



Ministère du Travail, des Relations sociales, de la Famille, de la Solidarité et de la Ville
Ministère de la Santé et des Sports
Haut Commissaire à la Jeunesse

**Schéma régional des mandataires
judiciaires à la protection des majeurs et
des délégués aux prestations familiales**

Basse-Normandie

2010 - 2014

Sommaire

La lettre du Préfet de Basse- Normandie.....	p. 3
L'arrêté du Préfet de Basse-Normandie	p. 4
Présentation de la réforme opérée par la loi n°2007-308 du 5 mars 2007.....	p. 5
Le contenu et les enjeux du schéma régional des mandataires judiciaires à la protection des majeurs et des délégués aux prestations familiales.....	p. 9
La méthodologie de réalisation du schéma régional des mandataires judiciaires à la protection des majeurs et des délégués aux prestations familiales	p.11
Présentation du schéma régional des mandataires judiciaires à la protection des majeurs et des délégués aux prestations familiales	p.14
LE DIAGNOSTIC REGIONAL (état des lieux)	
Chapitre 1 : la situation dans la région au 1 ^{er} janvier 2009.....	p.16
Chapitre 2 : les évolutions constatées depuis 2008 (ou 2007).....	p.23
Chapitre 3 : l'adéquation de l'offre disponible avec les besoins des personnes.....	p.34
Conclusion.....	p.39
Glossaire.....	p.40

La lettre du Préfet de Basse Normandie

La protection juridique des personnes et l'aide aux familles en difficulté constituent des enjeux majeurs auxquels la société sera confrontée dans les décennies à venir.

Le vieillissement de population auquel nous assistons, notamment dans la région, conjugué à l'allongement de la durée de vie, l'augmentation du nombre de personnes âgées souffrant de maladies psychiques, l'éclatement des solidarités familiales ont rendu nécessaire un réexamen des mesures de protection envers les populations les plus vulnérables.

Tirant les enseignements des insuffisances de la loi du 3 janvier 1968, le législateur a souhaité modifier en profondeur les conditions de protection des majeurs sous tutelle et du statut des délégués aux prestations familiales.

La loi du 5 mars 2007, applicable depuis le 1^{er} janvier 2009, a recentré le dispositif de protection juridique, sur les personnes connaissant une altération de leurs facultés mentales, en veillant par ailleurs, à proposer des mesures d'accompagnement social à des personnes ne nécessitant pas une mesure de justice.

Le schéma régional des mandataires judiciaires à la protection des majeurs et des délégués aux prestations sociales que j'ai l'honneur de vous présenter définit le cadre dans lequel s'inscrit l'action des différents opérateurs, associations tutélaires, personnes physiques, délégués aux prestations familiales, intervenant dans le domaine de la protection des majeurs et de l'enfance.

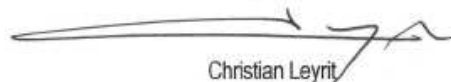
Ce document constitue le fruit d'un travail lancé en novembre dernier, associant, à travers les quatre groupes de travail qui ont été constitués, les différents acteurs de la réforme : associations, personnes physiques, établissements hospitaliers, juges, services de l'Etat, conseils généraux, MSA, CAF, IRTS, université.

Le schéma régional constitue une première étape dans l'appréciation de la situation des différents intervenants dans la région. Il devrait permettre à terme d'offrir une réponse adaptée aux besoins qui ne manqueront pas d'apparaître dans les années qui viennent.

Je souhaite que ce schéma contribue à renforcer les échanges, tant avec les représentants de la justice qu'avec les conseils généraux et qu'il participe ainsi à l'amélioration de la prise en charge des personnes les plus vulnérables de la région.

Je remercie enfin toutes celles et ceux qui ont participé à son élaboration.

Le Préfet de la Région Basse-Normandie



Christian Leyrit



Ministère du Travail, des Relations sociales, de la Famille, de la Solidarité et de la Ville
Ministère de la Santé et des Sports
Haut Commissaire à la Jeunesse

Préfecture de la région Basse-Normandie
Direction Régionale de la Jeunesse, des Sports
et de la Cohésion Sociale

POLE DES POLITIQUES SOCIALES
GD/CP

ARRÊTÉ
approuvant le Schéma Régional des Mandataires Judiciaires
à la Protection des Majeurs et des Délégués aux Prestations Familiales

LE PREFET DE LA REGION BASSE-NORMANDIE
OFFICIER DE LA LEGION D'HONNEUR
OFFICIER DE L'ORDRE NATIONAL DU MERITE

VU le code de l'action sociale et des familles, notamment les articles L. 312-4 et L. 312-5 ;

ARRETE

Article 1^{er} : Le Schéma Régional des Mandataires Judiciaires à la Protection des Majeurs et des Délégués aux Prestations Familiales est arrêté pour la période 2010-2014.

Article 2 : Le Directeur Régional de la Jeunesse, des Sports et de la Cohésion Sociale de Basse-Normandie est responsable de l'exécution du présent arrêté qui sera publié au recueil des actes administratifs de la Préfecture de la région de Basse-Normandie.

Article 3 : Le Schéma Régional peut être consulté et téléchargé sur le site <http://www.basse-normandie.pref.gouv.fr>. Il peut être consulté au siège de la Direction Régionale de la Jeunesse, des Sports et de la Cohésion Sociale de Basse-Normandie et des Directions Départementales de la Cohésion Sociale du Calvados et de la Manche et de la Direction Départementale de la Cohésion Sociale et de la Protection des Populations de l'Orne.

Article 4 : Dans les deux mois de sa publication, le présent arrêté peut faire l'objet soit d'un recours gracieux devant le Préfet, soit d'un recours contentieux devant le Tribunal Administratif compétent de CAEN, 3 rue Arthur Leduc.

Fait à CAEN, le 7 AVR. 2010
Le Préfet de la Région Basse-Normandie
Le Préfet de la région Basse-Normandie

Christian LEYRIT

Présentation de la réforme opérée par la loi n°2007-308 du 5 mars 2007

➤ **Pourquoi une réforme ?**

Datant principalement de la loi n° 68-5 du 3 janvier 1968¹, le dispositif français de protection juridique des majeurs est peu à peu devenu inadapté. En effet, sous l'influence d'une évolution socio-économique marquée par un vieillissement de la population et de l'importance des phénomènes de précarité et d'exclusion, la protection judiciaire des majeurs s'est peu à peu écartée de ses finalités.

