



## **MASP : La contrainte à partir d'où et jusqu'où ?**

### **Analyse et préconisations de l'ANAS**

Décembre 2008

La réforme de la protection des majeurs organisée par la loi du 5 mars 2007 crée une Mesure d'Accompagnement Social Personnalisée (MASP) qui entrera en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2009. L'introduction d'un nouveau type de contrat dans le champ du travail social vient aussi bousculer tous les acteurs institutionnels ou professionnels. Et surtout la relation des personnes aux professionnels de service social.

Alertée par de nombreux professionnels, l'ANAS propose une analyse et des préconisations en termes d'organisations et de pratiques, qu'elle propose aux débats qui se déroulent dans chaque département. Il apparaît que si ces collectivités territoriales ont fait des choix ou sont en voie de le faire, les échanges et ajustements devraient encore intervenir après l'année test que représente 2009.

Cet avis est aussi l'occasion pour nous de nous inquiéter du resserrement des espaces pour solliciter librement une aide, dans un cadre non-contraint et où la personne peut dire en sécurité un problème sans qu'elle se trouve prise dans une spirale administrative qui la soumette à un contrôle et à une attitude de soumission. Cette observation est encore plus fondée concernant les personnes en grande difficulté : parents ayant des questions éducatives ou des enfants « placés », consommateurs de produits addictifs, personnes en souffrance mentale, personnes endettées, personnes au RMI... **Nous souhaitons dans les mois à venir engager un débat avec tous les acteurs du social sur ce thème dont nous mesurons la violence qu'elle représente et qui s'avère potentiellement inefficace : si la rencontre avec les acteurs institutionnels d'aide représente un espace de danger, cela devient contre-productif et dangereux pour notre société !**

Après avoir présenté les modifications prévues par la loi, et nos questionnements, nous terminons en proposant des préconisations en termes d'organisation et de pratiques, ouvrant sur un débat qui concerne chaque professionnel et les différents acteurs impactés par cette question.

### **Le cadre jusqu'au 31/12/2008**

La protection des majeurs regroupe des mesures de sauvegarde de justice, curatelle et tutelle,

mais aussi tutelle aux prestations sociales adultes (TPSA). Jusqu'à présent, ces mesures étaient ordonnées par la justice, laquelle exerçait avec le concours de la DDAS le contrôle des organismes auxquels était confié l'exercice des mesures. Logiquement, l'Etat était le principal financeur de ces mesures (sauvegarde de justice, curatelle et tutelle), les conseils généraux, les CAF et les MSA étant aussi partie prenante pour le financement des TPSA.

Il y a donc une claire séparation des responsabilités. C'est la justice qui peut ordonner une mesure qui va réduire partiellement ou de façon importante et dans l'intérêt supposé de celui-ci, la liberté d'un citoyen.

Les assistants de service social interviennent essentiellement dans deux espaces. La plupart peuvent recevoir et accompagner des « majeurs protégés » dans le cadre du service social où ils exercent (service social départemental polyvalent, service social spécialisé, etc.). Le cadre d'intervention théoriquement est celui de la libre-adhésion. D'autres travaillent au sein d'un organisme exerçant la mesure de protection. Ils agissent alors dans le cadre d'un mandat judiciaire, avec une mission se situant dans le cadre explicite d'une aide contrainte à la gestion. Ils ne sont cependant pas dans une position d'accompagnement social individualisé, ce rôle restant effectué par les travailleurs sociaux des services sociaux départementaux.

## **Le cadre légal à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2009**

La loi du 2007-308 du 5 mars 2007 portant réforme de la protection juridique des majeurs modifie profondément cette situation. Nous nous intéresserons aux modifications inscrites dans les articles L. 271-1 à L. 271-5 du CASF et qui entreront en vigueur à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2009 :

