

# Colloque EHEPS – FHF

## Université de Rennes 1

---

Mercredi 3 juin 2009

Le nouveau rôle des Conseils généraux au  
regard des mesures de protection sociale

Jean-Michel RAPINAT

## Quatre textes adoptés le 5 mars 2007 !

- Loi portant réforme de la protection de l'enfance
- Loi relative à la prévention de la délinquance
- Loi portant réforme de la protection juridique des majeurs (en application depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2009)
- Loi instituant un droit opposable au logement et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale

## Des réformes récentes... ou sur les fonds baptismaux

- Loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion du 25 mars 2009
- Loi « Hôpital, Patients, Santé, Territoire » (en cours)
- Nouvelle réforme sur l'adoption (à venir)

# L'évolution inéluctable des politiques sociales

Un triple enjeu pour les départements :



Enjeu financier : conséquences budgétaires sans précédent. Débat actuel sur la fiscalité locale.



Enjeu RH : nouvelle implication humaine nécessaire pour faire face aux nouvelles compétences et aux nouveaux métiers : formation, recrutements, réorganisations, délégations.

Enjeu « culturel » : évolution des pratiques, spécialisation, diversification des métiers, remise en cause des modèles d'intervention, action immédiate/action de long terme, action éducative/action palliative...

# De nouveaux enjeux de protection sociale dans un cadre mouvant

- ✓ Cadre mouvant modifiant substantiellement les politiques sociales.
- ✓ RGPP.
- ✓ Les Conseils généraux, chefs de file de l'action sociale, confrontés à des transferts et extensions de compétences nombreux depuis 2002.
- ✓ Tous les âges de la vie et tous les publics concernés par les réformes récentes :
  - ✓ Enfance en danger.
  - ✓ Adultes et enfants en situation de handicap.
  - ✓ Publics vulnérables → protection juridique des majeurs
  - ✓ Précarité sociale, personnes exclues du monde du travail, travailleurs « pauvres » (RSA).
  - ✓ Grand âge et dépendance.
- ✓ Forte mutation opérée par les collectivités locales.
- ✓ Réforme des collectivités en 2009 ?

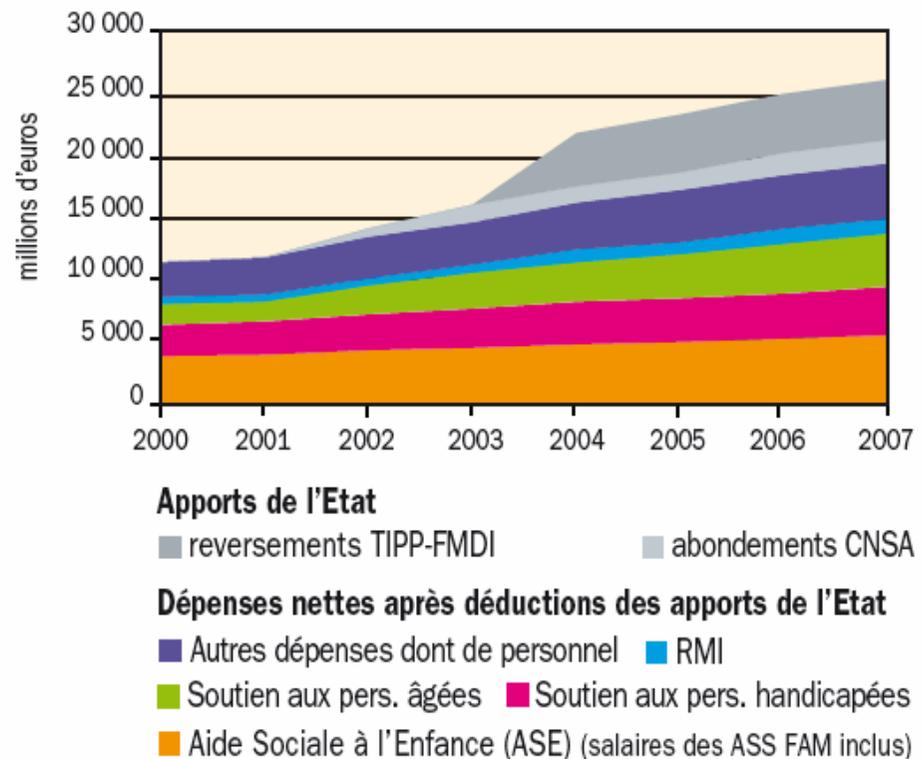
## Un enjeu budgétaire sans équivalent pour l'action sociale départementale

Les dépenses d'aide sociale des départements (hors Paris) représentent plus de **26 milliards** d'euros.