Attendue depuis de nombreuses années, la loi du 5 mars 2007 portant réforme d'ensemble de la protection des majeurs entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2009 est le fruit d'une réflexion approfondie de plusieurs années. Dès 1998, les inspections générales des finances, des services judiciaires et des affaires sociales², puis le rapport effectué sous la Présidence de M. Jean FAVARD ensuite en 2000³, opèrent un constat similaire : le dispositif de protection des majeurs est progressivement sorti de son cadre initial :

- La population protégée a fortement augmenté et changé de profil

En 2007, plus de 630 000 personnes étaient placées sous mesure de protection. A défaut d'une réforme, la chancellerie a estimé que 1 126 000 personnes seraient placées sous protection en 2010. En outre, l'enquête réalisée par la DGAS⁴ en 2002 montre que la population protégée de moins de 59 ans représente 52% des mesures, seuls 32,3% ont plus de 75 ans.

- Les mesures de protection s'éloignent de leurs principes fondateurs

Les rapports précédemment évoqués montrent que les principes sur lesquels reposait la loi du 3 janvier 1968 ont peu à peu perdu de leur netteté à l'épreuve des faits, et le dispositif global dérivé par rapport à son cadre initial. Les principales dérives constatées sont :

- le critère légal d'altération des facultés personnelles n'est plus adapté. En effet, on constate que de nombreuses mesures interviennent non pas en raison de considérations juridiques mais de considérations sociales.
- le principe de priorité familiale est battu en brèche. Si la loi de 1968 prévoyait un principe de priorité familiale dans la dévolution des mesures de protection, dans les faits, les mesures confiées à des tiers suppléent celles confiées à la famille.

¹ JO du 04-01-1968

² Rapports de la Direction générale de l'action sociale et du ministère délégué à la famille- l'un sur la création d'un dispositif d'évaluation médico-sociale, présidé par Joëlle Voisin- l'autre sur le financement des prestations, dirigé par Joël Blondel, 2003.

³ Groupe de travail interministériel sur le dispositif de protection des majeurs, présidé par Jean Favard, mai 2000. On peut citer également le rapport annuel du médiateur de la République en 2005, du Conseil économique et social en 2006- Boutaric R, Réformer les tutelles, Conseil économique et social, 2006.

⁴ Direction générale de l'action sociale

- la graduation des mesures n'est plus respectée. Le certificat médical ne permet pas toujours d'apprécier la véritable nécessité de la mesure. La masse des dossiers à traiter par les juges les conduit à effectuer une instruction sommaire (la moitié des mesures sont ouvertes d'office par le juge), l'audition de la famille est minoritaire et celle du majeur non systématique. Aussi, les principes de proportionnalité et de nécessité ne sont pas réellement respectés.

- Une absence de contrôle qui se traduit par des situations contestables. En effet, la faiblesse des moyens humains obère l'obligation pesant sur l'autorité judiciaire de contrôler les comptes de gestion des tutelles⁵. En outre, les conclusions des inspections générales des finances, des services judiciaires et des affaires sociales, en 1998 soulignent un éventail de pratiques et de prise en charge suivant les acteurs de leurs mises en œuvre, du lieu d'exercice de la mesure (à domicile/ en établissement).
- Un dispositif de plus en plus couteux et financé de manière inadaptée. Les émoluments des personnes ou des services exerçant des activités tutélaires varient selon la nature des mesures, et, dans certains cas, selon leur localisation. Aussi, le système de financement apparaît non seulement d'une grande complexité mais également parfois inéquitable. En outre, la dérive constatée du coût des mesures de protection estimé à 422 millions d'euros pour la collectivité⁶, selon le rapport FAVARD permet de s'interroger sur la pertinence des fondements actuels du financement de la protection juridique des majeurs.

➤ **Les objectifs de la réforme**

Les principes directeurs de la loi de 2007 visent à remédier aux difficultés antérieurement constatées et opérer ainsi, une réforme d'ensemble du droit de la protection des majeurs. Aussi, le texte tend principalement à :

- Recentrer le dispositif de protection juridique sur les personnes réellement atteintes d'une altération de leurs facultés personnelles,
- Améliorer la prise en charge des intéressés, notamment en étendant la protection à leur personne et non plus seulement au patrimoine,
- Instaurer une mesure d'accompagnement judiciaire (MAJ) et une mesure d'accompagnement social personnalisé (MASP) afin de répondre avec davantage d'efficacité à certaines situations sociales de précarité et d'exclusion,
- Porter création d'un nouveau statut de « mandataire judiciaire à la protection des majeurs »,
- Procéder à une refonte totale du dispositif de financement.

⁵ Rapport n° 98-M-0100-02/7-98/SOAEQ9800033, juillet 1998, p. 48 « Aujourd'hui, les tutelles sont un secteur en expansion très médiocrement contrôlé : plus que jamais, la seule sécurité est bien la confiance que le juge accorde au tuteur ».

⁶ Le coût total du système de protection des majeurs est estimé à 517 millions d'euros, 18% de ce montant étant assumé par des prélèvements sur les ressources des personnes concernées. Le coût net pour la collectivité nationale peut être évalué à 422 millions d'euros. Avec la réforme, estime le gouvernement au moment de la présentation du projet de loi, ce montant devrait s'élever à 496 millions d'euros en 2013, au lieu de 644 millions si elle n'était pas mise en œuvre.