- Lorsqu'une personne « dont la santé ou la sécurité risque d'être compromise du fait de ses difficultés à assurer seule la gestion de ses ressources », il peut être mis en place par le Département, à sa demande ou à celle de la personne concernée, une Mesure d'Accompagnement Social Personnalisé (MASP). Celle-ci est constituée d'une aide à la gestion des prestations et d'un accompagnement social individualisé. Elle est formalisée par un contrat conclu entre le président du conseil général et le bénéficiaire pouvant autoriser le Département à percevoir et à gérer tout ou partie de ses prestations sociales. Celles-ci doivent être affectées en priorité au paiement du loyer et des charges locatives en cours. La mesure est exercée par un « mandataire de protection », tant pour l'action au niveau du budget que de l'accompagnement de la personne. L'objectif est de rétablir son autonomie dans la gestion de ses prestations sociales. La durée de la mesure va de 6 mois à 2 ans, renouvelable pour une durée totale maximale de 4 ans.
- En cas de refus d'une personne de mettre en place une MASP, ou si la personne ne respecte pas le contrat, et s'il existe un impayé de loyer de deux mois au moins, le Président du Conseil Général peut saisir le Juge d'Instance. En cas d'accord de ce dernier, le Département peut alors obtenir l'autorisation de faire verser chaque mois le montant du loyer et des charges par prélèvement sur les prestations, sous réserve que la personne ait des ressources suffisantes pour vivre après paiement du loyer.
- Il est prévu que la personne bénéficiaire d'une MASP puisse participer aux frais de cette mesure.
- La TPSA est supprimée. Elle est remplacée par une Mesure d'Accompagnement Judiciaire (MAJ). Celle-ci peut être ordonnée par le juge des tutelles en cas d'échec de la

MASP et si la personne se trouve en danger. Son financement est assuré par les organismes débiteurs de prestations sociales. Son exercice est assuré par un mandataire judiciaire de la protection des majeurs.

C'est donc une **modification fondamentale du cadre des mesures de protection, qui impacte de façon potentiellement importante le travail social**. Cela amène l'ANAS à préciser, à partir des références éthiques et techniques de la profession, ses questionnements et proposer des préconisations.

## **Nos questionnements**

### **On peut avoir du retard sur son loyer et être un bon gestionnaire !**

La prise de retard sur le loyer, jusqu'à entrer dans un risque d'expulsion qui peut aboutir à une mise à mal de sa propre sécurité, n'est pas systématiquement synonyme d'une difficulté à assurer seul la gestion de ses ressources. Ainsi, nous voyons des personnes qui se retrouvent « piégées » dans des logements dont le loyer, qui représente parfois entre 50 et 70% des ressources, augmente plus vite que les *minima* sociaux. Le différentiel loyer-ressources les obligent à faire des choix : paiement des factures d'énergie, de l'alimentation et d'autres postes vitaux peuvent alors ne pas laisser de quoi régler le résiduel de loyer (loyer moins allocation logement). Changer de logement s'avère alors souvent quasi-impossible car le double effet bénéficiaire des minima sociaux/montant des loyers du secteur privé et délais pour obtenir un HLM, les élimine le plus souvent des possibilités de mobilité pourtant désirée. Attention à ce que la MASP ne devienne pas une réponse facile plaçant la personne comme responsable de sa situation alors que c'est bien le contexte économique-social qui doit être interrogé, tout comme doivent l'être les critères d'aides matérielles aux personnes des différentes institutions qui interviennent sur un territoire !

### **Des critères contestables et une catégorisation stigmatisante**

Des domaines de risques de danger particulièrement flous. Où commence le risque de danger pour la sécurité et la santé en raison d'un problème de gestion ? Un adulte qui se trouve endetté est-il déjà ou pas encore dans une situation de risque ? La situation présente peut peut-être un jour avoir des conséquences pour sa santé et sa sécurité mais qui peut être prédictif dans ce domaine ? Chaque professionnel sait que classer dans cette catégorie les personnes constitue un exercice compliqué dans nombre de situations. Il sait aussi combien il s'agit là d'une stigmatisation importante. De la personne en difficulté sociale, nous passons à une personne en incapacité de gérer son budget, jusqu'à se mettre en danger. L'étiquette MASP entraînera, pour les professionnels comme pour les bénéficiaires et même leur entourage (pensons par exemple au propriétaire du logement ou encore aux proches de la personne bénéficiaire) un risque lié à la catégorisation : la réduction de la personne à sa catégorie, donc à une incapacité réelle ou supposée. Enfin, en étant réservée aux seuls bénéficiaires de prestations sociales, cette mesure les marque comme davantage sujets à difficulté de gestion.

### **Quelles pressions à la mise en oeuvre d'une MASP ?**

Nous avons pu constater combien le versement de l'allocation logement directement sur le compte du bailleur ou le passage par un FSL lorsqu'il y a dette étaient devenu fréquents, voire une condition non-négociable pour que certains propriétaires acceptent l'installation ou le maintien dans un logement. Leur recherche de sécurité est légitime, mais elle va trop souvent au-

delà d'exigences normales. Avec la MASP, nous posons l'hypothèse que l'exigence des propriétaires va s'accroître : la mise en place d'une MASP sera un recours fréquent au maintien dans les lieux après une période où il y aura eu endettement. Que sera la liberté de la personne face à cette demande ? Entre l'exigence du propriétaire et le fait que le refus du locataire peut entraîner une saisine du juge d'instance par le président du conseil général afin que les prestations soient versées sur le compte du bailleur, la notion de libre-adhésion perd toute réalité. Celle de négociation aussi : c'est pourtant une dimension qui constitue un des fondements de l'autonomisation des personnes.

