



DIRECTION REGIONALE DE LA JEUNESSE,  
DES SPORTS ET DE LA COHESION SOCIALE  
DE LA REGION ALSACE  
*Pôle Politiques Sociales et Développement Territorial*

**Schéma régional des mandataires judiciaires  
à la protection des majeurs  
et des Délégués aux Prestations Familiales**

***2010-2014***

**REGION ALSACE**



## Préambule

La loi n° 2007-308 du 5 mars 2007 portant réforme de la protection juridique des majeurs, très attendue tant par les familles que par les autorités et les opérateurs de la protection juridique des majeurs, rénove l'ensemble du dispositif en vigueur depuis 1968.

Cette réforme, devenue urgente devant l'importante augmentation du nombre de personnes concernées et la hausse croissante du coût des mesures, crée une ligne de partage claire entre les mesures de protection juridique, privatives de droits, désormais réservées aux seuls cas où l'altération des facultés personnelles est médicalement constatée, et les dispositifs d'aide et d'action sociale proposant un accompagnement aux personnes en danger du fait de leur grande précarité ou de leur inaptitude à gérer les prestations sociales dont elles bénéficient.

Parmi les 4 axes autour desquels s'articule cette réforme, l'inscription de l'activité tutélaire dans le champ social et médico-social soumet désormais les services et personnes exerçant cette activité aux dispositions de la loi n° 2002-2 du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale (régime des autorisations pour les services mandataires et de délégués aux prestations familiales, professionnalisation des mandataires, application du droit des usagers, renforcement des contrôles,...).

Le présent schéma est pris en application de l'article L. 312-5 du Code de l'action sociale et des familles (CASF) qui prévoit la création de schémas régionaux des mandataires judiciaires à la protection des majeurs (MJPM) et des délégués aux prestations familiales (DPF).

Ce schéma régional a vocation à être mis en œuvre en liaison étroite avec les services compétents de la Direction départementale de la cohésion sociale (DDCS) du Bas-Rhin et de la Direction départementale de la cohésion sociale et de la protection des populations (DDCSPP) du Haut-Rhin. Il a pour objet d'assurer la cohérence entre les situations effectives dans chacun des départements et la coordination régionale de son application à l'échelon départemental.

La réforme visant à développer la qualité des prestations rendues par les différents opérateurs et la qualification des professionnels, ce schéma contribue à l'amélioration des réponses que le dispositif de protection juridique apporte aux besoins des personnes concernées. Il est opposable aux services et personnes physiques exerçant des mesures de protection judiciaire des majeurs et/ou des mesures d'accompagnement à la gestion budgétaire familiale (MAGBF). La délivrance des habilitations et agréments de ces professionnels, la création, l'extension, la transformation de ces services doivent désormais être compatibles avec les objectifs du schéma et répondre aux orientations qu'il a fixées.

Le schéma a aussi vocation à éclairer les professionnels concernés mais aussi les familles, les personnes bénéficiant de mesures de tutelles et toute personne intéressée par ces questions.

Il a été élaboré à l'issue d'une démarche de concertation large, qui s'est déroulée entre juillet 2009 et mars 2010. Elle a associé l'ensemble des institutions, services et professionnels, dont des magistrats, des représentants des conseils généraux, des caisses d'allocations familiales, des caisses d'assurance maladie, des services et des personnes physiques assurant les mesures de protection juridique, et des associations familiales.

Les données collectées au niveau national par la Direction générale de l'action sociale (DGAS) courant 2008 et 2009 et les diverses enquêtes menées au niveau local ont contribué à l'élaboration du présent schéma.

Ainsi, le schéma intègre un état des lieux régional de la situation en matière de protection juridique et il fixe les premières tendances des évolutions qui commencent à se dessiner, à l'issue de cette première année de mise en œuvre de la réforme.

Il est en effet important de noter que les conséquences de la mise en œuvre de la réforme ne sont pas toutes connues à la date de la signature : les conseils généraux mettent en œuvre leurs premières mesures d'accompagnement social personnalisé (MASP) ; la réforme de la carte judiciaire est en cours ; les mandataires en exercice hésitent encore à entreprendre la nouvelle formation exigée ; l'évaluation de la population susceptible de nécessiter une mesure de protection doit s'appuyer sur des outils actuellement en construction.

En croisant l'approche territoriale avec une approche par « métier », et dans le souci d'offrir à tous un outil pragmatique, ce schéma fixe des recommandations pour les quatre prochaines années. Il prévoit un dispositif d'évaluation et fera l'objet d'une révision à l'issue de cette première étape.

# SOMMAIRE

## INTRODUCTION

### I. Les principes de la réforme

#### **A. Le volet civil**

1. En matière de protection juridique des majeurs
2. En matière d'aide judiciaire à la gestion du budget familial

#### **B. Le volet social**

1. La mesure d'accompagnement social personnalisé
2. La mesure administrative d'accompagnement en économie sociale et familiale

#### **C. Le volet juridique**

1. L'habilitation, les conditions d'exercice et de contrôle
2. La formation

#### **D. Le volet financier**

1. La répartition des financements
2. Les modes de financement

### II. L'adoption d'un schéma régional des mandataires judiciaires à la protection des majeurs et des délégués aux prestations familiales

#### **A. Le contenu du schéma**

#### **B. La portée juridique du schéma**

#### **C. Un calendrier contraint pour son élaboration**

### III. La méthodologie retenue en Alsace

#### **A. La réunion d'instances régionales**

#### **B. Les outils**

## **CHAPITRE 1 : ETAT DES LIEUX REGIONAL**

### I. Situation de la région Alsace au 1<sup>er</sup> janvier 2009

#### **A. Le contexte démographique**

#### **B. Le contexte social**

### II. Inventaire de l'offre

#### **A. Les mesures gérées par les services tutélares**

1. Les services tutélares de la région
2. L'évolution du nombre de mesures de 2007 à 2009
3. Les mesures prononcées au 31/12/2008
4. Les caractéristiques de la prise en charge (exercice 2008)
5. Les caractéristiques du personnel des services tutélares (au 31/12/2008)
6. Le financement

#### **B. Les mandataires judiciaires exerçant à titre individuel**

#### **C. Les préposés d'établissement**

1. La situation des préposés dans le Bas-Rhin
2. La situation des préposés dans le Haut-Rhin
3. L'obligation de désigner un préposé

#### **D. Les tuteurs familiaux**

### III. La situation au regard de l'organisation des juges des tutelles et des greffiers

### IV. Mise en place de la MASP par les Conseils généraux

#### **A. Le Conseil général du Bas-Rhin**

#### **B. Le Conseil général du Haut-Rhin**

### V. La situation des professionnels au regard des formations complémentaires à valider

### VI. Conclusion : l'évolution de la demande et de l'offre

#### **A. Une évolution de la demande et de l'offre incertaine**

#### **B. Une transformation de l'offre en cours**

1. Les services
2. Les mandataires exerçant à titre individuel
3. Les préposés d'établissement
4. Les tuteurs familiaux

## **CHAPITRE 2 : LES ORIENTATIONS REGIONALES**

I. Maintenir voire développer l'offre de services par territoire

II. Elaborer un référentiel de bonnes pratiques

**A. La réalisation des inventaires**

**B. Les visites à domicile**

**C. La mise à disposition de l'argent de poche**

**D. Le traitement des plaintes**

III. Mettre en place un travail partenarial avec les juges des tutelles

IV. Développer des outils de collaboration entre mandataires

**A. Entre services tutélaires**

**B. Entre mandataires privés**

**C. Entre établissements**

V. Prendre en compte un plafond d'activité dans la pratique professionnelle

## **CHAPITRE 3 : SYNTHÈSE DES PROPOSITIONS ET MODALITÉS DE SUIVI DU SCHEMA**

I. Synthèse des propositions

II. Suivi du schéma

III. Calendrier de travail

## **GLOSSAIRE**

### **ANNEXES**

Annexe 1 : Composition des membres du COPIL

Annexe 2 : Composition des membres du comité de concertation

Annexe 3 : Les mesures prononcées au 31/12/2009, par association

Annexe 4 : Les indicateurs de référence par association, exercice 2009

Annexe 5 : Tableau récapitulatif des indicateurs applicables aux services mandataires judiciaires à la protection des majeurs

Annexe 6 : Répartition des personnes en fonction de la perception ou non d'une prestation sociale en fonction de la prestation sociale la plus élevée

Annexe 7 : Crédits alloués aux services tutélaires à l'issue de la campagne budgétaire 2009

Annexe 8 : Carte judiciaire de la Cour d'appel de Colmar





## Introduction

En 2007, plus de 700 000 personnes, soit plus de 1% de la population française, se trouvaient sous un régime de protection juridique. Le nombre de mesures prononcées a connu depuis plusieurs années une croissance régulière et soutenue. En 2010, il devrait dépasser un million. En Alsace, on recense, au 31/12/2009, 7585 mesures confiées à des mandataires judiciaires à la protection des majeurs, hors tutelles familiales.

Ces mesures étant privatives de libertés et restrictives de droits, une telle protection a interpellé les pouvoirs publics.

Par ailleurs, les dérives et les insuffisances du dispositif en place sont dénoncées depuis de nombreuses années par les intéressés et leur famille ainsi que par des organismes tutélaires qui demandent une réforme globale pour répondre à leurs attentes.

C'est dans ce cadre que la loi du 5 mars 2007 portant réforme de la protection juridique des majeurs est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2009.

Première grande réforme du dispositif depuis 1968, elle rénove l'ensemble de la protection des personnes vulnérables pour en corriger les imperfections et mieux prendre en compte les besoins et les intérêts des usagers de la protection juridique des majeurs.

Afin d'encadrer cette activité, un schéma régional des mandataires judiciaires à la protection des majeurs et des délégués aux prestations familiales doit être adopté.

Pour l'élaboration de ce document, la Direction régionale de la cohésion sociale, de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRJSCS) a retenu la méthodologie préconisée par la Direction générale de la cohésion sociale (DGCS)<sup>1</sup>.

### I. La présentation de la réforme

Deux lois du 5 mars 2007, la loi n°2007-293 réformant la protection de l'enfance et la loi n°2007-308 portant réforme de la protection juridique des majeurs rénovent l'ensemble des dispositifs de protection juridique des majeurs et d'aide judiciaire à la gestion du budget familial autour de quatre volets :

1. Un volet civil qui refonde le code civil pour permettre une amélioration de la protection et des droits de la personne ainsi qu'une adaptation des mesures à sa situation
2. Un volet social qui instaure, en amont et en aval du dispositif judiciaire, une mesure d'accompagnement social personnalisé (MASP).
3. Un volet juridique afin d'organiser, d'harmoniser et d'encadrer l'activité tutélaire
4. Un volet financier qui rénove les modes de financement des mesures de protection.

#### **A. Le volet civil**

---

<sup>1</sup> Ex-Direction générale de l'action sociale (DGAS)

La réforme de la protection juridique des majeurs et de l'enfance entend redonner leur pleine effectivité aux principes de nécessité, de subsidiarité et de proportionnalité qui doivent sous-tendre la décision du juge des tutelles. Afin d'atteindre cet objectif, la loi prévoit une amélioration de la protection et des droits de la personne et la création d'une mesure judiciaire d'aide à la gestion du budget familial.

### 1. L'amélioration de la protection et des droits de la personne

Les principales modifications introduites par la loi du 5 mars 2007 portant réforme de la protection juridique des majeurs visent à améliorer la protection des adultes vulnérables tout en garantissant le respect de leurs droits (protection de la personne du majeur et pas seulement une protection limitée à la sauvegarde de ses biens ; audition par le juge de la personne et recueil de son consentement lors des décisions personnelles la concernant ; réexamen régulier des mesures ...).

Les mesures de protection doivent être adaptées à la situation du majeur. Ainsi, les mesures de protection juridique (tutelle, curatelle, sauvegarde de justice) devront être réservées aux personnes souffrant d'une altération de leurs facultés personnelles, notamment mentales. En revanche, les personnes en situation de précarité ou d'exclusion sociale, rencontrant des difficultés à gérer leurs ressources, se verront proposer une MASP. En cas d'échec de cette dernière, le juge pourra prononcer une mesure d'accompagnement judiciaire (MAJ) qui se substitue à la tutelle aux prestations sociales adulte (TPSA).

Enfin, a été créée une nouvelle mesure conventionnelle, le mandat de protection future, qui permet à toute personne majeure soucieuse de son avenir d'organiser sa propre protection juridique pour le jour où elle ne pourrait plus pourvoir seule à ses intérêts, en désignant un tiers de confiance chargé de la représenter dans les actes de la vie civile.

### 2. La création d'une mesure judiciaire d'aide à la gestion du budget familial

La loi du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance a créé une mesure judiciaire d'aide à la gestion du budget familial (MJAGBF) qui se substitue à la tutelle aux prestations sociales enfants (TPSE). Cette mesure consiste à assurer la gestion budgétaire et l'accompagnement social des familles qui perçoivent des prestations familiales ou le Revenu de solidarité active (RSA) majoré pour les parents isolés. Elle intervient lorsque l'accompagnement en économie sociale et familiale, une nouvelle prestation d'aide sociale à l'enfance à domicile qui relève de la compétence du conseil général, se révèle insuffisant.