➤ **Les axes principaux de la réforme**

- Une nouvelle typologie des mesures, opérant une ligne nette de partage entre protection juridique et action sociale :
 - d'une part, les mesures de protection juridique qui sont recentrées sur les personnes souffrant d'une altération de leurs facultés personnelles (physiques ou mentales) et qui sont dans l'impossibilité de pourvoir seules à leurs intérêts. Désormais, seule l'altération, médicalement constatée des facultés personnelles d'une personne la mettant dans l'incapacité de pourvoir seule à ses intérêts peut justifier qu'elle soit privée de tout ou partie de sa capacité juridique. Aussi, les motifs d'oisiveté, d'intempérance ou de prodigalité sont supprimés.
 - et d'autre part, la loi consacre la dimension sociale de la politique de la protection des majeurs. Elle procède à une refonte de la prise en charge sociale des personnes vulnérables. Ainsi, la tutelle aux prestations sociales adulte disparaît au profit d'un dispositif en deux volets : l'un de nature préventive et socio éducative repose sur la mesure d'accompagnement social personnalisé (MASP) qui est un mécanisme conventionnel géré par les Conseils généraux destiné aux personnes bénéficiaires des prestations sociales, éprouvant des difficultés à gérer leurs ressources mais dont la santé et la sécurité ne sont pas compromises ; l'autre plus ciblé sur les cas d'incapacité manifeste à accomplir des actes de gestion courante, s'appuie sur la mesure d'assistance judiciaire introduite dans le Code civil (MAJ). Néanmoins, les deux mécanismes restent liés puisque la MAJ ne peut être décidée par le juge que lorsque la MASP a échoué.
- La loi procède à une amélioration des droits de la personne protégée:
 - en mettant fin à l'approche exclusivement patrimoniale de la protection. Aussi, la personne elle-même avant même la sauvegarde de ses biens est placée au centre du dispositif. A ce titre, plusieurs dispositions visent au respect de la dignité et des intérêts de la personne protégée : les décisions personnelles concernant la personne protégée sont prises par la personne elle-même dans la mesure où son état le permet. Aussi, elle fixe seule en principe son lieu de domicile ou résidence ; les droits du majeur dans le processus judiciaire sont renforcés par l'instauration notamment d'une audition obligatoire.
 - en limitant en principe la durée des mesures judiciaires, comprises entre un et cinq ans et en encadrant leur renouvellement.
 - en prenant en compte la personne protégée et sa famille dans l'organisation de la mesure. A ce titre notamment, le principe de priorité familiale est renforcé et les membres de la famille ou les proches du majeur devront être entendus au cours de la procédure.
 - en rétablissant le respect des principes de nécessité (la mesure judiciaire doit être justifiée par une altération des facultés personnelles), de subsidiarité (la mesure judiciaire ne doit être prononcée que lorsque des solutions non contraignantes ne peuvent être mises en œuvre), de proportionnalité (la protection doit être adaptée à la situation du majeur)
 - par la création d'un mandat de protection future. Cette mesure conventionnelle est destinée à permettre à une personne soucieuse de son avenir d'organiser sa propre protection juridique pour le jour où elle ne pourrait plus pourvoir seule à ses intérêts en raison d'une altération de ses facultés personnelles.

- La loi inscrit l'activité tutélaire dans le champ social et médico-social afin de professionnaliser les intervenants et de structurer l'organisation de l'activité tutélaire. A ce titre :
 - les droits des personnes protégées prise en charge par les structures tutélaires sont désormais alignés sur ceux des usagers du secteur social et médico- social.
 - le statut des différents intervenants est harmonisé. Aussi, des critères communs de création et de fonctionnement sont mis en place. Désormais, les associations tutélaires sont soumises à un régime d'autorisation, les personnes physiques sont soumises à un agrément et les préposés des établissements sanitaires, sociaux et médico-sociaux sont soumis à déclaration auprès du préfet de département. Un statut unifié de mandataire judiciaire à la protection des majeurs est créé mettant en place des exigences de qualification et de formation afin d'unifier la qualité de leurs prestations.

- La loi procède à la rénovation des modes de financement des mesures de protection :
 - le principe de subsidiarité du financement public est réaffirmé,
 - la participation du majeur se trouve en principe généralisée à l'ensemble des mesures de protection,
 - pour les services mandataires gérés par des associations, le système de financement du « mois-mesure » (financement public indexé sur le nombre de mesures) est abandonné au profit d'un financement globalisé (DGF) déterminé en fonction d'indicateurs liés en particulier à la charge de travail ; pour les préposés, le montant de la dotation annuelle allouée à chaque établissement est arrêté par l'Etat, dans le cadre de l'objectif national des dépenses d'assurance maladie déterminé par la loi annuelle de financement de la Sécurité sociale. Enfin, pour les personnes physiques exerçant à titre individuel, elles sont rémunérées sur la base d'un tarif mensuel forfaitaire dû en principe par la personne protégée.

Le contenu et les enjeux du schéma régional des mandataires judiciaires à la protection des majeurs et des délégués aux prestations familiales

➤ **Le contenu du schéma régional des mandataires judiciaires à la protection des majeurs et des délégués aux prestations familiales**

L'obligation de mettre en place un schéma régional des mandataires judiciaires à la protection des majeurs et des délégués aux prestations familiales est instituée par la loi n° 2007-308 du 5 mars 2007 (article L.312-4 du CASF, pris en application de l'article L.313-4). Ce schéma créé sous la responsabilité du Préfet de région sera arrêté pour une période de 5 ans renouvelable et sera soumis pour information au CROSMS.

L'article L.312-4 du CASF dispose « *Les schémas d'organisation sociale et médico-sociale, établis pour une période maximum de cinq ans en cohérence avec les schémas mentionnés aux articles L.6121-1 et L.6121-3 du code de la santé publique :*

- 1°. *Apprécient la nature, le niveau et l'évolution des besoins sociaux et médico-sociaux de la population ;*
- 2°. *Dressent le bilan quantitatif et qualitatif de l'offre sociale et médico-sociale existante ;*
- 3°. *Déterminent les perspectives et les objectifs de développement de l'offre sociale et médico-sociale et, notamment, ceux nécessitant des interventions sous forme de création, transformation ou suppression d'établissements et services et, le cas échéant, d'accueils familiaux relevant du titre IV du livre IV ;*
- 4°. *Précisent le cadre de la coopération et de la coordination entre les établissements et services mentionnés à l'article L. 312-1, à l'exception des structures expérimentales prévues au 12° du I de cet article, ainsi qu'avec les établissements de santé définis aux articles L. 6111-1 et L. 6111-2 du code de la santé publique ou tout autre organisme public ou privé, afin de satisfaire tout ou partie des besoins mentionnés au 1° ;*
- 5°. *Définissent les critères d'évaluation des actions mises en œuvre dans le cadre de ces schémas.*

Un document annexé aux schémas défini au présent article peut préciser, pour leur période de validité, la programmation pluriannuelle des établissements et services sociaux et médico-sociaux qu'il serait nécessaire de créer, de transformer ou de supprimer afin de satisfaire les perspectives et objectifs définis au 3°.