La situation se trouve encore aggravée dans le parc public : on voit d'ores et déjà se développer des volontés de « partenariat » de différents acteurs, dans lequel la MASP est appelée à jouer un rôle essentiel. Par exemple, dans la Haute-Garonne, la création sur des territoires pilotes d'une Coordination Logement Accompagnement Social Multi-Partenarial formalise une mise sous surveillance des populations du parc public dès lors qu'il y a un risque de problème en vue d'un maintien.

Au-delà des bailleurs, la question de l'accompagnement budgétaire pourrait aussi intervenir dans la possibilité d'ouvrir un compte bancaire : un client vivant des *minima* sociaux avec un « encadrement » budgétaire n'est-il pas plus rassurant ?

### **Un public potentiellement immense**

Une personne qui s'alcoolise, consacrant une part importante de son budget aux achats de produits correspondrait à une situation de risque pour la santé ou la sécurité... Une personne qui ne dort plus car un huissier la relance sans cesse pour payer une dette, et qui va choisir de régler cette dette intégralement et mettre ainsi en suspens les paiements de son loyer, avec le risque de déprimer un jour du fait de cette tension... Une personne toxicomane qui vient faire une demande d'aide pour pouvoir se nourrir jusqu'à la fin du mois ... Une personne qui a des soucis de gestion par période, lorsqu'elle traverse des phases difficiles sur le plan psychologique... Autant de situations dans lesquelles une MASP, ou une MASP « renforcée », pourrait être mise en place, surtout dans le contexte créé par cette réforme.

En effet, comme en matière de protection de l'enfance, il pourra demain être demandé des comptes au Département lorsqu'une personne se retrouvera dans une situation de danger et sans MASP. Le fait que le Département passe d'un des acteurs du signalement des situations pouvant nécessiter une mesure de protection à celle d'acteur principal de la mise en œuvre d'une protection administrative des majeurs est un élément qui peut peser sur les pratiques des professionnels du service social départemental. Il pourrait ainsi être demandé plus d'informations, plus de centralisations de ces informations sur toute personne pouvant correspondre au « public MASP ».

L'insécurité dans laquelle ce nouveau dispositif plonge les Départements ne doit pas être négligée. Il conviendra d'en mesurer l'impact lorsque viendra le temps de l'évaluation de la réforme.

C'est ainsi une part importante de la population qui pourrait se voir placée sous « MASP ». Les assistants de service social exerçant en polyvalence voient combien les violences engendrées par notre société (manque de logement au loyer adapté, manque d'emplois accessibles, ressources insuffisantes pour vivre décemment ; etc.) peuvent avoir des conséquences sur la santé des personnes. Ajoutons encore les personnes victimes de violences conjugales ou environnementales... Alors, tous « sous MASP » ?

### **Participation aux frais de la MASP et égalité devant le service public**

La contribution relève de l'appréciation de président de conseil général qui en arrête le montant, dans la limite d'un plafond qui sera fixé par décret. Cela est cohérent avec les différences qui peuvent exister d'un territoire à l'autre. Ainsi, la part de budget restant après paiement d'un loyer diffère selon que l'on habite dans un secteur où les loyers sont élevés ou bas au regard de la moyenne nationale. Cependant, il existe un risque d'inégalité devant le service public dans la mesure où il n'est pas prévu d'harmonisation nationale du seuil à partir duquel il y aura contribution. Ainsi, à situation proche (différence ressources/charges de loyer), il pourra être décidé une participation aux frais de la MASP dans un département et non-participation dans un autre. La MASP n'est pas le premier dispositif qui introduise cette inégalité. Mais force est de constater que le législateur n'a toujours pas trouvé de moyen de limiter ce risque. Devrons-nous attendre un rapport non-contraignant de l'Inspection Générale des Affaires Sociales pour le mesurer, le regretter et... continuer en espérant une auto-harmonisation des critères ?

### **Quel « contrat » ?**

La MASP prévoit une contractualisation entre la personne et le Président du Conseil Général. C'est l'occasion de rappeler ce qu'est un contrat en travail social.