Le total des dépenses réelles de fonctionnement s'établit à **environ deux tiers** du budget d'un département

### Évolution et structure de la dépense nette d'action sociale départementale

France métropolitaine

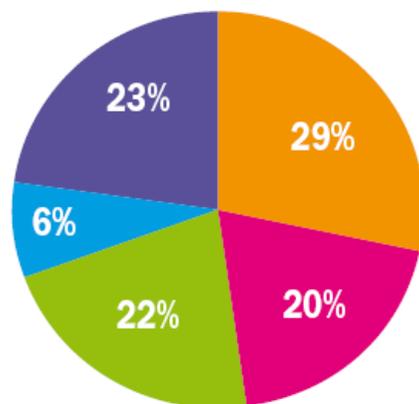


# Évolution de la structure des dépenses d'action sociale des départements

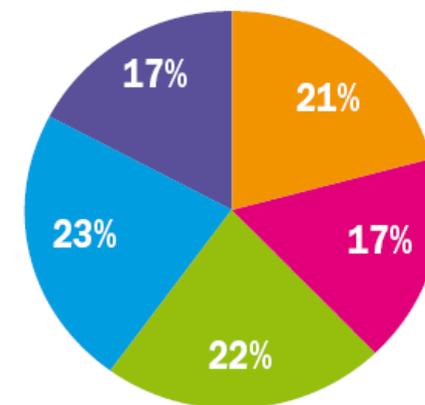
## Structure de la dépense nette d'action sociale départementale en 2007

*France métropolitaine*

Après déduction des apports de l'Etat



Avant déduction des apports de l'Etat



- ASE (salaires des ASS FAM inclus)
- Soutien aux personnes handicapées
- Soutien aux personnes âgées
- RMI
- Autres dépenses (dont dépenses de personnel)

## Évolution et structure de la dépense nette d'action sociale des départements

|   | 2000          | 2001          | 2002          | 2003          | 2004          | 2005          | 2006          | 2007           |
|---|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|----------------|
| ASE (salaires des ASSistants FAMiliaux inclus)              | 3 900         | 3 980         | 4 320         | 4 550         | 4 800         | 4 980         | 5 270         | 5 540          |
| Soutien aux personnes handicapées                           | 2 530         | 2 680         | 2 970         | 3 180         | 3 430         | 3 600         | 3 680         | 3 970          |
| Soutien aux personnes âgées                                 | 1 690         | 1 650         | 23 00         | 2 860         | 3 220         | 3 540         | 3 940         | 4 210          |
| RMI   | 550           | 530           | 580           | 630           | 950           | 920           | 1 250         | 1 260          |
| Autres dépenses (dont dépenses de personnel*)               | 2 730         | 2 950         | 3 270         | 3 450         | 3 870         | 4 250         | 4 320         | 4 430          |
| <b>Dépense totale après déduction des apports de l'Etat</b> | <b>11 400</b> | <b>11 790</b> | <b>13 440</b> | <b>14 670</b> | <b>16 270</b> | <b>17 290</b> | <b>18 460</b> | <b>19 410</b>  |
| <b>Abondements CNSA</b>                                     | <b>0</b>      | <b>0</b>      | <b>640</b>    | <b>1 370</b>  | <b>1 280</b>  | <b>1 350</b>  | <b>1 810</b>  | <b>1 880**</b> |
| <b>Abondements TIPP-FMDI</b>                                | <b>0</b>      | <b>0</b>      | <b>0</b>      | <b>0</b>      | <b>4 270</b>  | <b>4 630</b>  | <b>4 710</b>  | <b>4 810</b>   |
| <b>Dépense totale avant déduction des apports de l'Etat</b> | <b>11 400</b> | <b>11 790</b> | <b>14 080</b> | <b>16 040</b> | <b>21 820</b> | <b>23 270</b> | <b>24 980</b> | <b>26 100</b>  |

\*Les dépenses de personnel (sauf ASS FAM) ont été retirées de chaque sous-fonction et regroupées ici.

\*\* Dont 470 au titre des personnes handicapées et 1410 au titre des personnes âgées.

La protection juridique des majeurs :  
une réforme emblématique

# Protection juridique des majeurs : un double principe

**Philosophie générale** : la réforme prône le principe de protection de la personne et non plus seulement de son patrimoine.

**1. Principe d'expertise** : « juger en connaissance de cause » en fournissant en amont et en aval des éléments d'appréciation circonstanciés à la Justice (rapports).

Le juge peut lui-même solliciter des éléments sur la situation d'une personne qui lui est « signalée » par ailleurs.

**2. Principe de déjudiciarisation** : baisse du nombre de mesures privatives de liberté. Substitution par des mesures contractuelles moins contraignantes, avant que la décision judiciaire n'intervienne ou quand la mesure judiciaire est levée : d'où la création de la mesure d'accompagnement social personnalisé « MASP » (amont et aval).