## **B. Le volet social**

Sous l'influence d'une évolution socio-économique, marquée notamment par l'importance des phénomènes de précarité et d'exclusion, nombre de mesures ont été prononcées pour des raisons plus sociales que médicales.

La réforme a donc pour objet de recentrer le dispositif sur les personnes souffrant d'une altération de leurs facultés personnelles, mentales ou corporelles et dans l'impossibilité de pourvoir seules à leurs intérêts.

Les mesures de protection découlant de situations sociales difficiles sont désormais prises en charge dans le cadre de deux nouvelles mesures d'accompagnement administratives relevant de la compétence du Conseil général: la MASP et la mesure administrative d'accompagnement en économie sociale et familiale (MAESF).

### 1. La mesure d'accompagnement social personnalisé

Afin d'éviter le placement sous protection judiciaire de personnes dont les intérêts peuvent être préservés par un suivi social adapté, il est créé un dispositif d'accompagnement social et budgétaire, dont la mise en place relèvera de la compétence du département. Ainsi, toute personne, bénéficiaire de prestations sociales et dont la santé ou la sécurité est menacée du fait de ses difficultés à assurer la gestion de ses ressources, pourra bénéficier d'une MASP. Pour sa mise en œuvre (en amont et en aval du dispositif judiciaire), un contrat est conclu entre la personne et le département (qui pourra comporter la gestion des prestations sociales, sous réserve de l'accord de l'intéressé). Toutefois, cette mesure pourra devenir contraignante pour éviter une expulsion locative (versement direct au bailleur du montant des prestations sociales correspondant au loyer et aux charges locatives, sous réserve de l'autorisation du juge d'instance).

### 2. La mesure administrative d'accompagnement en économie sociale et familiale (AESF) (L222-3)

Afin d'aider les familles qui rencontrent des difficultés dans la gestion du budget familial, difficultés dont les effets peuvent être préjudiciables à l'enfant, il peut leur être proposé un **accompagnement en économie sociale et familiale**, une nouvelle prestation d'aide sociale à l'enfance relevant de la responsabilité du conseil général. Cet accompagnement consiste en la délivrance d'informations, de conseils pratiques et par un appui technique dans la gestion de leur budget au quotidien.

## **C. Le volet juridique**

L'activité tutélaire est désormais inscrite dans le champ social et médico-social afin de professionnaliser les intervenants, d'améliorer la qualité de la prise en charge, de renforcer l'organisation et la structuration de ce secteur en l'adaptant aux exigences de notre temps.

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2009, les intervenants tutélaires doivent être habilités et satisfaire à des conditions d'exercice et de formation.

### 1. L'habilitation, les conditions d'exercice et le contrôle

Les mesures judiciaires de protection des majeurs (sauvegarde de justice avec mandat spécial, curatelle, tutelle, MAJ) dont l'exercice ne peut, pour des motifs légaux ou pratiques, être confié à la famille sont exercées par des mandataires judiciaires à la protection des majeurs (MJPM). A ce titre, la loi du 5 mars 2007 portant réforme de la protection juridique des majeurs a organisé, harmonisé et encadré l'activité tutélaire, désormais inscrite dans le code de l'action sociale et des familles. Les MJPM sont désormais soumis à des conditions d'exercice selon les contraintes propres à chacun des types d'intervenant.

Il existe trois catégories de MJPM:

- les services tutélaires qui sont principalement gérés par des associations,
- les personnes exerçant à titre individuel (appelés auparavant « gérants de tutelle privés »),
- les préposés d'établissements de santé ou médico-sociaux.

L'habilitation et le contrôle des MJPM sont désormais exercés par le préfet de département et la direction départementale de la cohésion sociale (DDCS ou DDCSPP).

La plupart des dispositions relatives à ces MJPM régissent, pour des raisons d'harmonisation et de cohérence d'ensemble, l'activité des délégués aux prestations familiales (DPF) qui exercent des MJAGBF. Ces derniers sont des services tutélaires qui sont principalement gérés par des associations ou des personnes exerçant à titre individuel.

### 2. La formation

La réforme renforce la professionnalisation des intervenants tutélaires (MJPM et DPF) qui sont désormais tous soumis à des conditions de formation et d'expérience professionnelle (certificat national de compétence). Les intervenants tutélaires en fonction avant le 1<sup>er</sup> janvier 2009 disposent d'un délai de 3 ans pour se conformer aux nouvelles conditions d'habilitation et de formation prévues par la loi.

## **D. Le volet financier**

Le système de financement prévu par la loi du 5 mars 2007 portant réforme de la protection juridique des majeurs réaffirme certains principes qui prévalaient dans la législation antérieure :

- Participation du majeur protégé au financement de la mesure en fonction de ses ressources,
- Financement public (Etat, collectivités et organismes débiteurs de prestations sociales) à titre subsidiaire,
- Possibilité de prélèvements exceptionnels.

Toutefois, la loi prévoit des dispositions visant à harmoniser et à rationaliser le dispositif pour le rendre plus équitable :

- Extension à l'ensemble des mesures (tutelles, curatelles, mandats spéciaux/sauvegarde de justice, mesures d'accompagnement judiciaire) du prélèvement sur les ressources du majeur protégé,
- Limitation des prélèvements exceptionnels à un nombre limité d'actes,
- Extension du financement public à l'ensemble des mesures, quel que soit le mandataire qui les exerce, à l'exception des préposés d'établissement,
- Modification de la répartition du financement entre financeurs publics (Etat, organismes de sécurité sociale, départements),
- Un financement public encadré, rationalisé et objectivé.

Les principales modifications concernent la répartition des financements et les modes de financement.

## 1. La répartition des financements

Le système de financement des MJPM comporte désormais trois niveaux :

- Un barème unique de participation des majeurs protégés compte tenu de leurs ressources,
- à titre subsidiaire, lorsque le niveau de ressources des personnes protégées est insuffisant pour couvrir le coût de la mesure, un financement public, selon un nouveau mode de répartition entre financeurs publics prévu par la loi :
  - . *L'Etat* finance les tutelles et curatelles pour les personnes qui n'ont pas de prestation sociale ou qui perçoivent une prestation sociale à la charge du département ou une prestation sociale qui n'est pas dans la liste fixée par le décret. Les mesures à sa charge sont financées dans le cadre du programme 106 (Actions en faveur des familles vulnérables) ;
  - . *La sécurité sociale*, notamment la Caisse d'allocations familiales (CAF), participe au financement des MAJ pour les personnes qui reçoivent une prestation sociale, à l'exception de celles relevant du département, ainsi que les tutelles et curatelles pour les personnes qui reçoivent une prestation sociale listée dans le décret à l'exception de celles relevant du département ;
  - . *Les départements* financent les MAJ (comme auparavant les TPSA) pour les personnes qui perçoivent une prestation relevant de leur compétence.
- Enfin, une indemnité complémentaire à la rémunération déjà perçue par le mandataire attribuée par le juge des tutelles à titre exceptionnel.

Toutefois l'activité des préposés d'établissement ne bénéficie pas de financements publics spécifiques. Le financement public de cette activité relève ainsi du budget des établissements concernés et de leurs sources de financement habituelles (dotation annuelle de financement/assurance maladie pour les services psychiatriques des établissements de santé ; tarif hébergement/personne protégée ou aide sociale pour les établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD) ou les foyers d'accueil médicalisés (FAM) ; assurance maladie pour les maisons d'accueil spécialisées (MAS)...).

L'activité des DPF est rémunérée exclusivement par la sécurité sociale (CAF).

## 2. Les modes de financement

Pour les services tutélaires (MJPM et DPF), la rémunération publique est allouée sous forme de dotation globale de financement (DGF). Ce mode de financement permet, dans le cadre d'une procédure budgétaire contradictoire, d'apprécier de manière plus précise l'activité, d'objectiver les besoins réels des services et d'allouer les ressources de façon plus équitable sur tout le territoire.

La DGF permet en effet de calibrer l'enveloppe financière en fonction des prestations délivrées par les services, en particulier selon la charge de travail des intervenants tutélaires liée à l'exécution des mesures dont le poids est évalué en points à partir d'un référentiel

élaboré avec les professionnels du secteur. Le montant des DGF peut être modulé en fonction d'un ensemble d'indicateurs qui permettent d'objectiver l'allocation des ressources.

La DGF est fixée par la Direction départementale de la cohésion sociale (DDCS) ou la Direction départementale de la cohésion sociale et de la protection des populations (DDCSPP).

Les personnes exerçant à titre individuel (MJPM et DPF) sont rémunérées, au titre de la rémunération publique subsidiaire, sur la base de tarifs mensuels forfaitaires (tarification à la mesure) versés par les financeurs publics concernés dont la DDCS ou DDCSPP.

En revanche, l'activité des préposés d'établissement ne bénéficiant pas de financements publics spécifiques, aucune modalité particulière n'a été prévue.

## II. L'adoption d'un schéma régional des mandataires judiciaires à la protection des majeurs et des délégués aux prestations familiales

La loi du 5 mars 2007 prévoit la création d'un schéma régional des MJPM et des DPF. Le contenu et la portée juridique du schéma sont précisés dans le Code de l'action sociale et des familles (CASF). La DGCS a imposé un calendrier contraint pour son élaboration.

### **A. Le contenu du schéma**

Le schéma régional doit faire la synthèse de l'ensemble des perspectives de l'action menée par le département, l'Etat et les organismes de sécurité sociale dans le domaine de la protection des majeurs et de l'aide judiciaire à la gestion du budget familial. Il concerne les mesures de protection prononcées par le juge et intègre les données relatives à la mise en œuvre de la MASP. Il sera articulé avec les autres schémas départementaux d'organisation sociale et médico-sociale.

Le schéma devra (Article L312-4 du CASF) :

1. apprécier la nature, le niveau et l'évolution des besoins sociaux et médico-sociaux de la population,
2. dresser le bilan quantitatif et qualitatif de l'offre sociale et médico-sociale existante,
3. déterminer les perspectives et les objectifs de développement de l'offre,
4. préciser le cadre de la coopération et de la coordination entre les services,
5. définir les critères d'évaluation des actions mises en œuvre.

Le schéma est arrêté par le préfet de région pour une période de cinq ans. Il est révisable à tout moment à l'initiative du préfet de région. Il est transmis au Comité régional d'organisation sociale et médico-sociale (CROSMS) pour information.

### **B. La portée juridique du schéma**

Pour exercer des mesures de protection, les MJPM et les DPF doivent être inscrits sur une liste établie par le préfet de département, selon des procédures différentes prévues par le CASF pour tenir compte des modes d'exercice de la protection judiciaire (autorisation pour les services MJPM ou DPF, agrément pour les professionnels exerçant à titre individuel MJPM ou DPF, déclaration préalable de désignation par les établissements d'agents en qualité de préposé MJPM).

A ce jour, les MJPM et DPF exerçant déjà une activité, sont habilités à titre provisoire, par la loi jusqu'au 31/12/2010. Toutefois, s'agissant des services tutélaires, cette date est repoussée au 31/12/2011 selon les dispositions de la loi de simplification du droit du 12 mai 2009. Pour les MJPM à titre individuel, la date demeure inchangée mais il est prévu de leur accorder le même délai supplémentaire. Au delà des dates précitées, les MJPM et DPF doivent obtenir une nouvelle habilitation selon des procédures différenciées.

La loi distingue trois types de MJPM :

- les personnes morales gestionnaires de services,
- les personnes physiques exerçant à titre individuel,
- les préposés d'établissement.

Il convient de distinguer les trois catégories de mandataires car le schéma n'a pas la même portée juridique pour tous.

### 1. Les personnes morales gestionnaires de service

Les services sont soumis à une autorisation. A cet effet, l'article L 313-4 du CASF prévoit que « l'autorisation initiale est accordée si le projet :

1. Est compatible avec les objectifs et répond aux besoins sociaux et médico-sociaux fixés par le schéma d'organisation sociale et médico-sociale dont il relève et, pour les établissements visés au b du 5° du I de l'article L. 312-1, aux besoins et débouchés recensés en matière de formation professionnelle ;
2. Satisfait aux règles d'organisation et de fonctionnement prévues par le présent code et prévoit les démarches d'évaluation et les systèmes d'information respectivement prévus aux articles L. 312-8 et L. 312-9 ;
3. Présente un coût de fonctionnement qui n'est pas hors de proportion avec le service rendu ou les coûts des établissements et services fournissant des prestations comparables ;
4. Est compatible, lorsqu'il en relève, avec le programme interdépartemental mentionné à l'article L. 312-5-1, et présente un coût de fonctionnement en année pleine compatible avec le montant des dotations mentionnées, selon le cas, aux articles L. 312-5-2, L. 313-8, L. 314-3, L. 314-3-2 et L. 314-4, au titre de l'exercice au cours duquel prend effet cette autorisation. »

### 2. Les personnes physiques qui exercent à titre individuel des mesures de protection des majeurs

En application de l'article L 472-1, l'agrément est délivré si la personne satisfait aux conditions prévues par les articles L 471-4 et L 472-2. De plus, l'agrément doit s'inscrire dans les objectifs et répondre aux besoins fixés par le schéma régional prévu à l'article L 312-5.