Les principes éthiques sur lesquels est construit un contrat :

- La participation active des intéressés
- Leur autodétermination, c'est à dire le choix libre et éclairé
- La reconnaissance des usagers en tant que sujets (et pas objets), en tant que membres à part entière d'une société et citoyens porteurs de droits.

Le contrat « ne peut être isolé ni établi hors du contexte de la relation d'aide (...). Sans confiance, sans accord, point de contrat et aussi point de relation d'aide. L'aide forcée ou imposée est perçue par le client comme une intrusion, comme une humiliation, elle devient alors totalement inefficace. »

Ce qu'apporte le contrat :

- Une direction commune dès lors que les objectifs ont été co-choisis.
- La reconnaissance du client comme partenaire et adulte capable. Dans le cas de la MASP, nous avons affaire à des adultes qui peuvent être en difficulté, mais avec des compétences et capacités.
- Il établit la relation sur des bases explicites et la clarifie.
- Il permet une évaluation commune des résultats.

Encore faut-il du temps pour que se noue la relation de confiance. L'établissement d'un contrat ne peut survenir qu'après que celle-ci soit créée. C'est sur la durée, plus ou moins courte selon les personnes et professionnels, que peut émerger cette qualité de relation. De plus, le temps permet d'établir un diagnostic et de dépasser l'expression de réponses et demandes stéréotypées, pré-existantes à l'entretien, forgées sur les représentations nourries par les expériences et témoignages antérieurs.

Un contrat est le résultat d'une négociation et son évaluation est une confrontation libre. La négociation confronte une personne en situation d'acteur et de maître d'œuvre, et un travailleur social engagé et intéressé. Il n'y a pas égalité des deux mais deux positions qui permettent

qu'apparaissent des voies nouvelles. Quant à l'évaluation des résultats, elle est la mesure du parcours effectué par rapport aux objectifs définis en commun. L'usager comme le travailleur social disent librement leur évaluation. Les deux paroles ont la même importance et jouissent de la même considération.

Le constat est clair : le contrat MASP risque dans un nombre important de cas de ne pas satisfaire aux exigences d'un tel outil en travail social.

### **Un gestionnaire/accompagnateur peut-il aider ?**

Ce nouveau cadre fusionne deux fonctions qui étaient jusqu'alors clairement séparées : celle de gestionnaire des ressources et celle d'accompagnement social. Certes, dans la réalité, la séparation n'était pas systématiquement nette. Le curateur ou tuteur pouvait aussi intervenir dans une fonction plus large que la seule question budgétaire. Mais lorsqu'une personne sous curatelle faisait une demande d'aide auprès de l'assistante de service social du secteur, elle n'avait pas face à elle le professionnel en charge de contrôler et rendre des comptes au Juge sur sa gestion. Elle pouvait ainsi trouver auprès de l'ASS de secteur un autre lieu pour aborder d'autres sujets ou les mêmes, dans une relation fondée sur la libre adhésion et dans un cadre facilitant la confiance. Qu'en sera-t-il si la fonction d'accompagnement est exercée par le même professionnel qui est mandaté pour la gestion de son budget ? En fait, en accompagnant une personne et en ayant un pouvoir aussi important que celui de gérer une part de son budget, on travaille dans un semblant de confiance pouvant masquer une véritable crainte.

Si nous interrogeons la relation entre une personne bénéficiaire d'une MASP et l'accompagnateur quel qu'il soit, elle apparaît d'ores et déjà potentiellement biaisée :

- Si la MASP a été mise en place sur demande du Département et acceptée par la personne pour éviter qu'un juge soit saisi ou par peur de ne plus avoir d'aide si elle refuse, la relation qui s'établira, sera une relation d'aide contrainte, et ce quel que soit le sujet. Or, ce type de relation est piégé. La demande de la personne est fondée sur une demande venant d'un tiers, ce qui amène chacun des acteurs à faire semblant : la personne fait semblant de vouloir la MASP, le professionnel travaille la demande qu'il croit (ou pas) être celle de la personne.
- Si la MASP est mise en œuvre parce qu'elle apparaît comme un moyen d'avoir des aides en plus, il s'agira d'un assujettissement là où la loi est censée construire un retour à l'autonomie...