## Protection juridique des majeurs : les départements à la rescousse

Le postulat est incontestable : les départements, chefs de file de l'action sociale connaissent ces publics et sont amenés, de plus en plus, à les accompagner et à répondre à leurs familles :

- Troubles variés : Alzheimer, dégénérescence, troubles associés
- Handicap mental
- Handicap d'origine psychique
- Désocialisation
- Situations de grande précarité sociale

# La mesure d'accompagnement social personnalisé

- MASP = accompagnement social personnalisé, qui comprend :
  - une action éducative sur la personne pour l'aider à rétablir son autonomie financière,
  - une aide à la gestion des prestations sociales.
- Fondement de la MASP = aide à la personne en difficulté d'autonomie sociale **dont la santé et la sécurité sont menacées** (art L271-1 à L271-8 du CASF).

# La mesure d'accompagnement social personnalisé

- Pour qui ? → Toute personne majeure qui perçoit des prestations sociales et dont la santé et la sécurité est menacée par les difficultés qu'elle éprouve à gérer ses ressources.
- Comment ? → Contrat signé entre le département et l'intéressé avec engagements réciproques. Extrait de l'art. L. 271-2 : « **Le bénéficiaire du contrat peut 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** ».
- Quelle durée ? → 6 mois à 2 ans renouvelable, **avec un maximum de 4 ans**.
- Contenu de la mesure → actions en faveur de l'insertion sociale et tendant à rétablir les conditions d'une gestion autonome des prestations sociales.

# Une mesure progressive

Trois degrés d'intervention pour trois niveaux de contrainte opérés

- 1. La MASP dite simple** - Accompagnement social et aide à la gestion des prestations de la personne (à sa demande ou sur proposition du CG).  
Évaluation préalable de la situation individuelle. Adaptation aux difficultés et aux aptitudes. La bénéficiaire perçoit et gère seul ses prestations.
- 2. La MASP avec gestion des prestations** - Accompagnement personnalisé et gestion des prestations du bénéficiaire (à sa demande ou sur proposition du Conseil général). Affectation des prestations **en priorité au paiement du loyer et des charges locatives en cours.**
- 3. La MASP dite « contraignante »** → Si refus d'une MASP, ou non respect des clauses du contrat de MASP ou non paiement des loyers et charges depuis au moins 2 mois consécutifs. Unique cas de saisine du juge d'Instance par le PCG (sans passer par le Procureur de la République). Mesure ordonnée par le **juge d'Instance. Versement direct au bailleur d'une partie des prestations sociales de la personne, du loyer et des charges locatives.**

## En cas d'échec de la MASP ?

- Si échec ou refus de cette mesure → saisine du Procureur pour demander le prononcé d'une mesure d'accompagnement judiciaire (MAJ).
- Le département doit transmettre :
  - un rapport comprenant une **évaluation de la situation sociale et pécuniaire** de la personne ;
  - un **bilan des actions personnalisées** menées.
  - sous pli cacheté, les informations dont il dispose sur la **situation médicale** du bénéficiaire.
- **Rappel : la MASP peut par ailleurs intervenir en aval d'une mesure d'accompagnement judiciaire.**

## Délégation de mise en œuvre des mesures (Faculté du département)

- Article L.271-3 du CASF : « le département peut passer une convention dont l'objet est la mise en oeuvre de MASP avec :
  - une autre collectivité territoriale,
  - un centre communal ou intercommunal d'action sociale,
  - une association,
  - un organisme à but non lucratif,
  - un organisme débiteur de prestations sociales. »

# Les limites de la délégation

- Le CG ne peut déléguer et conserve la pleine et entière responsabilité de :
  - l'évaluation de la situation en préalable,
  - la signature du contrat de MASP,
  - la décision de renouvellement, mainlevée (avec l'évaluation préalable qui en découle),
  - la saisine du juge d'Instance,
  - la réalisation du rapport social d'évaluation.

## Protection juridique des majeurs : une occasion précieuse de redonner sens à l'action sociale

- Nouveau mode, nouvelle philosophie de l'intervention sociale ?
- Nouvelle offre d'accompagnement éducatif et social ?
- Nouvelle forme de contrat ?
- Nouveaux rapports entre Justice et collectivité départementale ? Nouvel équilibre entre protection judiciaire et protection sociale ?
- **Nouveau métier ?**

Merci de votre attention !



Colloque EHEPS – FHF  
Université de Rennes 1

---

Mercredi 3 juin 2009

Le nouveau rôle des Conseils généraux au  
regard des mesure de protection sociale

Jean-Michel RAPINAT