### 3. Les préposés d'établissement

Selon le CASF, les préposés d'établissement ne sont pas soumis à autorisation, ni à agrément. En conséquence, les conditions de droit citées ci-dessus, et notamment la conformité au schéma, ne s'appliquent pas.



### **C. Un calendrier contraint fixé pour son élaboration**

La DGCS a demandé à ce que chaque DRASS élabore un schéma régional dans un délai de 6 mois à compter du 1<sup>er</sup> septembre 2009, soit une date butoir fixée au 1<sup>er</sup> mars 2010.

Compte tenu du délai contraint assigné pour la réalisation du schéma, il est demandé d'en limiter le contenu aux trois premiers points de l'article L312-4 ci-dessus.

En conséquence, les points concernant le cadre de la coopération et de la coordination entre les services, ainsi que les critères d'évaluation des actions mises en œuvre seront uniquement abordés, sans être développés, dans le schéma. Ces thématiques feront l'objet d'un travail plus approfondi postérieurement à l'adoption du schéma régional.

## **III. La méthodologie retenue en Alsace**

L'élaboration du schéma a été menée en lien avec les acteurs de la réforme par la réunion d'instances régionales et par l'utilisation d'outils pour la réalisation de l'état des lieux.

### **A. La réunion d'instances régionales**

Dès le 16 avril 2009, les services des deux Directions départementales des affaires sanitaires et sociales (DDASS)<sup>2</sup> et de la Direction régionale des affaires sanitaires et sociales (DRASS) se sont réunis pour définir les contours du futur schéma.

Suite aux instructions de la DGCS, une première réunion avec les juges et les financeurs a été organisée le 24 septembre 2009 afin de définir des pistes de travail.

Conformément aux préconisations de la DGCS, dans la perspective d'organiser la concertation régionale, plusieurs instances régionales se sont également réunies :

- Un comité de pilotage associant les financeurs et les juges<sup>3</sup>,
- Un comité de concertation réunissant tous les acteurs,
- Des groupes de travail thématiques.

Le comité de pilotage (COPIL) s'est réuni à deux reprises :

- Le 20/11/2009, afin de lancer la démarche du schéma,
- Le 18/03/2010, afin de valider les travaux réalisés par les groupes de travail et de définir les orientations.

Par ailleurs, un comité de concertation comprenant tous les acteurs de la réforme<sup>4</sup> a eu lieu le 17 décembre 2009 et le 26 janvier 2010.

---

<sup>2</sup> Actuellement la DDCS du Bas-Rhin et la DDCSPP du Haut-Rhin

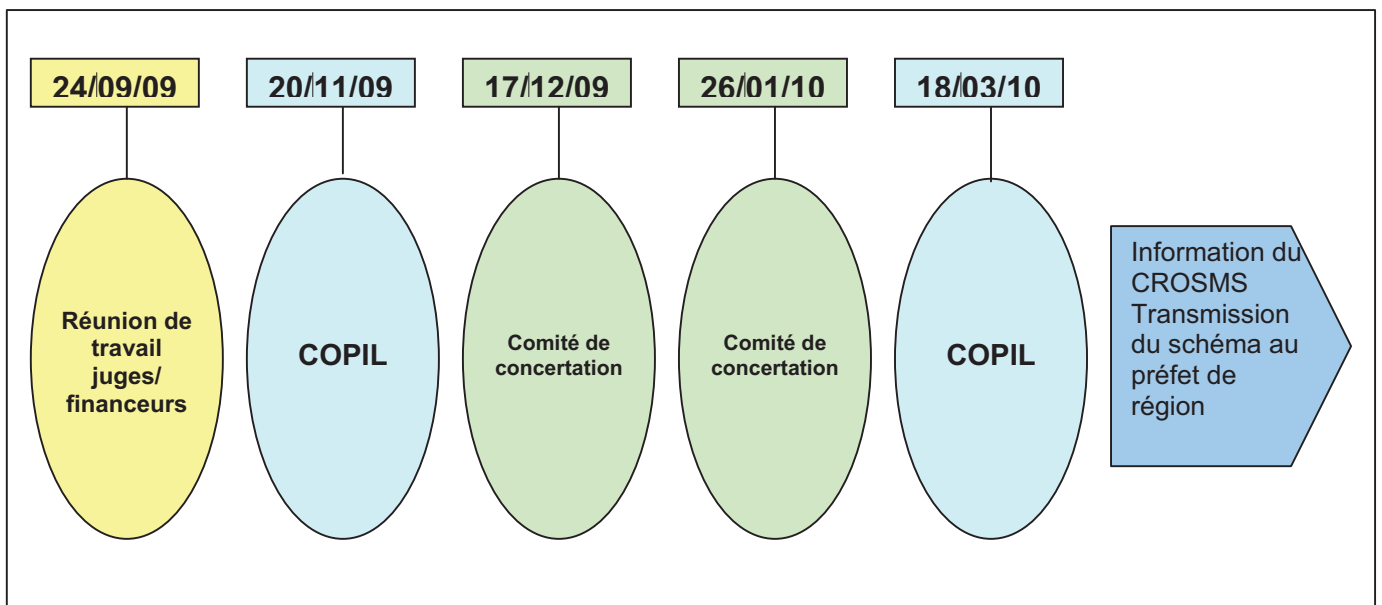
<sup>3</sup> Voir Annexe 1 : Composition du comité de pilotage

<sup>4</sup> Voir Annexe 2 : Composition du comité de concertation

A cette occasion, des groupes de travail ont été constitués sur les thématiques suivantes :

- Le 17/12/2009 :
  - o Echanges d'expériences, partage de bonnes pratiques, difficultés rencontrées,
  - o Identification des besoins quantitatifs recensés par les différents acteurs,
- Le 26/01/2010/
  - o Obligations des mandataires judiciaires et modalités de contrôle,
  - o Mise en place d'outils de collaboration,
  - o Mise en place d'une démarche qualité régionale dans l'exercice professionnel.

Calendrier relatif à l'élaboration du schéma :



## B. Les outils

Afin de compléter les données issues des indicateurs du secteur tutélaire, diverses enquêtes ont été menées auprès des différents acteurs au sujet de leur activité, de la territorialisation et de la formation. Les premières enquêtes étaient basées sur les données de l'année 2008 et des prévisions de l'année 2009, ces chiffres ont été réactualisés pour la plupart.

Par ailleurs des questionnaires ont été adressés aux juges des tutelles pour recueillir des informations d'ordre qualitatif et quantitatif.



## CHAPITRE 1 : ETAT DES LIEUX

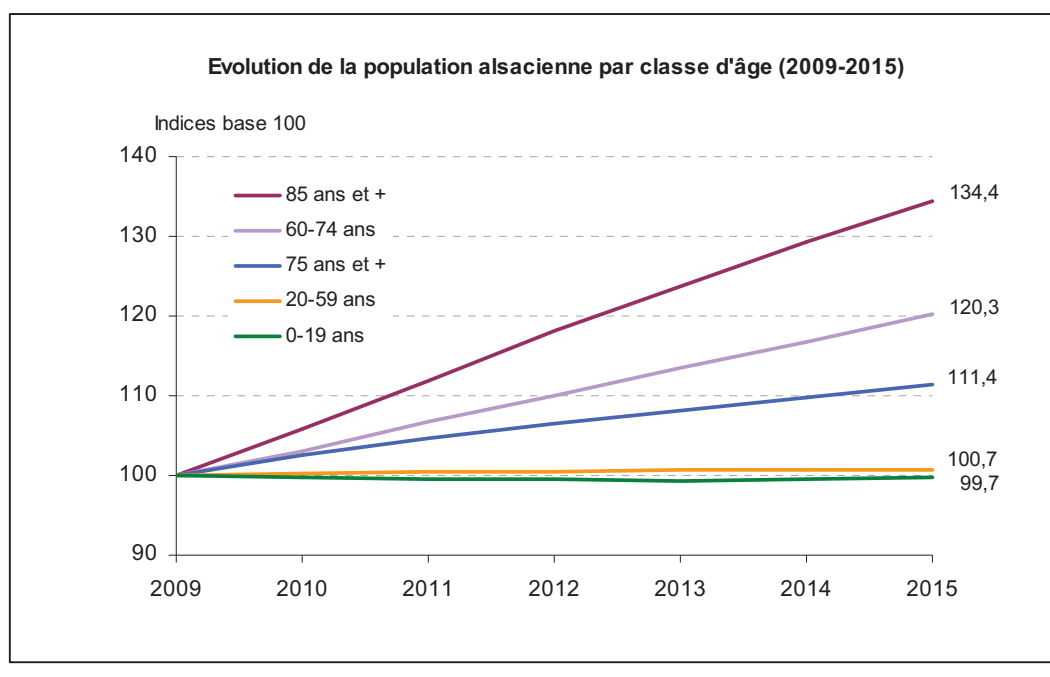
### I. Situation de la région Alsace au 1<sup>er</sup> janvier 2009

#### A. Le contexte démographique

Au 1<sup>er</sup> janvier 2009, l'Alsace compte 1 854 908 habitants dont 134 422 de plus de 75 ans (77 757 dans le Bas-Rhin et 56 665 dans le Haut-Rhin).

Entre 2009 et 2015<sup>5</sup>, la population alsacienne augmentera de 11 450 individus par an. Cette augmentation s'observera dans les deux départements, bien que le Bas-Rhin affiche un dynamisme démographique plus important avec une croissance de 4,2% sur la période (contre 3% dans le Haut-Rhin).

La structure par âge connaîtra d'importants changements pour les personnes de plus de 60 ans, et plus particulièrement pour les plus de 74 ans.



**Les moins de 20 ans** seront les seuls à voir leur effectif diminuer légèrement en même temps que leur poids au sein de la structure par âge (-0,9 points). Toutefois cette baisse s'observera uniquement pour le Haut-Rhin, la représentation des jeunes demeurant stable dans le Bas-Rhin.

**Les 20-59 ans** augmenteront faiblement, compte tenu de l'amplitude de la classe d'âge, uniquement dans le Bas-Rhin, ce département attirant davantage la population active. Néanmoins leur poids diminuera de 1,6 point, traduisant la plus forte baisse de représentativité au sein de la structure par âge.

**Les 60-74 ans** enregistreront la plus forte augmentation (+ 47 476 individus) par rapport aux autres classes d'âge et de la même manière dans les deux départements. Leur poids est

<sup>5</sup> Projection OMPHALE réalisée par l'INSEE et mise à jour en 2007 (population au 1<sup>er</sup> janvier 2006)

également celui qui augmente le plus significativement, passant de 12,6% à 14,6% de la population.

Entre 2009 et 2015, l'effectif des **75 ans et plus** augmentera de 15 300 individus. A nouveau, cette augmentation sera relativement équilibrée entre le Bas-Rhin et le Haut-Rhin (respectivement 11,8% et 10,9% de croissance pour cette classe d'âge).

**Les 85 ans et plus** connaîtront la plus forte croissance relative (+34,4%), plus précisément ressentie dans le Haut-Rhin. Leur croissance effective sera bien plus importante que celle des 20-59 ans ce qui souligne le dynamisme de cette classe d'âge.

## **B. Le contexte social**

Deux indicateurs permettent d'évaluer le nombre de personnes susceptibles de nécessiter une mise sous protection judiciaire du fait de leur vulnérabilité. Il s'agit de l'Allocation personnalisée d'autonomie (APA) et de l'allocation adulte handicapée (AAH).

L'APA s'adresse à toute personne âgée de 60 ans et plus, résidant en France, et qui se trouve dans l'incapacité d'assumer les conséquences du manque ou de la perte d'autonomie liés à son état physique ou mental. Elle est personnalisée car articulée en fonction du degré de perte d'autonomie et des ressources du bénéficiaire.

Au 1<sup>er</sup> janvier 2009, le nombre de bénéficiaires de l'APA s'élève à :

- Bas-Rhin : 11 300,
- Haut-Rhin : 11 097 dont 5 493 à domicile et 5 604 en établissement.

L'allocation aux adultes handicapés (AAH) a pour objet de garantir un revenu minimum aux personnes handicapées, âgées de plus de 20 ans, afin qu'elles puissent faire face aux dépenses de la vie courante. A partir de 60 ans, l'AAH n'est plus versée en cas d'incapacité de 50 % à 79 %. A cet âge, les bénéficiaires basculent dans le régime de retraite pour inaptitude. En cas d'incapacité d'au moins 80 %, une AAH différentielle (allocation mensuelle réduite) peut être versée au-delà de 60 ans en complément d'une retraite inférieure au minimum vieillesse.