Les schémas peuvent être révisés à tout moment à l'initiative de l'autorité compétente pour l'adopter ».

➤ **Les enjeux du schéma régional des mandataires judiciaires à la protection des majeurs et des délégués aux prestations familiales**

L'enjeu du schéma réside dans l'amélioration des réponses du système de protection juridique aux besoins des populations concernées, dans un objectif de rationaliser le secteur. Le schéma devra ainsi favoriser la cohérence de l'offre et accompagner son adaptation aux besoins quantitatifs et qualitatifs tels que mis en exergue par la loi du 5 mars 2007.

En conséquence, la construction du schéma devra également prendre en compte les objectifs de la loi n° 2007-308 du 5 mars 2007 qui peuvent être succinctement résumés comme suit :

- ✓ Amélioration de la protection du majeur protégé par un recentrage du dispositif de protection judiciaire sur les majeurs souffrant d'une altération de leurs facultés personnelles,
- ✓ Création pour les personnes dont la santé, sécurité est compromise pour des motifs sociaux, des mesures d'accompagnement social qui n'entraînent pas d'incapacité juridique,
- ✓ Une professionnalisation des mandataires à la protection des majeurs (art. L. 461-1 et s. CASF) pour atteindre des exigences de qualité et d'homogénéité,
- ✓ Une meilleure lisibilité de l'apport des divers financeurs et une rationalisation des coûts.

La méthodologie de réalisation du schéma régional des mandataires judiciaires à la protection des majeurs et des délégués aux prestations familiales

➤ **La méthodologie d'élaboration du schéma**

La démarche entamée a nécessité au préalable un diagnostic de l'offre existante.

Ce diagnostic a eu pour objectif d'apprécier la nature, le niveau et l'évolution des besoins et dresser le bilan quantitatif et qualitatif de l'offre.

Cet état des lieux a été découpé en 3 étapes, dont les objectifs, démarches et outils ont été précisés aux groupes de travail thématiques par l'intermédiaire de leurs « feuilles de route » :

- *Etape 1 : Diagnostic quantitatif et qualitatif de l'offre au 1^{er} janvier 2009*
- *Etape 2 : Identifier les évolutions constatées depuis 2007 ou 2008*
- *Etape 3 : Evaluation des besoins à court terme et moyen terme.*

➤ **Une réalisation à opérer dans un calendrier resserré**

Le calendrier étant resserré, les opérations se sont déroulées de la façon suivante :

- Octobre / Novembre / Décembre 2009: envoi et analyse des questionnaires relatifs à l'état des lieux,
- Janvier / Février 2010 : travaux des groupes de travail thématique sur l'état des lieux,
- Mars 2010 : COPIL de validation de la première phase du schéma et arrêté Préfectoral
- Avril 2010 : Présentation pour information au CROSMS du schéma

➤ **Mise en place d'instances de travail ouvertes à la concertation :**

Afin d'assurer la réalisation du schéma, trois instances ont été mises en place :

- un groupe de travail préparatoire,
 - un comité de pilotage,
 - un groupe de travail par thématique
- Un groupe de travail technique préparatoire :
 - Composition : le groupe de travail technique préparatoire était composé d'inspecteurs DRASS/DDASS
 - Mission : le groupe de travail technique préparatoire a permis:

- de valider les questionnaires proposés par la DRASS à destination des associations, préposés et personnes physiques et d'organiser techniquement l'envoi et le retour des questionnaires,
 - de proposer les représentants de l'ensemble des institutions concernées par la réforme pour la mise en place du comité de pilotage,
 - de proposer les thématiques des groupes de travail à mettre en place à l'occasion du COPIL.
- Un comité de pilotage :
 - Composition : ont été conviés au Comité de Pilotage des représentants de l'ensemble des institutions, services et professionnels, DRASS (DRJSCS), DDASS (DDCS), dont les Procureurs, Présidents des tribunaux, greffiers, conseils généraux, représentants des associations, des personnes physiques et des préposés, des usagers, des financeurs (MSA, CAF..), des notaires, des services en charge de la formation.
 - Mission : les membres du Comité de pilotage
 - valident la méthodologie présentée et son calendrier de réalisation du schéma,
 - désignent les pilotes de groupes de travail thématiques,
 - participent à l'examen des travaux des groupes thématiques,
 - valident les différentes phases du schéma.
 - Des groupes de travail par thématiques :

- Thématique et composition :

Les thématiques suivantes ont été retenues :

- *Activité globale*
- *Les acteurs de l'intervention tutélaire*
- *Professionnalisation de l'activité*
- *Profil des personnes sous mesure de protection*

Les groupes de travail thématiques ont été ouverts à l'ensemble des professionnels du secteur, permettant ainsi une concertation très large. En outre, les pilotes des groupes de travail ont été désignés parmi les acteurs professionnels « de terrain ».

- Missions :

La mission des groupes de travail est de réaliser une analyse par thématique aux moyens d'outils mis à disposition par la DRASS/ DRJSCS. Les réunions des groupes de travail constituent un lieu d'échanges et d'informations ainsi qu'un lieu de propositions et de débats. Pour faciliter leur mission, les pilotes des groupes de travail ont reçu « une feuille de route ». Ce document de cadrage est destiné à définir leurs objectifs de production, les moyens et le calendrier à respecter.

➤ **Evaluation et suivi du secteur tutélaire**

Ce schéma fera l'objet de 3 annexes qui permettront d'affiner l'adéquation de l'offre tutélaire régionale aux besoins de la population sous protection dans les années à venir.

Ces annexes permettront de fixer une programmation de la mise en œuvre des projets en indiquant la manière dont va s'organiser concrètement l'activité des mandataires judiciaires à la protection des majeurs et des délégués aux prestations familiales sur le territoire bas normand.

