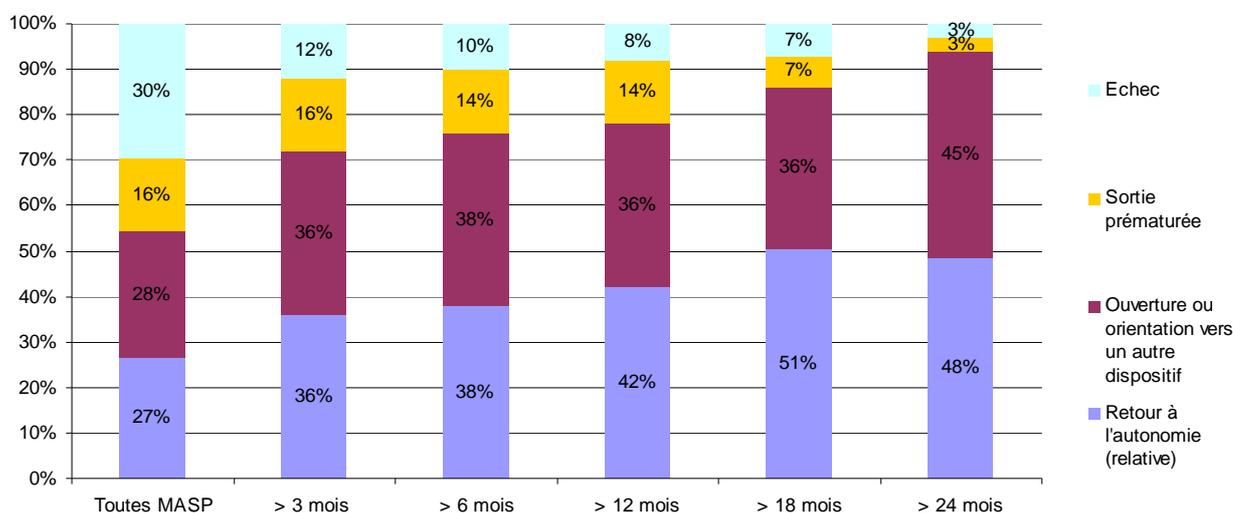
La MASP a des impacts moins systématiques et/ou moins significatifs sur d'autres problématiques, qui ne concernent pas toujours l'ensemble des bénéficiaires. C'est le cas de la santé (**la moitié des 78 % de bénéficiaires concernés par des problèmes de santé ont enclenché ou repris une démarche de soins**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

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

D. Des effets conditionnés par de nombreux facteurs

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

Types de sorties et durée des mesures



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

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

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

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

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

E. Des effets à long terme ?

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

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

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

III. Propositions

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

A. Le pilotage et les orientations de l'action sociale locale

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

- **Le développement de la prévention des expulsions locatives et du surendettement**, par l'interpellation des partenaires du Département, le renforcement des actions existantes, la présence de CESF dans les circonscriptions de service social, ou encore via la charte de prévention des expulsions locatives en cours de rédaction ;
- **La mise en œuvre de la MAESF par le Département**, dont l'absence en Seine-Saint-Denis conduit à orienter ses publics vers la MASP, alors même que la mesure n'a pas d'objectifs spécifiques concernant la protection de l'enfance ;
- Plus largement, **une réflexion globale sur l'articulation entre les différents dispositifs d'aide à la gestion budgétaire** et sur leurs publics respectifs semble nécessaire, au vu de la complexité d'orientation et en l'absence de vision globale de la réponse aux besoins ;
- **Le renforcement des efforts de la MDPH** pour une instruction plus rapide des dossiers ;

- **La mise en œuvre d'une véritable politique d'accès aux droits** et notamment de lutte contre le non recours aux droits, dans tous les services départementaux concernés ;
- **La responsabilisation et/ou l'interpellation des partenaires du Département** sur les entraves à l'accès aux droits, et sur le développement de l'offre d'accompagnement budgétaire, par exemple via les conventions partenariales avec la justice concernant la protection des majeurs (comme il en existe dans d'autres Départements) et avec la CAF, concernant l'accès aux droits et l'accompagnement budgétaire, ou par une action en direction des services sociaux de proximité (dont les circonscriptions de service social).