Au 1<sup>er</sup> janvier 2009, les CAF dénombraient en Alsace 19 323 bénéficiaires de l'AAH soit un taux de 18,6 pour 1000 habitants de 20 à 59 ans. Cette densité qui est légèrement plus élevée dans le Haut-Rhin (20,8 pour 1000) que dans le Bas-Rhin (16,1 pour 1000) est inférieure à la moyenne de la France métropolitaine (39,1 pour 1000) Au cours des dernières années, le nombre d'allocataires n'a pas cessé d'augmenter dans les deux départements (+11, 7% entre 2004 et 2008 soit 2 035 bénéficiaires en plus) mais cette hausse est plus sensible dans le Bas-Rhin que dans le Haut-Rhin (respectivement +14,8% et +8,2%).

En 2009, les services tutélaires de la région Alsace suivent 2 489 bénéficiaires de l'AAH soit 12,8% des allocataires.

L'évolution de ces différents indicateurs démographiques et sociaux laisse donc présager une augmentation du nombre de personnes nécessitant, dans les cinq prochaines années, une protection administrative ou juridique.

## II. Inventaire de l'offre

### **A. Les mesures gérées par les services tutélares**

#### 1. Les services tutélares de la région

Dans le Bas-Rhin, il existe actuellement 6 services tutélares qui gèrent, au 31/12/2009, 3 356 mesures de tutelle, de curatelle et de sauvegarde de justice:

- Une main pour tous : 25
- Services de tutelles de la ville de Strasbourg : 281
- Groupement d'intérêt public tutélaire d'Alsace (GIPTA) : 112
- Association TANDEM : 472
- Association tutélaire d'Alsace (ATA) : 349
- Union départementale des associations familiales (UDAF): 2 029

La Ville de Strasbourg se désengagera en 2010. En 2009, elle ne dispose plus que de 281 mesures, certaines ayant déjà été transférées à l'association TANDEM.

Dans le Haut-Rhin, au 31/12/2009, 6 services tutélares gèrent 3 186 mesures de tutelle, de curatelle et de sauvegarde de justice:

- Association tutélaire d'Alsace (ATA) : 774
- UDAF : 1 585
- Une main pour tous : 94
- Association pour la protection des majeurs (APROMA) : 116
- Association pour l'accompagnement et le maintien à domicile (APAMAD): 610
- Mutuelle générale (créée en 2009) : 7

Par ailleurs les UDAF gèrent, pour le Bas-Rhin, 290 mesures judiciaires d'aide à la gestion du budget familial (MJAGBF) et, pour le Haut-Rhin, 168 mesures.

#### 2. L'évolution du nombre de mesures de 2007 à 2009

**Mesures gérées par les services mandataires judiciaires à la protection des majeurs (MJPM)**

<b>Au 31/12</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>Evolution entre 2007 et 2009</b>
Bas-Rhin	3 130	3 181	3 356	+7,2%
Haut-Rhin	2 842	3 040	3 186	+12,1%
<b>Alsace</b>	<b>5 972</b>	<b>6 221</b>	<b>6 542</b>	<b>+9,5%</b>
France	294 107	305 443	317 445 (prévisionnel)	+7,9%

On constate une augmentation constante du nombre de mesures qui ne fléchit pas en 2009 malgré la mise en œuvre de la réforme. Cette progression est plus importante qu'au niveau national.

### Mesures gérées par les délégués aux prestations familiales (DPF)

Au 31/12	2007	2008	2009	Evolution entre 2007 et 2009
Bas-Rhin	318	313	290	-8,8%
Haut-Rhin	180	172	168	-6,6%
<b>Alsace</b>	<b>498</b>	<b>485</b>	<b>458</b>	<b>-8%</b>
France	18 410	17 462	17 621 (prévisionnel)	-4,3%

### 3. Les mesures prononcées au 31/12/ 2009<sup>6</sup>

#### Mesures gérées par les services MJPM

	Curatelle renforcée		Curatelle simple		Tutelle		TPSA simple ou MAJ		TPSA doublée d'une curatelle renforcée		TPSA doublée d'une curatelle simple ou tutelle		Sauvegarde de justice	
	Nb	% du total des mesures	Nb	%	Nb	%	Nb	%	Nb	%	Nb	%	Nb	%
67	1544	46%	97	2,9%	1442	43%	244	7,3%	0	0,0%	0	0,0%	29	0,8%
68	1489	46,8%	109	3,4%	1150	36,1%	65	2,0%	230	7,2%	105	3,3%	38	1,2%
<b>Alsace</b>	<b>3033</b>	<b>46,5%</b>	<b>206</b>	<b>3,1%</b>	<b>2592</b>	<b>39,6%</b>	<b>309</b>	<b>4,7%</b>	<b>230</b>	<b>3,5%</b>	<b>105</b>	<b>1,6%</b>	<b>67</b>	<b>1%</b>

On constate que deux mesures sont très majoritairement prononcées :

- La curatelle renforcée : 46,5%,
- La tutelle : 39,6%.

Par ailleurs, les mesures concernent essentiellement des personnes à domicile (70,3%).

	% des mesures à domicile	% des mesures en établissement	Total des mesures
67	74%	26%	3 356
68	66,3%	33,7%	3 186
<b>Alsace</b>	<b>70,3%</b>	<b>29,7%</b>	<b>6 542</b>

#### Mesures gérées par les DPF

On distingue deux catégories de mesures gérées par les délégués aux prestations familiales :

- Les Mesures judiciaires d'aide à la gestion du budget familial (MJAGBF) qui remplacent les anciennes tutelles aux prestations sociales « enfants » (TPSE),
- Les MJAGBF doublées d'une Mesure d'accompagnement judiciaire (MAJ) qui remplacent les anciennes tutelles aux prestations sociales « adultes » (TPSA)

<sup>6</sup> Voir Annexe 3 : « Les mesures prononcées au 31/12/2009, par association »

2009	MJAGBF		MJAGBF doublée d'une MAJ	
	Nb	% du total des mesures	Nb	% du total des mesures
67	290	100%	0	0%
68	162	93%	6	3,6%
<b>Alsace</b>	<b>452</b>	<b>98,7%</b>	<b>6</b>	<b>1,3%</b>

#### 4. Les caractéristiques de la prise en charge (exercice 2009)

##### Mesures gérées par les services MJPM<sup>7</sup>

Moyennes	Poids moyen de la mesure majeur protégée	Valeur du point service	Nb de points par ETP	Nb de mesure moyenne par ETP
Bas-Rhin	11,26	13,28	3 745	27,38
Haut-Rhin	11,14	13,33	3 978	29,08
Alsace	11,20	13,30	3 854	28,17
France	11,40	11,81	4 259	31,1

Par rapport à la moyenne nationale, on constate que :

- Les mesures sont légèrement moins lourdes en termes de prise en charge (poids moyen de la mesure),
- Les mesures sont plus coûteuses (valeur du point service),
- Chaque délégué gère à la fois moins de mesures (nb de mesure moyenne par ETP) et des mesures moins lourdes (nb de points par ETP).

##### Mesures gérées par les DPF

Moyennes	Poids moyen de la mesure	Valeur du point service	Nb de points par ETP	Nb de mesure moyenne par ETP
Bas-Rhin	19,85	10,72	5 218	21,68
Haut-Rhin	19,82	10,70	4 929	20,48
Alsace	19,84	10,71	5 112	21,24
France	19,4	13,5	4 244	17,6

On observe que, par rapport à la moyenne nationale :

- Les mesures sont plus lourdes en termes de prise en charge,
- Les mesures sont moins coûteuses,
- Chaque délégué gère à la fois davantage de mesures et des mesures plus lourdes.

<sup>7</sup> Voir Annexe 4 : « Les indicateurs de référence par association, exercice 2009 »



## 5. Les caractéristiques du personnel des services tutélares (au 31/12/2009)

### Mesures gérées par les services MJPM

Moyennes	% d'ETP délégués à la tutelle	Nb total d'ETP <sup>8</sup>	Indicateur de formation (nb d'h/ETP)
Bas-Rhin	60,1%	118,4	23
Haut-Rhin	55,5%	103,7	38,2
Alsace	57,9 %	222,1	29,8
France	51,1 %	9 779	37,4

Les services tutélares de la région Alsace emploient davantage de délégués à la tutelle que les services des autres régions. En revanche, les délégués bénéficient de moins d'heures de formation que la moyenne nationale.

### Mesures gérées par les DPF

Moyennes	% d'ETP délégués	Nb total d'ETP	Indicateur de formation (nb d'h/ETP)
Bas-Rhin	68,8	14,4	4,55
Haut-Rhin	59,0	8,3	14,24
Alsace	62,7	23,4	7,77
France	58,3	990,7	50,9

Par rapport à la moyenne nationale, les services de DPF consacrent davantage de moyens en personnel pour ses délégués en revanche les actions en faveur de la formation sont très faibles.

## 6. Le financement

La loi du 5 mars 2007, entrée en vigueur avec effet au 1<sup>er</sup> janvier 2009, a généralisé une réforme en profondeur des mécanismes de financement des services MJPM et DPF reposant sur 3 principes :

1. la fixation d'une dotation globale par l'Etat – autorité de tarification - selon une procédure contradictoire,
2. le partage du financement entre financeurs publics au regard du revenu du majeur protégé<sup>9</sup>,
3. la réforme et l'harmonisation de la participation des bénéficiaires.

De ce fait, l'Etat finance, en 2009, dans le Bas-Rhin, 40,6% des mesures gérées par les services tutélares et 47,82 % dans le Haut-Rhin soit un montant total régional de **4 187 613 €**.<sup>10</sup>

Par ailleurs, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2009, les services sont financés sous forme de dotation globale de financement (DGF) et non plus en mois mesure. Ils reçoivent 1/12<sup>ème</sup> de leur budget chaque mois, ce qui permet d'éviter les problèmes de trésorerie.

<sup>8</sup> ETP : équivalent temps plein

<sup>9</sup> Voir Annexe 6 : « Répartition des personnes en fonction de la perception ou non d'une prestation sociale et en fonction de la prestation sociale la plus élevée »

<sup>10</sup> Voir Annexe 7 : « Crédits alloués aux services tutélares à l'issue de la campagne budgétaire 2009 »

## **B. Les mandataires judiciaires exerçant à titre individuel**

La région Alsace semble avoir la particularité de disposer de nombreuses personnes physiques anciennement appelées « bénévoles » car elles ne percevaient pas de salaire pour leur activité. Il s'agit, pour la plupart, de personnes qui se chargent de quelques mesures concernant des personnes qui habitent sur le territoire de leur commune (formule héritée des conseillers des orphelins) ou qui sont d'anciens gérants de tutelle d'établissement, qui ont, après leur retraite, accepté de prendre en charge certains dossiers.

Avec la réforme du 5 mars 2007, les personnes privées peuvent demander à être rémunérées depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2009.

Elles doivent pour cela remplir des conditions d'âge et de diplôme. Les personnes exerçant actuellement des mesures bénéficient cependant d'un délai de trois ans, soit jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2011, pour se mettre en conformité.

Pour obtenir un financement de la DDASS, il faut que la personne passe une convention de financement et produise préalablement les documents suivants :

- Un RIB,
- Une assurance,
- Un statut d'auto entrepreneur,
- Un mémoire de facturation par trimestre.

Dans le Bas-Rhin, 255 personnes privées, exerçant 1 086 mesures (664 à domicile, 422 en établissement, et 74 non définies), sont recensées sur la liste départementale.

100 ont fait connaître leur souhait de poursuivre leur activité dont 15 dans une optique de professionnalisation. Il s'agit exclusivement de personnes de plus de 70 ans.

Au 31 décembre 2009, 42 personnes ont été conventionnées et actuellement 15 nouvelles demandes sont en cours de traitement.

Dans le Haut-Rhin, 104 personnes sont inscrites sur la liste départementale. 12 ont demandé le bénéfice du financement public mais seulement 9 ont satisfait à leurs obligations en matière d'assurance et de déclaration d'activité en tant que profession libérale.

Le faible nombre de demandes est lié au frein que constitue l'obligation de formation et de déclaration d'activité en tant que profession libérale. A partir de 2011, une forte augmentation du nombre de dossiers confiés à des mandataires judiciaires est donc à prévoir.

Certains magistrats craignent une grande perte de compétences et de disponibilités fin 2011, lorsqu'il faudra radier les personnes qui ne se sont pas mises en règle avec la réglementation fiscale et sociale.

De ce fait, une nouvelle génération, aux profils variés, est en train de s'intéresser au métier.

D'ores et déjà des mandataires exerçant à titre individuel se regroupent en association, afin de partager leurs expériences, de sortir de leur solitude, de mutualiser leurs moyens et leurs actions et de pouvoir porter leur voix plus facilement auprès du tribunal.

## C. Les préposés d'établissement

Au 31/12/2009, on recense, en Alsace, 31 préposés d'établissement qui gèrent 1043 mesures pour le compte de 41 établissements.

### 1. La situation des préposés dans le Bas-Rhin

Dans le Bas-Rhin, 560 mesures sont gérées par 10 préposés pour 11 établissements dont 60% sont des établissements médico-sociaux et 40% des établissements de santé.