Les 3 annexes auront pour thèmes :

- les perspectives de développement de l'offre,
- le cadre de la coopération et la coordination entre les opérateurs tutélaire,
- le suivi des actions prévues dans le secteur tutélaire :
 - formations engagées,
 - bilans d'activités des services et des personnes physiques et préposés,
 - outil de recueil de données pour une projection plus précise des besoins de la population susceptible de bénéficier d'une mesure de protection...

3 groupes de travail thématiques ont été identifiés pour la continuité de ce travail :

- *Profil des personnes sous mesure de protection*
- *Formation*
- *Cartographie des acteurs de l'intervention tutélaire et couverture géographique des mesures sur le territoire*

L'évaluation de ce schéma permettra d'approfondir l'approche territoriale et de faire évoluer le schéma en fonction des besoins. Afin que ce schéma demeure un outil pratique, le suivi de sa mise en œuvre devra être assuré tout au long des cinq prochaines années.

Présentation du schéma régional des mandataires judiciaires à la protection des majeurs et des délégués aux prestations familiales

Le mandataire judiciaire à la protection des majeurs est une institution nouvelle, introduite par la loi n°2007-308 du 5 mars 2007 réformant le statut des majeurs protégés.

La loi nouvelle rompt avec les « gérants de tutelle » et les « délégués à la tutelle d'État ». Pour mémoire, rappelons que le juge des tutelles pouvait nommer, parmi des professionnels ou bénévoles, personne physique, association de bienfaisance ou tutélaire, un gérant de tutelle lorsque les conditions de l'ancien article 499 du Code civil étaient réunies.

En substance, la loi n°68-5 du 3 janvier 1968 présentait la gérance de tutelle comme une mesure appropriée à la gestion des seuls biens du majeur protégé lorsque le patrimoine de l'intéressé était de très faible importance ; la loi envisageait *expressis verbis* cette mesure comme une alternative à la tutelle complète, ce qui fut une erreur car les juges des tutelles ont évité la mise en place des tutelles complètes avec conseil de famille.

Le statut de délégué à la Tutelle d'État a fait l'objet d'un décret du 6 novembre 1974. Le juge des tutelles ne pouvait recourir au délégué à la Tutelle d'État qu'après avoir constaté la carence de la famille. Comme le gérant de tutelle, le délégué à la tutelle d'État agissait seul sans subrogé tuteur ou curateur, ne devant des comptes qu'au juge des tutelles duquel il tenait son mandat.

Cette législation disparate n'était pas satisfaisante. La loi du 5 mars 2007 y remédie.

Désignés sous l'appellation officielle de « mandataire judiciaire à la protection des majeurs » (dit ici MJPM), les protecteurs juridiques professionnels ont un statut juridique qui demeure dispersé : l'appellation de MJPM a fait son entrée dans le Code civil, où elle est citée à 16 reprises, contre 48 dans le Code de l'action sociale et des familles, partie législative et réglementaire confondues. La lecture de ces nombreux textes livre une image exigeante des missions qui lui sont dévolues et prouve que la profession de MJPM est maintenant réglementée et unifiée.

Les traits sous lesquels le législateur dépeint le MJPM sont les suivants : personne morale ou physique, préposée d'établissement hospitalier ou mandataire privé, elle est un professionnel, auxiliaire de justice choisi pour ses compétences et son intégrité morale qui agit au nom de la collectivité publique, chaque fois que la famille ou les proches du majeur protégé sont défailants. L'étendue de leur mission est *a priori* plus large que celle qu'un proche ou un membre de la famille aurait acceptée. Les pouvoirs publics ont pris conscience de la spécialisation des MJPM ; mais la spécialisation sociale qui existait dans les faits devra, si les juges des tutelles suivent les textes, être remplacée par une spécialité juridique.

Le MJPM et le délégué aux prestations familiales agissent au nom de la collectivité publique, car la protection des personnes est devenue l'un de leurs devoirs. Dans cette perspective, la nomination du MJPM et du DPF et l'exercice de leurs missions intéressent l'Etat.

Un MJPM peut exercer de nombreuses fonctions : une mesure d'accompagnement judiciaire, un mandat spécial dans le cadre d'une sauvegarde de justice, une mesure de curatelle ou de tutelle.

Pour répondre à ce besoin varié, le législateur a ouvert à trois types de personnalité l'accès à cette profession. La loi distingue d'abord les personnes morales des personnes physiques, puis au sein de cette catégorie : les mandataires privés et les préposés d'établissement.

Le MJPM et le DPF exercent par ailleurs leurs missions avec une grande intégrité morale. D'abord, la moralité de la personne exerçant les fonctions de MJPM et de DPF est l'une des quatre conditions légales d'accès à l'agrément préfectoral.

Ensuite, la moralité suppose, de manière générale, que le MJPM n'entre pas en opposition d'intérêts avec le majeur protégé, lorsqu'il l'assiste ou le représente pour gérer son patrimoine. De manière générale, le MJPM est en *opposition d'intérêts* chaque fois qu'il a un intérêt personnel, convergent ou divergent, avec l'intérêt personnel du majeur protégé. Dit autrement, le MJPM doit agir dans le seul intérêt du majeur protégé ; à son égard, l'acte qui requiert, pour sa validité, son assistance ou sa représentation, doit être neutre. Dans le détail, le MJPM ne peut être le bénéficiaire de libéralités dont le majeur protégé serait l'auteur ; en outre, il ne peut acheter un bien que vendrait le majeur protégé ; enfin, il ne peut être intéressé à la bonne gestion du patrimoine en percevant de l'argent sur des opérations financières et patrimoniales réalisées dans l'intérêt du majeur protégé.

Le MJPM est nommé par le juge des tutelles en cas de défaillance de la famille. Le juge des tutelles est obligé de constater la carence ou la défaillance de la famille ou des proches du majeur protégé pour désigner un mandataire professionnel. Il convient ici de transposer la jurisprudence rendue sous l'empire de la loi du 3 janvier 1968. Un arrêt de la Cour de cassation daté du 17 mars 1992 a dégagé le principe de primauté de la famille sur la désignation d'un gérant de tutelle, à la lumière des (anciens) articles 496 à 499 du Code civil : « si l'esprit général de la loi implique que préférence soit donnée, chaque fois qu'il est possible, à la tutelle familiale, il appartient au juge des tutelles et, sur recours, au tribunal de grande instance de déterminer souverainement quel est, eu égard notamment à l'intérêt de l'incapable, le mode d'exercice de la tutelle qui est le plus approprié ».