B. La durée et l'intensité de l'accompagnement

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

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

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

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

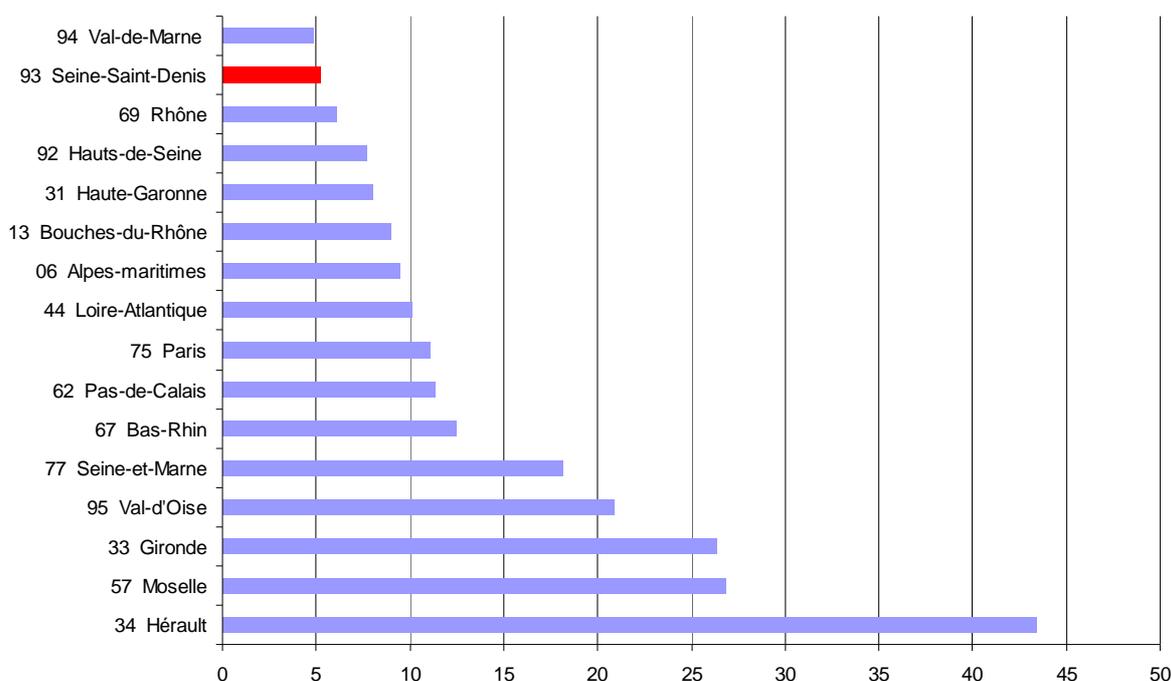
Par ailleurs, la majorité des échecs étant dus à un manque d'adhésion, il semble souhaitable de **renforcer l'adhésion des bénéficiaires**, condition de réussite de la MASP, et ce **en évitant, autant que possible, d'avoir recours à la contrainte**. Par exemple, il serait intéressant, lorsque la situation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

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

C. Les publics de la MASP et les décisions de la commission

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

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



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

A cette fin, une **meilleure information sur le dispositif auprès de l'ensemble des partenaires** (circonscriptions de service social, CCAS, services sociaux des bailleurs et autres structures pouvant potentiellement demander des MASP) semble indispensable. Une **connaissance partagée de l'articulation entre les différents dispositifs d'aide à la gestion budgétaire et de leurs publics éligibles** permettrait aussi d'améliorer la qualité et la pertinence des évaluations sociales, et ainsi de diminuer le taux de refus (30 %), de MASP non exercées (24 %), et d'échecs de la mesure (17 %).

La commission de décision pourrait aussi **élargir les attributions et les renouvellements de MASP**, en donnant un accord plus systématique aux personnes correspondant aux indicateurs d'opportunité, et en s'émancipant du poids de la contrainte budgétaire (et de la limitation de durée qui en découle), afin d'éviter de ne réserver la MASP qu'aux situations les plus graves.