Chaque préposé suit en moyenne 56 dossiers. La charge de travail est cependant hétérogène puisque 4 structures concentrent à elles seules 97% des mesures. Parmi ces dernières, 3 sont des établissements de santé et une accueille des personnes âgées dépendantes. Seule la structure médico-sociale ne met pas à disposition du préposé une secrétaire pour l'assister car le service comptable remplit cette fonction.

### 2. La situation des préposés dans le Haut-Rhin

Dans le Haut-Rhin, 483 mesures sont gérées par 21 préposés pour 30 établissements dont 68,4% sont des établissements médico-sociaux et 31,6 % des établissements de santé.

Chaque préposé suit en moyenne 23 dossiers. La charge de travail est, à l'instar du Bas-Rhin, très variée. En effet, 25 structures gèrent moins de 15 mesures chacune. Les 5 autres établissements suivent 406 mesures soit 84% de la totalité. Deux établissements de santé regroupent 325 mesures à eux seuls (le centre départemental de repos et de soin (CDRS) de Colmar et le Centre hospitalier de Rouffach). Les 3 autres structures hébergent des personnes âgées et suivent entre 15 et 20 mesures.

La plupart des structures suivent donc ces dossiers en marge de leur activité et, en général, pour des personnes bénéficiaires de l'aide sociale.

Par ailleurs, 4 maisons de retraite ont conventionné pour mutualiser la gestion des mesures.

### 3. L'obligation de désigner un préposé d'établissement

La loi du 5 mars 2007 (art L472-5 CASF et art. L6 111-4 CSP) introduit cependant l'obligation pour les établissements publics mentionnés aux 6° et 7° du I de l'art. L312-1 du CASF ainsi qu'aux établissements de santé publics ou privés dont la capacité d'accueil est supérieure à un seuil fixé par décret de désigner un ou plusieurs agents comme mandataires judiciaires à la protection des majeurs pour exercer les mesures ordonnées par l'autorité judiciaire au titre du mandat spécial auquel il peut être recouru dans le cadre de la sauvegarde de justice ou au titre de la curatelle, de la tutelle ou de la mesure d'accompagnement judiciaire.

Cette obligation concerne les structures suivantes :

- les établissements et services publics qui accueillent des personnes âgées ou qui leur apportent à domicile une assistance dans les actes quotidiens de la vie, des prestations de soins ou une aide à l'insertion sociale,
- les établissements et les services publics, y compris les foyers d'accueil médicalisé, qui accueillent des personnes adultes handicapées, quel que soit leur degré de handicap ou leur âge, ou des personnes atteintes de pathologies chroniques, qui leur apportent à domicile une assistance dans les actes quotidiens de la vie, des prestations de soins ou une aide à l'insertion sociale ou bien qui leur assurent un accompagnement médico-social en milieu ouvert,
- les établissements publics de santé, hôpitaux locaux, établissements de santé privés à but non lucratif admis à participer au service public hospitalier, dispensant des soins de longue durée ou des soins psychiatriques.

Actuellement seul le décret concernant les établissements médico-sociaux est paru (art D472-13 CASF). Il fixe le seuil à 80 places autorisées au titre de l'hébergement permanent.

Dans le Bas-Rhin, 20 établissements doivent répondre à cette obligation et 20 dans le Haut-Rhin. Il s'agit essentiellement de structures hébergeant des personnes âgées, seul un établissement accueillant des personnes handicapées remplissant les conditions.

Parmi ces structures, seules 8 disposent actuellement d'un préposé, 2 dans le Bas-Rhin et 6 dans le Haut-Rhin.

#### **D. Les tuteurs familiaux**

L'activité des tuteurs familiaux n'est qu'imparfaitement connue à ce jour.

Il ressort néanmoins des éléments fournis par les juges des tutelles qu'ils représentent environ 50% des mesures prononcées soit de l'ordre de 7500 mesures à l'échelle de la région.

Le recours aux familles est écarté par les juges lorsqu' existe un risque de conflits familiaux ou lorsque la famille ne dispose pas des compétences et/ou de la disponibilité nécessaire.

Par ailleurs, le recours aux familles implique une surcharge de travail pour les greffes qui doivent informer la famille et réaliser les comptes. De ce fait, les magistrats souhaiteraient l'instauration d'un mécanisme de soutien aux familles pour soulager l'activité des greffes.

Actuellement, il existe un service d'aide et de formation aux tuteurs familiaux mis en place par l'UDAF du Bas-Rhin.

Le ministère de la justice a également créé un site internet dédié à l'information des particuliers sur la protection juridique des majeurs : <http://www.tutelles.justice.gouv.fr>.

### III. La situation au regard de l'organisation des juges des tutelles et des greffiers

La réforme de la carte judiciaire vient modifier la cartographie actuelle du ressort des juges des tutelles<sup>11</sup>.

En effet, cette réforme, initiée en 2007, a eu pour effet de supprimer, au niveau national, 23 tribunaux de grande instance (TGI) sur 181 et 178 tribunaux d'instance (TI) sur 473.

La réforme est progressive et étalée sur trois ans. La nouvelle carte entrera en pratique le 31 décembre 2009 pour les tribunaux d'instance et le 31 décembre 2010 pour les TGI.

En Alsace, les quatre TGI alsaciens sont maintenus soit les TGI de Strasbourg, de Saverne (Bas-Rhin), de Colmar et de Mulhouse (Haut-Rhin).

En revanche, sur les 16 TI, 5 vont disparaître. Il s'agit des TI de Wissembourg, Brumath (Bas-Rhin), Altkirch, Huningue et Ribeauvillé (Haut-Rhin).

Par ailleurs, les greffes détachés vont être fusionnés avec les greffes des TI. Il s'agit des greffes détachés de Sarre-Union, de Woerth, de Schirmeck, d'Erstein, de Sainte Marie aux Mines, de Kaysersberg, et de Munster.

Ces regroupements ont pour conséquence de perturber l'activité des juges des tutelles qui vont devoir traiter davantage de dossiers sans avoir nécessairement le transfert de moyens humains. En effet, si les dossiers traités par les tribunaux supprimés sont automatiquement transférés vers leurs juridictions d'accueil, il n'en est pas de même des effectifs : les magistrats, greffiers ou personnels administratifs, peuvent choisir librement leur nouvelle affectation.

#### Mesures recensées par les TI

---

<sup>11</sup> Voir Annexe 8 : « Carte judiciaire de la Cour d'appel de Colmar »

TI	Mesures en cours en 2009	Mesures nouvelles 2009	Nb de dossiers révisés	Délai de traitement <sup>12</sup>
<b>Haguenau (67)</b>	1 254		188	5 mois
<i>Wissembourg (TI)</i>	502	22	17	9 mois
<i>Brumath (TI)</i>	NR <sup>13</sup>	NR	NR	NR
<i>Woerth (greffe détaché)</i>	NR	NR	NR	NR
<b>Saverne (67)</b>	NR	NR	NR	NR
<i>Sarre-Union (greffe détaché)</i>	NR	NR	NR	NR
<b>Schiltigheim (67)</b>	NR	NR	NR	NR
<b>Molsheim (67)</b>	960	103	242	15 jours
<i>Schirmeck (Greffe détaché)</i>	200			
<b>Strasbourg (67)</b>	2 792	149	103	NR
<b>Illkirch-Graffenstaden (67)</b>	704	70		3,5 mois
<i>Erstein (greffe détaché)</i>	NR	NR	NR	NR
<b>Sélestat (67 et 68)</b>	727	130	124	6 mois
<i>Ribeauvillé (TI)</i>	230	28	65	6 mois
<i>Sainte-Marie-aux-Mines (greffe détaché)</i>	259	25	86	6 mois
<b>Colmar (68)</b>	1 558	NR	326	5 mois
<i>Munster (greffe détaché)</i>	NR	NR	NR	NR
<i>Kaysersberg</i>	NR	NR	NR	NR
<b>Guebwiller (68)</b>	1000	135	30	3 mois
<b>Thann (68)</b>	948		111	3 mois
<b>Mulhouse (68)</b>	3 868 <sup>14</sup>	580	405	3 mois
<i>Huningue (TI)</i>				
<i>Altkirch (TI)</i>				
<b>TOTAL (provisoire)</b>	<b>15 002</b>	<b>1 172</b>	<b>1 697</b>	<b>4,5 mois</b>

Il est fait appel aux MJPM dans les cas suivants :

- incurie de la famille,
- absence de famille ou de proche apte à exercer les fonctions de curateur ou de tuteur,
- mésentente familiale.

Le choix du mandataire est déterminé selon des critères qui sont relativement similaires à chaque TI. Les juges tiennent notamment compte de la situation de la personne et l'orientent vers les mandataires dont le mode de prise en charge paraît le plus adapté. Ainsi, pour les personnes placées, les juges privilégient le préposé d'établissement.

Dans le Bas-Rhin, à titre d'exemple, le TI d'Illkirch attribue les mesures de la manière suivante :

- Pour les institutionnels :
  - Les dossiers juridiques complexes ou les situations juridiques grevées (expulsion, endettement) afin que l'interlocuteur vis-à-vis des tiers soit un organisme,
  - Les dossiers au contraire très simples, ne nécessitant pas de gestion ou d'accompagnement particulier (ex : personnes en maison de retraite, avec une conscience altérée et ayant peu de revenus),

<sup>12</sup> Délai de traitement de la demande entre le dépôt de la requête et le jugement.

<sup>13</sup>NR : non renseigné car les chiffres n'ont pas pu être communiqués par certains services en cours de restructuration dans le cadre de la réforme de la carte judiciaire.

<sup>14</sup> Les chiffres tiennent compte de l'activité des tribunaux transférée dans le cadre de la réforme de la carte judiciaire.

- Les majeurs protégés ayant un comportement problématique (ex : agressif, vindicatif).
- Pour les privés :
  - Les personnes ayant besoin d'un accompagnement plus soutenu et régulier,
  - Les majeurs protégés et/ou les familles ayant besoin d'un rapport humain plus important.

Dans le Haut-Rhin :

- l'association APAMAD est sollicitée pour les personnes âgées à domicile ou bénéficiant de l'APA,
- l'UDAF est sollicitée pour les jeunes ou les personnes avec des problématiques sociales,
- l'ATA et Une Main pour tous prennent en charge des personnes handicapées et en structure.

#### Tuteurs recensés par les TI

Seul le nombre de tuteurs familiaux a pu être délivré par certains TI. Le nombre de mandataires, par catégorie (tuteur privé, service tutélaire, préposé d'établissement) n'est pas connu.

TI	Nombre de tuteurs familiaux
<b>Haguenau (67)</b>	489
<i>Wissembourg (TI)</i>	209
<i>Brumath (TI)</i>	NR
<i>Woerth (greffe détaché)</i>	NR
<b>Saverne (67)</b>	NR
<i>Sarre-Union (greffe détaché)</i>	NR
<b>Schiltigheim (67)</b>	NR
<b>Molsheim (67)</b>	164
<i>Schirmeck (Greffe détaché)</i>	NR
<b>Strasbourg (67)</b>	1 046
<b>Illkirch-Graffenstaden (67)</b>	282
<i>Erstein (greffe détaché)</i>	NR
<b>Sélestat (67 et 68)</b>	536
<i>Ribeauvillé (TI)</i>	
<i>Sainte-Marie-aux-Mines (greffe détaché)</i>	
<b>Colmar (68)</b>	419
<i>Munster (greffe détaché)</i>	NR
<i>Kaysersberg</i>	NR
<b>Guebwiller (68)</b>	415 (au prorata)
<b>Thann (68)</b>	363
<b>Mulhouse (68)</b>	1 100
<i>Huningue (TI)</i>	
<i>Altkirch (TI)</i>	
<b>TOTAL (provisoire)</b>	<b>5 023</b>

#### IV. Mise en place de la MASP par les Conseils généraux

## A. Le Conseil général du Bas-Rhin

Le Conseil général du Bas-Rhin a créé en Septembre 2008 une Unité de Prévention des Exclusions au sein du Service pour l'Accès à l'Autonomie Sociale-Direction de l'Insertion et de l'Action Sociale- Pôle Aide à la Personne.

Cette unité est en charge :

- de la mise en cohérence et du suivi des dispositifs d'action sociale de proximité relatifs à l'aide administrative à la gestion quotidienne, l'accès au droit, l'hygiène alimentaire (actions de promotions), la CMU/C, l'accompagnement budgétaire, au surendettement, aux demandes de secours ;
- de la mise en œuvre du dispositif d'appui psychologique aux personnes en situations de précarité : 3 psychologues sont rattachés à l'unité ;
- de la mise en œuvre de la réforme de la protection juridique des majeurs ainsi que des dispositifs relatifs à la maltraitance des personnes (adultes, personnes âgées, personnes handicapées..).

Trois ETP ont été affectés à ce service : un responsable de l'Unité, une secrétaire depuis septembre 09 et un travailleur social depuis novembre 09.