Le DPF est quant à lui nommé par le juge des enfants en cas de défaillance des pères et mères ou représentants légaux dans la gestion des prestations familiales.

Parce que c'est un professionnel rémunéré et qui agit au nom de l'Etat, l'étendue de la mission du MJPM est plus grande que si elle était exercée gracieusement par un membre de la famille du majeur protégé

Encouragés par certaines associations tutélaires, des bénévoles ou des mandataires privés, les juges des tutelles ont succombé en pratique à la tentation d'opérer une spécialisation sociale de la répartition des mesures en fonction de la pathologie des majeurs protégés, de leur état de santé ou de la consistance de leurs biens.

Le diagnostic régional (état de lieux)

Chapitre 1 : La situation dans la région au 1^{er} janvier 2009

1.1.1. Les données démographiques et l'estimation des besoins (personnes sous mesures de protection)

Lors de la présentation de la loi devant l'Assemblée Nationale en 2007, différents rapports avaient été établis pour évaluer la population des majeurs protégés en France et envisager une projection à l'horizon 2010.

Le rapport FAVARD publié en 2000 envisage à cet égard 3 hypothèses, en fonction à la fois de l'évolution du nombre de mesures et des perspectives d'évolution démographique :

1^{ère} hypothèse haute, établie en fonction d'une hausse régulière des placements et d'une stabilité du nombre de mainlevée :

- 800 000 majeurs protégés en 2005
- 1 125 000 majeurs protégés en 2010 (taux 1,73%).

2^{ème} hypothèse moyenne basée sur un rythme égal entre les mainlevées et le prononcé des mesures :

- 800 000 majeurs protégés en 2005
- 1 090 000 majeurs protégés en 2010 (taux 1,67%)

3^{ème} hypothèse basse établie suivant le rythme des mainlevées et prononcé de mesures enregistré au cours de l'année 2000 et évolution démographique naturelle :

- 700 000 majeurs protégés en 2005
- 808 000 majeurs protégés en 2010 (taux 1,24%)

Un rapport de l'Association Nationale des Juges d'Instance (ANJI) élaboré en 2007 par Madame CARON-DEGLISE, précise que les mesures de protection sont exercées à raison de :

- 55% par les familles,
- 36% par les associations tutélaires,
- 9% par les gérants de tutelle privés.

La population des majeurs protégés en Basse-Normandie est très supérieure à la moyenne nationale. La simple transposition au niveau régional des différentes hypothèses dans le rapport FAVARD conduirait à retenir les chiffres suivants :

- 1^{ère} hypothèse haute : 25 260 personnes protégées en Basse-Normandie
- 2^{ème} hypothèse moyenne : 24 500 personnes protégées
- 3^{ème} hypothèse basse : 18 150 personnes protégées

L'indice de vieillissement de la région Basse-Normandie 65 ans et + pour 100 habitants de moins de 20 ans (73,6) qui se situe au dessus de l'indice national (66,3) et qui affecte particulièrement les départements de la Manche (indice de 83,2) et l'Orne (84,1) permet d'écarter l'hypothèse basse.

En revanche, les taux retenus dans les 2 premières hypothèses (taux respectivement de 1,73% de la population et de 1,67%) permettraient d'évaluer à 25 000 environ le nombre de majeurs protégés dans la région, soit un taux de 1,7% contre 1,25% au niveau national.

Les différentes explications de ce nombre proportionnellement plus élevé tiendraient au caractère rural de la région, au revenu moyen (14 795 €) inférieur au revenu moyen national (16 561 €) et au nombre supérieur de dossiers de surendettement de ménage.

Par ailleurs, à partir des résultats enregistrés en 2009 par les différents types de mandataires, les mesures de protection envers les majeurs protégés sont exercées en Basse-Normandie :

- par les familles à hauteur de 44% contre 55% au niveau national,
- par les associations tutélaires à 51% contre 36% en France,
- par les gérants de tutelle privés à raison de 5% contre 9% au plan national.

Contrairement au niveau national, il est intéressant de noter la place importante (51% contre 36%) qu'occupent les associations de la région dans la gestion des mandats des personnes sous protection.

1.1.2. La situation au regard de l'organisation de l'offre en matière de protection juridique des majeurs

La situation en ce qui concerne les différents mandataires est la suivante dans la région :

▪ Associations tutélaires

Dans le Calvados, il existe 6 personnes morales :

- 3 associations tutélaires :
 - L'Union Départementale des Associations Familiales du Calvados (gérant 1 service MJPM⁷ et 1 service DPF⁸) ;
 - L'Association Tutélaire Calvadosienne (gérant 1 service MJPM) ;
 - L'Association Tutélaire Majeurs Protégés du Calvados (gérant 1 service MJPM).

- 1 organisme de protection sociale :
 - La Caisse d'Allocations Familiales gérant un service DPF et un service MAJ⁹.

- 2 mutuelles :
 - La Mutuelle générale de l'Education Nationale (MGEN) n'exerçant aucune mesure de protection ;
 - La Mutuelle Générale (MG) n'exerçant aucune mesure de protection ;

⁷ Mandataires Judiciaire à la Protection des Majeurs

⁸ Délégués aux Prestations Familiales

⁹ Mesures d'accompagnement judiciaire

Dans la Manche, il existe 4 personnes morales :

- 2 associations tutélaires :
 - L'Union Départementale des Associations Familiales de la Manche gérant 1 service MJPM et 1 service DPF ;
 - L'Association Tutélaire Majeurs Protégés de la Manche gérant un service MJPM.
- 2 mutuelles :
 - La Mutuelle générale de l'Education Nationale (MGEN) n'exerçant aucune mesure de protection ;
 - La Mutuelle Générale (MG) n'exerçant aucune mesure de protection ;

L'Association Normande de Tutelles des Personnes inadaptées (ANTPI) habilitée dans la Manche a été radiée de la liste départementale par arrêté préfectoral du 19 novembre 2009.