### **La question démocratique**

Dans une société démocratique, de quel pouvoir doit disposer une administration ? C'est une question fondamentale pour notre société. Le cadre d'intervention des travailleurs sociaux exerçant en Conseil Général ne doit pas se voir encore plus impacté par la tendance à devenir un cadre de contrainte. Ils ne sont pas détenteurs d'un pouvoir judiciaire et ne peuvent donc se situer dans un cadre qui enlève une partie de sa capacité à une personne. Seule la justice doit pouvoir cela. Or, comme nous l'avons vu, le risque est grand que dans un nombre important de situations, la demande ne soit pas réellement une demande, voire que l'on impose, certes avec douceur et « pour le bien » de la personne, une MASP. Si les actions des professionnels pourront « produire » de l'autonomisation, combien de fois contribueront-elles à amener les personnes à se soumettre à ce qui est considéré « bon » pour eux ?

## Nos préconisations

- **S'appuyer sur la compétence des professionnels**

L'accompagnement proposé par la MASP est déjà à l'œuvre dans le cadre des services sociaux départementaux. Les professionnels savent travailler les questions d'endettement et de santé. Ils savent aussi accompagner les personnes vers une des formes d'accompagnements ponctuels (AEB, ASLL Maintien). Ces moyens s'articulent et se complètent avec l'accompagnement fait par le service social de secteur. Il convient non seulement de préserver ces « outils » en maintenant leur existence, mais encore mieux, en les renforçant : dès que les professionnels de service social ont les moyens de travailler ces questions, les personnes trouvent dans une grande majorité des cas une réponse satisfaisante à leur problème. Il convient de ne pas l'oublier.

- **Des professionnels qualifiés pour l'accompagnement social en MASP**

Si la MASP est une mesure d'accompagnement social, elle doit être menée par des professionnels qualifiés en travail social. Les institutions doivent recruter (service interne) ou préciser dans les cahiers des charges (externalisation) l'obligation de qualification des personnels. Le texte amène une nouveauté, celle d'une prise en compte globale et d'un accompagnement social, ce qui n'était pas le cas dans les mesures de curatelle ou tutelle.

- **Organisation : A partir du moment où une MASP est mise en œuvre, différencier l'espace d'aide contrainte et celui d'aide librement choisie.**

Il apparaît opportun, et pas seulement par facilité, de séparer les deux espaces. Cela revient à créer un service en interne ou en externe, mais différencié du service social départemental. Ce dernier doit pouvoir continuer à accueillir et accompagner les personnes d'un secteur géographique, quand bien même elles font l'objet d'une MASP exercée par un autre service. Il s'agit pour toute personne de pouvoir bénéficier d'un espace relationnel sécurisé, c'est-à-dire dans lequel elle peut dire une difficulté sans risquer une action qui peut s'apparenter à une sanction. C'est dans ces espaces sécurisés que peut exister un travail social qui n'est pas une simple courroie de transmission - signalement - dépistage. C'est dans le « faire avec » la personne, dans des tentatives de mener des projets qui sont viables pour elle, en les évaluant ensuite, que se situe une des valeurs ajoutées du travail social. C'est ce cadre de travail qui existe déjà, parfois avec des moyens insuffisants, et c'est ce cadre qu'il convient de préserver.

Puisque nous proposons qu'il existe deux services distincts, quelles pratiques entre les deux services ?

- **Pratiques : Séparer sans pour autant cloisonner.**

Si deux services existent, il s'agit de créer une complémentarité possible mais sous la condition qu'elle soit approuvée par les personnes accompagnées. Il n'est pas question, hormis situation avérée de danger pour la sécurité et la santé de la personne, de se passer de cet accord pour le service social départemental, tant dans sa prise de contact avec un tiers que dans sa réponse à la sollicitation d'un tiers. C'est la simple application d'une exigence éthique du travail social.

Enfin, **nous invitons les professionnels à refuser de proposer une saisine du juge d'instance en cas de refus par l'intéressé du contrat d'accompagnement social personnalisé ou de non-respect de ses clauses**, tel que prévu par l'article L271-5 du Code de l'Action Sociale et des Familles qui entrera en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2008. Les travailleurs sociaux travaillent avec les personnes, quelle que soient les difficultés. Ce n'est que dans le cas d'une nécessité majeure de protection qu'ils peuvent préconiser une mesure contraignante contre l'avis de la personne. Le refus d'une MASP ou de respect d'un contrat ne constitue pas en soi une telle situation.

Comme tout outil, la MASP peut s'avérer positive pour des personnes, à condition qu'elle soit une mesure par choix et non par défaut, tant pour les usagers que les institutions, et qu'elle soit un accompagnement créant un « plus » plutôt qu'un « moins ». L'ANAS suivra avec les différents professionnels concernés l'évolution et l'évaluation de l'application de cette loi.

Le 8 décembre 2008  
Françoise LEGLISE, présidente  
Laurent PUECH, vice-président