A fin octobre 2009, l'unité a été saisie pour 139 situations individuelles :

- 115 évaluations de situations « adultes » dont :
  - o 22 MASP simples en cours, effectuées par les travailleurs sociaux des Unités Territoriales,
  - o 14 MASP avec gestion en cours, déléguées à l'UDAF,
  - o 4 Mesures d'Accompagnement Judiciaire demandées dont 1 décidée et mise en œuvre,
  - o 7 orientations vers de l'accompagnement autre (AEB : action éducative budgétaire),
  - o 20 demandes de protection juridique,
  - o 18 signalements adultes vulnérables,
  - o 30 demandes en cours d'instruction,
  - o 24 évaluations de situations « enfance » dont :
    - 10 Mesures d'Accompagnement en Economie Sociale et Familiale en cours, effectuées par les travailleurs sociaux des Unités Territoriales,
    - 7 MJAGBF demandées dont 2 décidées et mises en œuvre,
    - 7 situations en cours d'instruction.

Par ailleurs, le Conseil Général du Bas-Rhin a choisi de mettre en œuvre les MAESF, mesures issues de la loi du 5 mars 2007 de réforme de la protection de l'enfance en même temps que les MASP et selon une procédure similaire, ces 2 mesures étant des mesures administratives d'accompagnement social et budgétaire, contractualisées avec les personnes.



Dès le début d'année 2009 des réunions d'information ont été organisées en direction des Unités Territoriales d'Action Médico-Sociale et des services du Département puis en direction des partenaires organisée par le comité départemental de liaison et de coordination des services sociaux du Bas-Rhin (CODELICO) et enfin à l'Ecole supérieure en travail éducatif et social de Strasbourg (ESTES) en partenariat avec l'UDAF pour un public de mandataires judiciaires.

Un comité de suivi « MASP » a été créé pour suivre la montée en charge de ces nouvelles mesures et les problématiques rencontrées ainsi qu'un site dédié sur l'intranet regroupant les textes législatifs, les procédures et les outils.

Tous les formulaires ont été créés par l'Unité après concertation avec les territoires : référentiel, formulaire de demande, contrat, plan d'intervention, bilan.

Après un appel d'offre, une convention de délégation a été signée avec l'UDAF pour les MASP avec gestion des prestations.

Une concertation s'est développée avec les magistrats sur la mise en œuvre de la réforme (3 réunions en 2009).

Un guide général sur « la protection des adultes vulnérables » est en préparation reprenant les mesures d'accompagnement social et budgétaire, les mesures de protection juridique, les signalements adultes vulnérables et les mesures d'hospitalisation contraintes.

## **B. Le Conseil général du Haut-Rhin**

Le Conseil général du Haut-Rhin a créé, le 1<sup>er</sup> janvier 2009, de façon expérimentale, une Unité de Protection des Majeurs au sein du service d'Expertises en Travail Social sous la responsabilité de la Direction Développement Social des Territoires.

Quatre ETP ont été affectés progressivement à cette unité: le responsable de l'Unité dès janvier 2009, une assistante administrative et deux travailleurs sociaux en octobre 2009.

Ses missions consistent à :

- Recueillir les données, expertiser et traiter les informations préoccupantes concernant les majeurs vulnérables dans le cadre d'un circuit unifié et centralisé,
- Saisir les parquets pour les situations qui le nécessitent et faire l'interface avec les autorités judiciaires (centralisation des suites données et information systématique des acteurs concernés),
- Observer et évaluer les mesures,
- Apporter un conseil technique et méthodologique aux acteurs internes et externes, -
- Piloter, animer et coordonner le dispositif, -
- Elaborer des règles opérationnelles visant une cohérence des modalités d'intervention sur le territoire départemental.

L'élaboration du dispositif de protection des majeurs vulnérables est effectuée de façon concertée. Une commission technique réunit les représentants des 3 directions de la solidarité. Elle est chargée du pilotage du dispositif, du suivi de la démarche de construction et de l'évaluation prévue en mai 2010. Cette évaluation doit permettre l'établissement d'un bilan et des préconisations qui permettront à l'assemblée départementale de poser les contours d'une organisation de ce nouveau champ de compétences, plus pérenne.

Au 15 janvier 2010, 150 informations préoccupantes ont été recueillies et traitées par l'unité protection des majeurs ;4 MASP simples sont en exercice depuis décembre 2009 par les 2 travailleurs sociaux de l'unité, 3 sont en cours de contractualisation.

Par ailleurs, dès 2009, une démarche de concertation a été engagée avec les autorités judiciaires.

L'unité a mis en place différents outils :

- un formulaire unique d'évaluation sociale et pécuniaire pour tous les publics vulnérables (personnes en situation de précarité, personnes âgées et personnes handicapées). Ce document doit permettre de faire remonter les situations préoccupantes et d'élaborer des propositions adéquates (MASP, MAJ, MPJ). Cet outil est destiné aux acteurs internes comme aux partenaires,
- une notice d'information sur la MASP à destination des bénéficiaires,
- des courriers type de MASP (notifications de décision),
- un modèle de contrat MASP,
- des fiches techniques à l'usage des professionnels.

D'autres outils sont en cours d'élaboration :

- un protocole d'accord avec les autorités judiciaires,
- un guide méthodologique à destination des professionnels,
- un formulaire unique pour le bilan de la MASP.

## V. La situation des professionnels au regard des formations complémentaires à valider

Un seul dossier de demande d'habilitation pour la dispense du Certificat National de Compétence de Mandataire judiciaire à la Protection des Majeurs, *mention « mesure judiciaire à la protection des majeurs »* a été déposé à la DRASS par le Pôle de Ressources Régional pour la Promotion du travail éducatif et social. Cette association gère un pôle de ressources où sont mises en commun les compétences de 2 centres de formation, l'ESTES (Ecole supérieure en travail éducatif et social de Strasbourg) et l'ISSM (Institut supérieur social de Mulhouse).

Après examen du cahier des charges transmis par le pôle de ressources, la DRASS a accordé la délégation relative à la formation préparant au certificat, le 21 octobre 2009.

Les formations sont dispensées sur 2 sites, à l'ESTES et à l'ISSM.

Dans le Bas-Rhin, la première formation est intervenue en décembre et elle a concerné 25 personnes, principalement des professionnels en exercice qui doivent uniquement suivre les modules obligatoires.

En avril 2010, une seconde formation démarrera. Il s'agit de la formation complète, davantage destinée aux personnes qui ne disposent pas d'allègement ni de dispenses. Leur profil est assez varié, il peut s'agir de demandeurs d'emploi, de personnes qui souhaitent se reconverter, de tuteurs familiaux qui souhaitent se professionnaliser ou encore de personnes d'autres régions qui recherchent les centres de formation qui démarrent les formations rapidement afin de leur permettre d'exercer au plus tôt.

Parmi ces demandes, certaines n'aboutiront pas car le coût de la formation (3 500 €) pour la formation complète et l'obligation de s'équiper en informatique peuvent constituer un frein à la démarche.

Dans le Haut-Rhin, le calendrier est identique car c'est le pôle de ressources régional qui coordonne la formation des mandataires judiciaires. 17 personnes, exclusivement des professionnels en poste, ont suivi la session de décembre.

Le pôle de ressources a d'ores et déjà identifié quelques difficultés dans la mise en place de ces formations :

- L'hétérogénéité des professionnels du secteur ce qui se répercute sur les parcours de formation : les effectifs varient beaucoup en fonction des modules considérés et des dispenses et allègements accordés,
- Le faible niveau de qualification des professionnels du secteur : peu de personnes disposent d'une formation de « tutelle aux prestations sociales (TPS) » ou de « tutelle aux majeurs protégés (TMP) » ou d'un diplôme de niveau III,
- Le respect du délai fixé pour la formation des mandataires judiciaires qui est très contraint.

## VI. Conclusion : l'évolution de la demande et de l'offre

### **A. Une évolution de la demande incertaine**

L'évolution de la demande est difficile à établir aujourd'hui. En effet, si le nombre de majeurs susceptibles de bénéficier d'une mesure de protection a augmenté ces dernières années, il faut à présent mesurer l'impact de la mise en œuvre de certaines dispositions de la loi du 5 mars 2007 qui peuvent induire une tendance à la baisse du nombre de mesures prononcées en raison notamment :

- de l'obligation de la révision des mesures,
- de la mise en place de la MASP et de la MAJ,
- du rôle de « filtre » confié au Procureur de la République,
- de l'intervention du médecin expert dans l'appréciation de l'altération des facultés mentales,
- de l'effectivité de l'application du principe de subsidiarité qui pourrait conduire à une montée en charge des tuteurs familiaux,
- de la mise en œuvre du mandat de protection future.

### **B. Une transformation de l'offre en cours**

#### 1. Les services

Les services tutélaires n'ont pas vu, pour l'instant, leur charge de travail modifiée et leur nombre ne devrait pas évoluer dans l'immédiat.

#### 2. Les mandataires exerçant à titre individuel

Cette catégorie de mandataires connaît une diminution importante.

En effet, au 31/12/2008, il y avait 403 mandataires inscrits sur les listes des tribunaux. A ce jour, seuls 70 sur 272 mandataires ont demandé à être financés dans le Bas-Rhin et 9 sur 131 dans le Haut-Rhin.

Il est possible que d'autres mandataires inscrits sur les listes se manifestent puisqu'ils peuvent se mettre en conformité avant le 31 décembre 2011. Passé ce délai, en principe, les mandataires exerçant à titre individuel qui n'auront pas fait la demande de financement et qui n'auront pas démarré leur cycle de formation ne pourront plus suivre les mesures dont ils avaient la charge. Sur ce dernier point, la DGCS étudie cependant la possibilité de permettre le maintien de la gestion des mesures en cours jusqu'à leur extinction.

Parallèlement, les organismes de formation enregistrent des demandes de formation de personnes nouvelles qui souhaitent exercer la profession de mandataire exerçant à titre individuel.

Au vu de ces incertitudes, il convient d'attendre le 31/12/2011 pour disposer du nombre exact de personnes souhaitant se professionnaliser et de connaître la position de la DGCS concernant les mandataires bénévoles qui souhaiteraient poursuivre la gestion des mesures dont ils ont actuellement la charge.

### 3. Les préposés d'établissement

Il ressort de l'enquête réalisée dans le cadre de l'élaboration du schéma que seuls 8 structures sur les 39 soumises à l'obligation de désigner un préposé disposent déjà d'une gérance de tutelle. Une montée en charge de l'activité des préposés est donc prévisible dans les prochaines années.

Par ailleurs, certains établissements de santé sont également concernés par cette obligation. Leur nombre n'est cependant pas connu à ce jour étant donné que le projet fixant le seuil de la capacité d'accueil au-delà duquel la désignation d'un préposé est obligatoire n'est pas sorti.

La question est donc de savoir si la désignation d'un préposé aura pour conséquence à l'avenir un transfert d'activité des services vers les établissements médico-sociaux et vers les établissements sanitaires.

### 4. Les tuteurs familiaux

Actuellement entre 40 et 50% des mesures sont suivies par des tuteurs familiaux. Malgré la réforme du dispositif de protection des majeurs, ce chiffre ne devrait pas augmenter en Alsace car les juges donnent déjà priorité, quand cela est possible, aux familles.

## CHAPITRE 2 : LES ORIENTATIONS REGIONALES

### I. Maintenir voire développer l'offre de services par territoire

Actuellement il existe une grande variété dans l'offre tant au niveau des services que des mandataires exerçant à titre individuel.

En revanche, on constate une concentration des mandataires sur certaines zones. En effet,

- dans le Bas-Rhin, les services tutélaires sont majoritairement strasbourgeois (5/6) et les mandataires exerçant à titre individuel sont concentrés sur le territoire du TGI de Strasbourg.
- dans le Haut-Rhin, les services tutélaires et les mandataires exerçant à titre individuel se trouvent principalement dans les territoires de Colmar et de Mulhouse.

Il convient donc de s'assurer du maintien voire de l'amélioration de l'offre de services par un bon maillage territorial afin de permettre aux magistrats de recourir au mandataire qui lui semble le plus adapté à la personne protégée.

Cette variété doit donc s'exprimer

- au niveau des services par le maintien de services de petite taille à côté de structures plus importantes,
- au niveau des mandataires exerçant à titre individuel par la coexistence de professionnels à temps plein et de mandataires ne gérant qu'un petit nombre de mesures,
- au niveau territorial, par la présence d'un nombre suffisant de mandataires sur chaque territoire.

En raison de l'incertitude sur l'évolution de l'offre et de la demande, il est proposé de réexaminer cette question chaque année et de réaliser un bilan au 31 décembre de la situation de l'offre et de la demande.

### II. Elaborer un référentiel de bonnes pratiques

L'objectif premier de la loi du 5 mars 2007 est de renforcer la protection de la personne du majeur protégé et de ses biens.

Les groupes de travail réunis dans le cadre du comité de concertation ont notamment soulevé des questionnements communs aux trois types de mandataires concernant :

- la réalisation des inventaires,
- les visites à domicile,
- la mise à disposition de l'argent de poche,
- le traitement des plaintes.