Dans l'Orne, il existe 4 personnes morales gérant des services :

- 2 associations tutélaires :
 - L'Union Départementale des Associations Familiales de l'Orne gérant un service MJPM et un service DPF ;
 - L'Association Tutélaire Majeurs Protégés de l'Orne gérant un service MJPM.
- 1 organisme de protection sociale :
 - La Mutualité Sociale Agricole de l'Orne gérant un service MAJ et un service DPF.
- 1 mutuelle :
 - La Mutuelle générale de l'Education Nationale (MGEN) n'exerçant aucune mesure de protection ;

Le nombre de mesures exercées par les personnes morales s'élève à 11 787, représentant un peu moins de la moitié de l'ensemble des mesures exercées en Basse-Normandie (25 000).

Les UDAF des 3 départements exercent un peu moins de la moitié (44%) de l'ensemble des mesures prononcées dans la région, les ATMP un peu plus du tiers (34%) de ces mesures.

Le nombre de mesures est probablement lié aux statuts associatifs et à la spécialisation de l'activité associative, voire à l'ancienneté du service.

Les personnes morales assurent essentiellement le suivi des personnes à domicile, caractérisant ainsi la spécificité de leur intervention. Les personnes en établissements représentent le quart de la population suivie par les associations, pourcentage qui serait toutefois en augmentation dans les services.

▪ Personnes physiques

L'absence de données statistiques dans l'Orne fausse les données susceptibles d'être établies concernant l'activité des personnes physiques dans la région.

Toutefois, après croisement de chiffres et recoupement de données, le nombre de mesures exercées par les personnes physiques devrait atteindre 1 120 au 31 décembre 2009, avec des différences notables entre départements.

Dans le Calvados, l'activité exercée par 16 personnes physiques, représentant 230 dossiers, est en diminution sensible de - 25% par rapport à 2007. L'activité en établissement représente, en 2009, 60% de l'activité globale, confirmant ainsi la spécificité de l'activité des personnes physiques par rapport aux associations.

La Manche enregistre, au contraire, une activité en forte augmentation (885 dossiers en 2009) en hausse de +36% par rapport à 2007. L'activité en établissement représente un peu plus de la moitié (55%) de l'activité globale des mandataires privés de la Manche.

L'absence de données précises dans l'Orne est préjudiciable à l'analyse des chiffres régionaux, ce qui peut porter atteinte à l'intérêt de la personne protégée et renforce la nécessité d'une professionnalisation du secteur prévue par la loi.

- Préposés d'établissement

Selon les informations recueillies à travers les réponses apportées, l'activité des préposés d'établissement ayant répondu aux questionnaires (23) représente, en 2009, 1 083 mesures, concernant essentiellement la Manche (7 préposés pour 601 mesures) et dans une moindre mesure le Calvados (4 préposés pour 288 mesures) et l'Orne (3 préposés pour 202 mesures).

Les chiffres semblent très éloignés de la réalité et rendent difficile leur exploitation. L'absence de réponse reste préjudiciable à l'analyse de la situation et ne permet pas d'avoir une vue d'ensemble de ce champ d'activité.

Il est vrai que l'article 472 du code de l'Action Sociale et des Familles précise que l'exercice en qualité de préposé en établissement nécessite une simple déclaration auprès du représentant de l'Etat. Les préposés ne sont donc pas directement impactés par le schéma régional des mandataires.

- Délégués aux prestations familiales (DPF)

En 2009, les 5 services DPF de la région ont exercé 780 mesures, représentant une moyenne de 156 mesures par opérateur. La conjugaison des 2 réformes (protection des majeurs et protection de l'enfance), intervenues par des lois parues le même jour, 5 mars 2007, pourrait amplifier cette baisse d'activité observée depuis 2007.

Cette réduction d'activité suscite des interrogations, en fonction des difficultés sociales rencontrées par les familles, difficultés de plus en plus importantes soulignées tant dans les rapports de l'Education Nationale, des chiffres de la délinquance des mineurs, des comptes-rendus des commissions de surendettement que des observations faites par les professionnels de terrain.

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

Le décret du 15 février 2008 publié au Journal Officiel du 17 février 2008 porte notamment modification de siège et de ressort des tribunaux d'instance, des juridictions de proximité et des tribunaux de grande instance. Comme le montrent ci-après les cartes et tableaux, la réforme de la carte judiciaire vient fortement impacter l'activité des mandataires judiciaires et des délégués aux prestations familiales.

En effet, la liste départementale des Mandataires judiciaires à la protection des majeurs mentionne les tribunaux d'instance dans les ressorts desquels les personnes inscrites à titre provisoire en application de l'article 3 du décret n° 2008-1512 du 30 décembre 2008 sont habilitées à exercer des mesures de protection.

La réforme de la carte judiciaire modifie en profondeur les ressorts des tribunaux d'instance de la région de Basse-Normandie. Certaines fermetures anticipées ont eu lieu au cours de l'année 2009 mais la majorité des fermetures ou créations prendra effet le 1er janvier 2010. Aussi, il convient donc de revoir les listes des mandataires judiciaires au regard des modifications apportées par la réforme de la carte judiciaire.

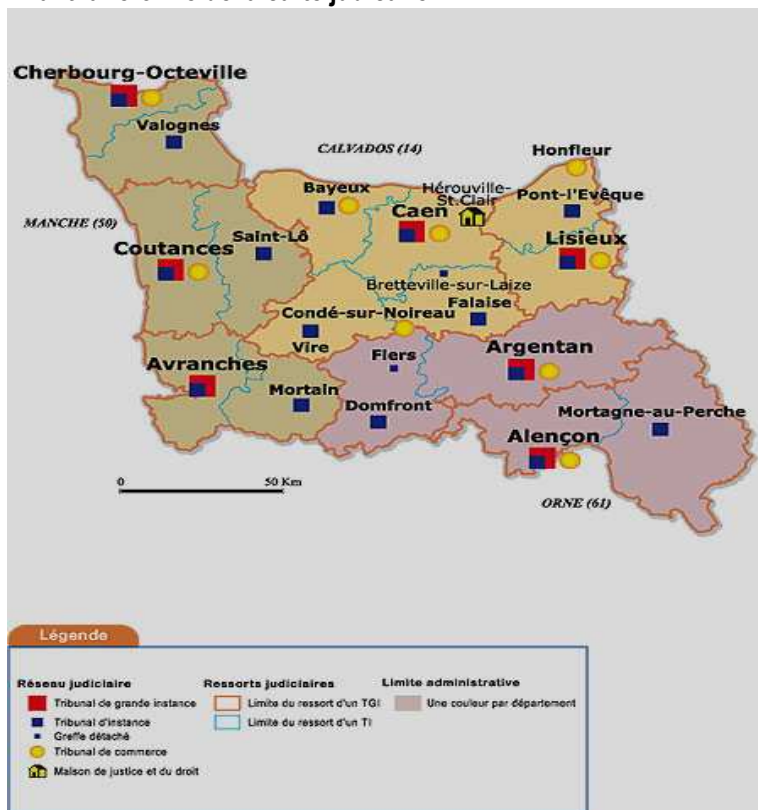
Ainsi par exemple :