Enfin, au vu de la complexité d'orientation entre les différents dispositifs d'aide à la gestion budgétaire, il conviendrait de **construire et de diffuser une clé de détermination** qui puisse clarifier les critères d'orientation. Une autre piste pour éviter l'empilement des dispositifs, évoquée notamment par la Cour des Comptes, consisterait à **mettre en place une commission ou une cellule de recueil des demandes et des évaluations sociales, afin de centraliser la prise de décision et l'orientation** au sein d'un dispositif adapté en fonction de leurs situations. L'orientation se ferait en fonction des ressources, de la santé et de la sécurité des usagers, et enfin leur degré d'implication.

D. Le partenariat avec les opérateurs et le partenariat local

Les opérateurs témoignant de difficultés sur certains axes de travail, **la mise en place de formations pour les travailleurs sociaux** en charge de la MASP semble nécessaire. C'est notamment le cas concernant les problématiques de santé (et plus particulièrement de santé psychique et d'addictions) tout comme les problématiques liées à l'enfance, ou encore la connaissance des dispositifs existants (DALO, MAJ, mesures de protection juridique...).

Comme nous l'avons vu, la qualité des relais en fin de mesure est cruciale pour que la MASP atteigne des effets à long terme. Le **renforcement des partenariats locaux** pourrait donc permettre de favoriser l'interconnaissance entre les travailleurs sociaux en charge de la MASP et l'ensemble des structures locales pouvant assurer des actions complémentaires et/ou les relais à la sortie du dispositif.

Certains proposent de **sectoriser la mise en œuvre des MASP**, ce qui permettrait d'une part de favoriser le renforcement des partenariats locaux et la mise en place de relais pertinents, et d'autre part, de faciliter le travail des opérateurs, contraints de se déplacer sur l'ensemble du territoire. Le nombre actuel de mesures est insuffisant pour pouvoir mettre en œuvre une sectorisation sans affecter la fluidité de l'exercice des MASP, mais cette proposition pourrait être mise en œuvre en cas d'augmentation du nombre de mesures. La mise en place de **réunions de relais au niveau local** a aussi été proposée afin d'améliorer la qualité des relais avec les structures compétentes. Enfin, une meilleure complémentarité et interconnaissance entre les circonscriptions de service social et les opérateurs de la MASP pourrait bien sûr contribuer au renforcement des partenariats locaux.

Selon les opérateurs, leurs obligations en termes de bilans et la fréquence du « rendre compte » s'effectuent parfois au détriment du travail d'accompagnement sur le terrain ; par ailleurs, la forme écrite et procédurale du dialogue ne semble pas suffire à assurer une compréhension réciproque entre la commission et les travailleurs sociaux. C'est pourquoi il serait souhaitable d'**améliorer le dialogue entre la commission et les opérateurs**, en constituant ou en renforçant des groupes de travail communs (en cours de mise en œuvre) pour favoriser une analyse partagée des bilans, et discuter collectivement des renouvellements de mesures et des choix de relais. Une autre possibilité, à étudier, serait de prévoir les modalités d'une présence (non décisionnelle) des opérateurs en commission.

Enfin, il convient de se questionner quant à la diversité des pratiques d'accompagnement des travailleurs sociaux, plus ou moins approfondies selon les axes de travail : faudrait-il davantage détailler les actions considérées comme « indispensables » dans la Convention et aller vers un « socle commun » ? Est-il souhaitable d'harmoniser les pratiques, et ce, jusqu'à quel point ?

E. Les outils de gestion et d'évaluation

Concernant les outils de gestion et d'évaluation de la MASP, nous constatons que les tableaux de suivi ne permettent pas, en l'état, d'analyser finement et rigoureusement les trajectoires des bénéficiaires et les effets du dispositif. C'est pourquoi **la mise en place d'un outil de gestion informatique** permettant de synthétiser l'ensemble des données pertinentes est indispensable pour pouvoir réaliser, à l'avenir, un suivi-évaluation annuel de la MASP.

Enfin, en termes d'évaluation, au-delà d'une actualisation nécessaire de cette première étude, **plusieurs pistes d'approfondissement ou de travaux plus globaux** pourraient être envisagés : évaluation des effets de la MASP sur les bailleurs ; analyse des articulations entre la MASP et les différents dispositifs connexes (mesures de protection juridique, MAESF, MJAGBF, ASLL...) ; enquête sur la connaissance de la MASP ; évaluation globale de la politique de prévention des expulsions locatives...

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

Comité de pilotage :

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

Remerciements :

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