#### **A. La réalisation des inventaires**

L'inventaire est aujourd'hui particulièrement difficile à mettre en œuvre. Les personnes protégées perçoivent cette procédure comme une intrusion dans leur intimité d'autant

qu'elle doit avoir lieu dans les trois mois qui suivent la décision judiciaire et qu'elle nécessite la présence de deux personnes extérieures chargées de signer l'inventaire.

## **B. Les visites à domicile**

Les visites à domicile sont exercées de manière très aléatoire selon les mandataires. Même si chaque dossier nécessite un suivi différent, il serait opportun de fixer un nombre minimal de visites.

Dans les services tutélaires, afin de dégager un temps suffisant à la prise en considération de la personne, la répartition des tâches qui incombent au délégué pourrait être travaillée, certains actes pouvant être exercés par un personnel plus administratif (opérations de virement, correspondances diverses,...)

## **C. La mise à disposition de l'argent de poche**

Il s'agit d'un droit fondamental de l'usager de disposer d'une somme minimale pour faire face à certains de ses besoins courants en toute liberté. Dans de nombreux cas, l'argent mis à disposition doit aussi servir à garder ou à regagner de l'autonomie. Plus qu'une simple modalité, il s'agit aussi d'un élément essentiel du travail d'accompagnement.

Pour la majorité des usagers cette question peut être réglée par la remise d'une carte ou d'une autorisation de retrait auprès d'une banque de sommes définies pour une période donnée ou, pour les personnes en établissement, par l'ouverture d'un compte auprès de la trésorerie de l'établissement.

Les problèmes concernent les usagers qui ne peuvent se déplacer et/ou gérer leur argent, y compris des petites sommes, du fait de leur vulnérabilité.

Ces cas spécifiques sont actuellement gérés de diverses manières, à domicile :

- la création d'un compte « argent de poche » distinct du compte de gestion,
- des contacts étroits et réguliers avec le mandataire,
- le recours à des bénévoles qui passent régulièrement déposer des petites sommes en échange d'une signature,
- la remise à la famille d'accueil,
- la remise à des proches de l'usager.

En établissement, il est en général fait recours à l'une des formules suivantes :

- compte ouvert à la trésorerie de l'établissement,
- passage régulier du service mandataire,
- recours à des caisses diverses détenues par les personnes bénévoles.

## **D. Le traitement des plaintes**

Les plaintes sont nombreuses et souvent récurrentes. Elles font l'objet d'un examen à différents niveaux en fonction de leur mode de transmission et du type de mandataires.

Or la réforme impose un professionnalisme accru dans l'écoute et dans la réponse apportée à la parole de l'usager.

Dans ce but, il serait intéressant de travailler autour d'une procédure harmonisée de la gestion de la plainte qui définirait :

- le mode d'information du droit pour le majeur de saisir le magistrat,
- la procédure de saisine par le majeur,
- le mode de signalement auprès du magistrat de l'enregistrement d'une plainte par le mandataire.

Devant la diversité de pratiques et les questions que se posent aussi bien les mandataires exerçant à titre individuel que les services et les préposés d'établissement, l'élaboration d'un référentiel de bonnes pratiques semble nécessaire.

Ce document serait commun aux trois types de mandataires afin d'uniformiser les procédures. Il reprendrait les grands principes de la pratique professionnelle et leur application dans les trois phases de la mesure : l'ouverture, « la vie de la mesure » et la clôture.

Le groupe de travail qui serait chargé de son élaboration pourrait s'appuyer sur les documents existants :

- le référentiel qualité des mandataires judiciaires de l'Oise,
- le document éthique rédigé par l'UNAF et validé par son conseil d'administration en janvier 2010 (il devrait être prochainement disponible).

### III. Mettre en place un travail partenarial avec les juges des tutelles

Les services des Directions départementales interministérielles (DDI) disposent d'un grand nombre d'informations qui pourrait intéresser la justice. En effet, dans le cadre de la campagne budgétaire des services tutélaires, un tableau de bord comprenant 12 indicateurs est élaboré annuellement<sup>15</sup>. Le financement dépend des données chiffrées renseignées par chaque service. Les indicateurs dits « de référence » sont :

- Le poids moyen de la mesure majeur protégé,
- La valeur du point service,
- Le nombre de points par ETP,
- Le nombre de mesure moyenne par ETP.

Par ailleurs, certaines plaintes parviennent directement aux services des DDI. Ces informations pourraient être transmises à la justice. De plus, les services tutélaires relevant du champ des services et établissements sociaux et médico-sociaux, des inspections conjointes pourraient être, soit programmées dans le cadre du Programme régional et interdépartemental d'inspection, de contrôle et d'évaluation (PRIICE), soit déclenchées suite à des plaintes.

Les tribunaux disposent quant à eux du nombre de mesures suivies par les mandataires privés, les services tutélaires et les préposés d'établissement. Or, les DDI n'ont aucune visibilité sur les mesures dites « autofinancées » (c'est-à-dire qui ne dépendent d'aucun financement public) des mandataires privés.

Dans un souci de bonne prise en charge de la personne protégée, il serait souhaitable de favoriser les échanges réciproques par un système d'information transversal.

Il pourrait s'agir d'un fichier commun entre les DDI et les juges concernant :

- Les indicateurs des services tutélaires,
- Le nombre de mesures financées au titre de l'activité des services tutélaires,
- Le nombre de mesures (émargeant sur les crédits publics et autofinancées) des mandataires privés,
- Les plaintes et signalements recensés au niveau des services des DDI.

---

<sup>15</sup> Voir Annexe 5 : Tableau récapitulatif des indicateurs applicables aux services mandataires judiciaires à la protection des majeurs.



Pour ce faire, il est préconisé la mise en place d'un groupe de travail chargé de lister les informations intéressantes et d'élaborer ce fichier commun.

## IV. Développer des outils de coopération entre mandataires

L'élaboration d'un référentiel de bonnes pratiques permettra d'impulser une coopération entre les trois types de mandataires puisqu'il s'agit d'un outil qui leur sera commun.

Il existe cependant des problématiques propres à chaque catégorie de MJPM qui nécessitent de développer des outils de collaboration pour chacune d'entre elles.

### **A. Entre services tutélaires**

Les juges, et plus particulièrement ceux du Haut-Rhin, ont relevé une disparité au niveau de la prise en charge des mesures face à des difficultés d'ordre juridique. Il leur paraîtrait opportun de généraliser la mise en place d'une cellule juridique au sein de chaque service afin de gérer au mieux les actes juridiques courants tels que les successions, les partages, les situations locatives délicates (tant en qualité de bailleur que de locataire)...

Il ressort également de leurs constats qu'il serait utile qu'une personne dans chaque service soit qualifiée dans le domaine des placements bancaires. Ceci permettrait d'éviter le recours à un organisme de conseil payant, et de satisfaire efficacement à l'obligation de maintien des comptes de la personne protégée au sein de l'établissement bancaire dans lequel elle possède ses comptes.

Enfin, la prise en charge s'avérant actuellement beaucoup trop longue (plus d'un mois entre le prononcé du jugement et les premiers contacts), les juges souhaiteraient une prise en charge plus rapide, à charge pour les juges des tutelles de communiquer également à l'avance aux différents services la date à laquelle les jugements seront prononcés, voire à adopter des périodes fixes (ex : le 1<sup>er</sup> mardi pour Colmar le 2<sup>ème</sup> jeudi pour Mulhouse,...).

### **B. Entre mandataires privés**

Il ressort des groupes de travail une grande diversité de pratiques entre les tribunaux.

Les mandataires privés souhaiteraient utiliser les mêmes outils et notamment disposer d'un modèle unique de présentation des dossiers et plus particulièrement des comptes de la personne protégée.

Il existe d'ores et déjà des outils qui pourraient servir de base à la réflexion (partenariat existant avec les banques, documents en cours d'élaboration par la chambre nationale des MJPM et par la justice...).

### **C. Entre établissements**

Les établissements médico-sociaux et de santé concernés par la réforme ont, pour partie, commencé à réfléchir aux questions de formation, d'organisation voire de regroupements inter établissements sur des bases territoriales. C'est le cas des structures de Rouffach, de Bischwiller, de Colmar avec le CDRS et de Mulhouse.

Plusieurs exemples au niveau national pourraient servir de base à un travail partenarial entre les différents établissements en lien avec l'Agence régionale de la santé (ARS).



Il est proposé de réunir un groupe de travail par type de mandataire au niveau de chaque TGI c'est-à-dire trois groupes sur les territoires de Strasbourg, Saverne, Colmar et Mulhouse.

## V. Prendre en compte un plafond d'activité dans la pratique professionnelle

L'amélioration de la prise en charge de la personne, souhaitée par la loi, implique nécessairement une limitation de l'activité du mandataire.

En effet, la charge de travail que représente désormais la gestion d'une mesure de protection judiciaire est plus importante en raison des obligations nouvelles qui lui incombent.

Il convient de déterminer un plafond d'activité, par catégorie de mandataires, dans le cadre des groupes de travail prévus ci-dessus.

Le fichier d'activité évoqué au point IV, en lien avec les greffes, permettra de suivre cet objectif de qualité.

## CHAPITRE 3 : SYNTHÈSE DES PROPOSITIONS ET MODALITÉS DE SUIVI DU SCHEMA

### I. Synthèse des propositions

En conclusion, le schéma retient donc les préconisations suivantes :

– **Maintien voire développement de l’offre existante par territoire**

Les dispositions de la loi devraient en principe, induire une évolution globalement à la baisse du nombre de mesures exercées. Cependant, au 31/12/2009, les tribunaux n’enregistrent pas de diminution et constatent même une stagnation voire une augmentation du nombre de mesures.

Il est donc utile de suivre cette évolution de l’activité au 31 décembre de chaque année afin de permettre éventuellement de lancer des appels d’offres permettant aux promoteurs de déposer des dossiers d’extension et/ ou de création d’activité nouvelle.

Les demandes d’agrément seront étudiées dans les mêmes conditions.

– **Elaboration d’un référentiel de bonnes pratiques**

– **Mise en place d’un fichier commun avec les magistrats**

– **Mise en place d’outils de coopération entre les services tutélaires, les mandataires exerçant à titre individuel et les préposés d’établissement**

### II. Suivi du schéma

Au plan régional, le comité de pilotage dans sa composition actuelle évoluera en comité de suivi. Il se réunira annuellement afin de :

- > faire un point sur l’adéquation de l’offre et des besoins : connaissance du public protégé et à risque, place des tuteurs familiaux, impact de la révision quinquennale, impact des MASP (lien avec les MAJ), impact du nombre de mandats de protection future),
- > étudier les raisons des sorties,
- > faire un point sur les formations,
- > étudier et valider les propositions faites par les groupes de travail et le comité de concertation.

Le comité de concertation régional continuera à se réunir afin de travailler, dans un premier temps, sur le référentiel de bonnes pratiques puis de faire le point avec l’ensemble des acteurs sur l’avancée des groupes de travail et sur la mise en œuvre de la réforme.

Cinq groupes de travail thématiques seront chargés d’élaborer des propositions sur les outils à mettre en œuvre :

1. Groupe de travail sur le référentiel de bonnes pratiques : L’objectif étant de disposer d’un outil uniformisé entre tous les mandataires, le groupe de travail se réunira au niveau régional,

2. Groupe de travail sur le fichier commun : Il s'agit d'un travail à mener avec les juridictions des deux départements, c'est pourquoi le niveau régional est également requis.

Concernant, les outils de coopération entre les services tutélaires, les mandataires privés et les établissements, étant donné les spécificités propres à chaque catégorie, un groupe de travail par type de mandataire se réunira, par TGI, avec une co-animation TGI/DDI :

3. Groupe de travail avec les mandataires exerçant à titre individuel,
4. Groupe de travail avec les établissements,
5. Groupe de travail avec les services tutélaires.

### III. Calendrier de travail

En raison de la charge de travail qu'induit la mise en place de ces groupes de travail et afin de permettre la participation de tous les acteurs concernés, le calendrier suivant est proposé :

- 2010 :
  - o 3<sup>ème</sup> trimestre 2010 : réunion du groupe de travail régional sur le fichier commun avec les magistrats
  - o 3<sup>ème</sup> trimestre 2010 : réunion, par TGI, du groupe « Mandataires exerçant à titre individuel »
  - o 4<sup>ème</sup> trimestre 2010 : réunion du comité régional de concertation
  - o 4<sup>ème</sup> trimestre 2010 : réunion du COPIL régional
- 2011 :
  - o 1<sup>er</sup> semestre 2011 : réunion du groupe de travail régional sur le référentiel de bonnes pratiques
  - o 1<sup>er</sup> semestre 2011 : réunion, par TGI, du groupe « Services tutélaires (MJPM et DPF) »
  - o 2<sup>ème</sup> semestre 2011 : réunion du comité régional de concertation
  - o 2<sup>ème</sup> semestre 2011 : réunion du COPIL régional
- 2012 :
  - o 1<sup>er</sup> semestre 2012 : réunion, par TGI, du groupe « Préposés d'établissement »
  - o 2<sup>ème</sup> semestre 2012 : réunion du comité régional de concertation
  - o 2<sup>ème</sup> semestre 2012 : réunion du COPIL régional
- 2013 :
  - o 2<sup>ème</sup> semestre 2013 : réunion du comité régional de concertation
  - o 2<sup>ème</sup> semestre 2013 : réunion du COPIL régional
- 2014 :
  - o 2<sup>ème</sup> semestre 2014 : réunion du comité régional de concertation
  - o 2<sup>ème</sup> semestre 2014 : réunion du COPIL régional

## GLOSSAIRE

- AAH : Allocation adulte handicapé
- ALS : Allocation de logement à caractère social
- APA : Allocation personnalisée d'autonomie
- APAMAD : Association pour l'accompagnement et le maintien à domicile
- API : Allocation de parent isolé
- APL : Allocation personnalisée au logement
- ARS : Agence régionale de la santé
- ASPA : Allocation de solidarité aux personnes âgées
- ATA : Association tutélaire d'Alsace
- CAF : Caisse d'allocations familiales
- CASF : Code de l'action sociale et des familles
- CDC : Caisse des dépôts et consignations
- CDRS : Centre départemental de repos et de soin
- CROSMS : Comité régional d'organisation sociale et médico-sociale
- CSP : Code de santé publique
- DDASS : Direction départementale des affaires sanitaires et sociales
- DDCS : Direction départementale de la cohésion sociale
- DDCSPP : Direction départementale de la cohésion sociale et de la protection des populations
- DDI : Direction départementale interministérielle
- DGAS : Direction générale de l'action sociale
- DGCS : Direction générale de la cohésion sociale (ex : DGAS)
- DGF : Dotation globale de financement
- DPF : Délégué aux prestations familiales
- DRASS : Direction régionale des affaires sanitaires et sociales
- DRJSCS : Direction régionale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale
- ESTES : Ecole supérieure en travail éducatif et social
- ETP : Equivalent temps plein
- FSL : Fonds de solidarité pour le logement
- GIPTA : Groupement d'intérêt public tutélaire d'Alsace
- ISSM : Institut supérieur social de Mulhouse
- MAESF : Mesure d'accompagnement en économie sociale et familiale
- MAJ : Mesure d'accompagnement judiciaire
- MASP : Mesure d'accompagnement social personnalisé
- MDPH : Maison départementale des personnes handicapées
- MJAGBF : Mesure judiciaire d'aide à la gestion du budget familial
- MJPM : Mandataire judiciaire à la protection des majeurs
- MPJ : Mesure de protection judiciaire
- PMI : Protection maternelle et infantile
- RMI : Revenu minimum d'insertion
- RSA : Revenu de solidarité active
- TGI : Tribunal de grande instance
- TI : Tribunal d'instance
- TPSA : Tutelle aux prestations sociales « adultes »
- TPSE : Tutelle aux prestations sociales « enfants »
- UDAF : Union départementale des associations familiales



## Annexe 1 : Composition du COPIL

### **Représentants de l'Etat**

M. le Préfet de région représenté par M. le Directeur de la DRJSCS d'Alsace  
M. le Directeur général de l'ARS d'Alsace  
M. le Préfet du Bas-Rhin représenté par Mme la Directrice de la DDCS du Bas-Rhin  
M. le Préfet du Haut-Rhin représenté par M. le Directeur de la DDCSPP du Haut-Rhin

### **Représentants du Parquet**

M. le Procureur général près la Cour d'appel de Colmar  
M. le Procureur près le TGI de Strasbourg  
M. le Procureur près le TGI de Mulhouse  
Mme le Procureur près le TGI de Saverne  
M. le Procureur près le TGI de Colmar

### **Représentants des magistrats**

Mme le Juge des tutelles du TI d'Illkirch-Graffenstaden  
Mme le Juge des tutelles de Colmar

### **Représentants des greffiers**

Mme la Greffière en chef du TI de Strasbourg  
M. le Greffier en chef du TI d'Altkirch  
Mme la Greffière en chef du TI de Huningue  
Mme la Greffière en chef du TI de Guebwiller  
Mme la Greffière en chef du TI de Ribeauvillé  
Mme la Greffière en chef du TI de Colmar  
Mme la Greffière en chef du TI de Thann  
M. le Greffier en chef adjoint du TI de Mulhouse

### **Représentants des financeurs**

M. le Directeur de la CPAM du Bas-Rhin  
M. le Directeur de la CRAM et de la CRAV d'Alsace-Moselle  
M. le Directeur de la CAF du Bas-Rhin  
M. le Directeur de la CAF du Haut-Rhin  
Mme la Directrice de la CPAM du Haut-Rhin  
Mme la Directrice générale de la MSA d'Alsace

### **Représentants des collectivités territoriales départementales**

M. le Président du Conseil Général du Bas-Rhin représenté par M. le Directeur général adjoint du pôle Aide à la personne du CG du Bas-Rhin  
M. le Président du Conseil Général du Haut-Rhin représenté par M. le Directeur général adjoint en charge de la solidarité du CG du Haut-Rhin

## Annexe 2 : Composition du comité de concertation

### **Représentants de l'Etat**

Identique au COPIL

### **Représentants du Parquet**

Identique au COPIL

### **Représentants des magistrats**

M. et Mme les Juges des 11 TI et des 4 TGI d'Alsace

### **Représentants des greffiers**

Identique au COPIL

### **Représentants des financeurs**

Identique au COPIL

### **Représentants des collectivités territoriales départementales**

Identique au COPIL

### **Représentants des MJPM et des DPF**

Tous les services tutélaires de la région

Les établissements médico-sociaux et sanitaires susceptibles d'être concernés par l'obligation d'avoir un préposé d'établissement

Une partie des mandataires privés en fonction de leur localisation géographique pour garantir une représentativité de tout le territoire alsacien

### **Représentants des centres de formation**

Mme la Directrice de l'ESTES

Mme la Directrice de l'ISSM

### **Représentant des usagers**

Mme la Présidente de l'URAPEI d'Alsace



Annexe 3: Les mesures prononcées au 31/12/2009, par association

	Curatelle renforcée		Curatelle simple		tutelle		TPSA simple ou MAJ		TPSA doublée d'une curatelle renforcée		TPSA doublée d'une curatelle simple ou tutelle		Sauvegarde de justice		% des mesures en établissement (hors sauvegarde)	Total des mesures	
	Nb	% du total des mesures	Nb	%	Nb	%	Nb	%	Nb	%	Nb	%	NB				
<b>67</b>	<b>1544</b>	<b>46%</b>	<b>97</b>	<b>2,9%</b>	<b>1442</b>	<b>42,9%</b>	<b>244</b>	<b>7,3%</b>	<b>0</b>	<b>0%</b>	<b>0</b>	<b>0%</b>	<b>29</b>	<b>0,9%</b>	<b>74%</b>	<b>26%</b>	<b>3 356</b>
Une main pour tous	7	28%	2	8%	16	64%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0,0%	100,0%	25
Ville de Strasbourg	118	42%	10	3,6%	152	54,1%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	1	0,3%	72,9%	27,1%	281
GIPTA	37	33%	0	0,0%	73	65,2%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	2	1,8%	1,8%	98,2%	112
TANDEM	319	57%	21	3,8%	217	38,7%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	3	0,5%	83,8%	16,2%	560
ATA	115	33%	7	2%	227	65%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0%	43%	57%	349
UDAF	948	46,7%	57	2,8%	757	37,4%	244	12%	0	0,0%	0	0,0%	23	1,1%	81,7%	18,3%	2 029
<b>68</b>	<b>1 489</b>	<b>46,8%</b>	<b>109</b>	<b>3,4%</b>	<b>1150</b>	<b>36,1%</b>	<b>65</b>	<b>2,0%</b>	<b>230</b>	<b>7,2%</b>	<b>105</b>	<b>3,3%</b>	<b>38</b>	<b>1,2</b>	<b>66,3%</b>	<b>33,7%</b>	<b>3 186</b>
ATA	355	45,9%	25	3,2%	390	50,4%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	4	0,5	57,9%	42,1%	774
UDAF	740	46,7%	60	3,8%	373	23,5%	65	4,1%	230	14,5%	105	6,6%	12	0,8%	80,7%	19,3%	1 585
Une main pour tous	28	29,8%	0	0,0%	66	70,2%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	2,1%	97,9%	94
APROMA	64	55,2%	3	2,6%	35	30,2%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	14	12%	61,8%	38,2%	116
APAMAD	298	48,8%	20	3,3%	284	46,6%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	8	1,3%	49,4%	44,9%	610
Mutuelle générale	4	57,1%	1	14,3%	2	28,6%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	57,1%	42,9%	7
<b>Alsace</b>	<b>3 033</b>	<b>46,4%</b>	<b>206</b>	<b>3,1%</b>	<b>2592</b>	<b>39,6%</b>	<b>309</b>	<b>4,7%</b>	<b>230</b>	<b>3,6%</b>	<b>105</b>	<b>1,6%</b>	<b>67</b>	<b>1%</b>	<b>70,3%</b>	<b>29,7%</b>	<b>6 542</b>

Annexe 4 : Les indicateurs de référence par association, exercice 2009

	Poids moyen de la mesure majeur protégé	Valeur du point service	Nombre de points par ETP	Nombre de mesure moyenne par ETP
<b>67</b>	<b>11,26</b>	<b>13,28</b>	<b>3 745</b>	<b>27,38</b>
Une main pour tous	9,30	14,12	3 411	24,93
Ville de Strasbourg	10,19	16,11	3 434	25,10
GIPTA	7,91	14,49	2 936	21,46
TANDEM	12,05	13,48	4 170	30,48
ATA	8,25	14,38	4 259	31,13
UDAF	11,73	12,70	3 767	27,54
<b>68</b>	<b>11,14</b>	<b>13,33</b>	<b>3 978</b>	<b>29,08</b>
ATA	10,17	11,68	4 111	30,05
UDAF	11,81	13,00	4 194	30,66
Une main pour tous	7,57	18,68	3 289	24,04
APROMA	16,79	18,01	3 499	25,58
APAMAD	10,47	15,03	3 520	25,73
Mutuelle générale	10,02	0,0	1 683	12,30
<b>Alsace</b>	<b>11,20</b>	<b>13,30</b>	<b>3 854</b>	<b>28,17</b>

Annexe 5 : Tableau récapitulatif des indicateurs applicables aux services mandataires judiciaires à la protection des majeurs

Type d'indicateurs	Indicateurs	Mode de calcul	Objectif
<b>Indicateurs de population</b>	Poids moyen de la mesure majeur protégé	Total des points/ total des mesures en moyenne financées	Apprécie l'activité en fonction de la lourdeur de prise en charge des mesures
<b>Indicateurs d'activité</b>	Nombre de points par ETP (Délégués, autres personnels et total du personnel)	Total des points/Nombre total ETP	Permet d'apprécier les moyens en personnel d'un service tutélaire par rapport au nombre de points. Mesure la lourdeur des mesures gérées par chaque ETP
	Coût de l'intervention des délégués	Dépenses de personnel délégués à la tutelle/Temps actif mobilisable (TAM)	Mesure le coût des interventions auprès des usagers hors les charges de structure
	Nombre de mesure moyenne par ETP	(Total des points/(valeur nationale du 2P3Mx12))/Nombre total d'ETP	A pour but d'apprécier le nombre de mesures par salarié sur la base d'une mesure dont la lourdeur de prise en charge est moyenne au niveau national
<b>Indicateurs de personnel</b>	indicateur de qualification	Répartition du personnel selon leur niveau de qualification	Permet d'apprécier la structure de qualification des effectifs en poste. Met en lumière les écarts de répartition des qualifications entre les services
	indicateur de vieillesse-technicité	La somme des rapports ( indice réel / indice de base) pondérés par l'équivalent temps plein pour tous les personnels divisée par la somme des équivalents temps	Mesure le poids de l'ancienneté et de la technicité sur la masse salariale. Permet d'apprécier, d'une part, de l'ancienneté du personnel, et d'autre part, de l'intensité du turn over au sein des structures.
	Temps actif mobilisable	((Temps de travail théorique (1607)xETP)-heures d'absence + heures supplémentaires) / (temps de travail théorique (1607)xETP)	Mesure le temps disponible auprès des usagers, le temps de transport et le temps de présence dans le service
	indicateur du temps de formation	Nombre d'heures de formation réalisées par les délégués à la tutelle/Nombre total ETP délégué	Permet d'évaluer les actions de la structure en faveur de la formation
<b>Indicateurs financiers et de structure</b>	Valeur du point personnel (délégué et autres personnels)	Total des dépenses de personnel/Total des points	Permet de comparer les charges afférentes au personnel en neutralisant l'hétérogénéité des mesures prises en charge. Prend en compte les spécificités d'organisation des services tutélaire
	Valeur du point service	Total du budget/Total des points	Permet de comparer les charges globales d'un service tutélaire en neutralisant l'hétérogénéité des mesures prises en charge
	Répartition des ETP délégués et autres	Nombre de postes ETP délégués et autres personnels/ Total du personnel en ETP	Permet de comparer les moyens en personnel et les choix effectués dans l'organisation du service