- en cas de fermeture d'un tribunal d'instance ou de suppression de la compétence d'un tribunal d'instance sur certains cantons, les cantons pour lesquels le mandataire judiciaire à la protection des majeurs (associatif ou individuel) est aujourd'hui habilité pourront relever de la compétence d'un autre tribunal d'instance. Dans ce cas, l'habilitation du mandataire judiciaire à la protection des majeurs demeurera valable pour ces cantons et sera étendue aux autres cantons relevant de la compétence du tribunal d'instance.
- lorsque les cantons pour lesquels le mandataire judiciaire à la protection des majeurs (associatif ou individuel) est habilité relèveront de différents tribunaux d'instance, il sera habilité auprès des différents tribunaux.

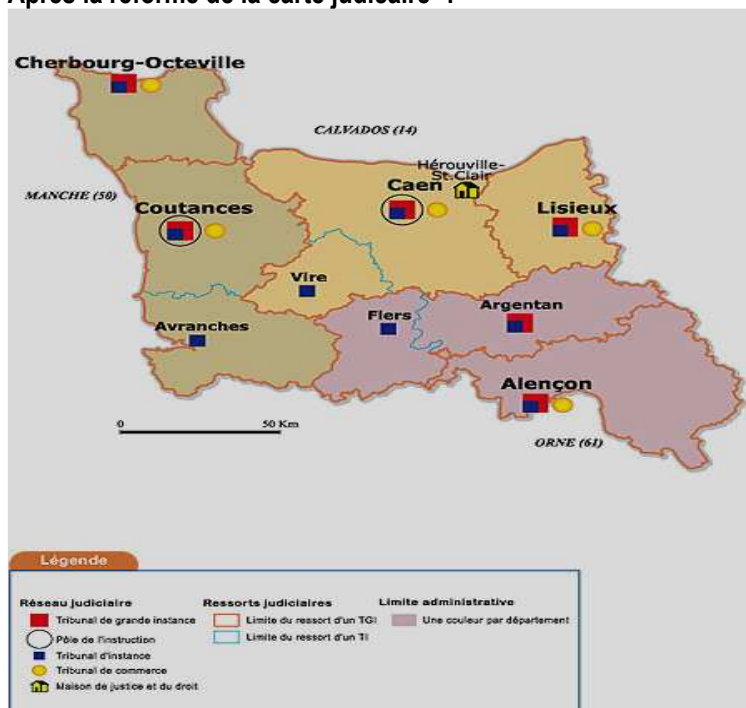
En revanche, aucun mandataire judiciaire à la protection des majeurs ne pourra bénéficier à l'occasion de la réforme de la carte judiciaire d'une extension de son habilitation à des tribunaux d'instance dont ne relèveront pas les cantons pour lesquels il a été habilité initialement. Le mandataire judiciaire à la protection des majeurs devra demander un nouvel agrément ou une nouvelle autorisation. Dans ce cas, ce sont en effet les nouvelles procédures d'habilitation qui devront s'appliquer.

Afin de permettre aux mandataires judiciaires à la protection des majeurs de bénéficier d'une habilitation conforme à la nouvelle compétence territoriale des tribunaux d'instance dont ils relèvent, les listes départementales devront être modifiées.

Avant la réforme de la carte judiciaire* :



Après la réforme de la carte judiciaire* :



*Source : Ministère de la Justice

Département	Tribunaux d'instance avant réforme	Date de regroupement	Tribunaux d'instance après réforme	Commentaires
14	CAEN		CAEN	Le ressort du TI de regroupement absorbe l'entier ressort des TI supprimés
14	BAYEUX	01/01/2010		
14	FALAISE	01/09/2009		
14	LISIEUX		LISIEUX	Le ressort du TI de regroupement absorbe l'entier ressort du TI supprimé
14	PONT L'EVEQUE	01/01/2010		
14	VIRE		VIRE	TI maintenu, ressort inchangé
Sous Total	6	3	3	
50	AVRANCHES		AVRANCHES	Le ressort du TI de regroupement absorbe l'entier ressort du TI supprimé
50	MORTAIN	01/01/2010		
50	CHERBOURG		CHERBOURG	Le ressort du TI de regroupement absorbe l'entier ressort du TI supprimé
50	VALOGNES	01/01/2010		
50	COUTANCES		COUTANCES	Le ressort du TI de regroupement absorbe l'entier ressort du TI supprimé
50	SAINT LO	01/01/2010		
Sous Total	6	3	3	
61	ALENCON		ALENCON	Le ressort du TI de regroupement absorbe l'entier ressort du TI supprimé
61	MORTAGNE AU PERCHE	01/01/2010		
61	ARGENTAN		ARGENTAN	TI maintenu, ressort inchangé
61	DOMFRONT	01/01/2010	FLERS (TI créé)	Le ressort du TI de Flers créé correspond au ressort du TI de Domfront supprimé
Sous Total	4	2	3	
TOTAL	16	8	9	

1.1.4. La situation des professionnels au regard des formations complémentaires à valider

Le MJPM et le DPF doivent faire la preuve de connaissances tant en matière juridique qu'en travail social, ces doubles compétences étant nécessaires à l'exercice de leurs missions de protection de la personne et de la gestion de ses biens. Ces connaissances doivent faire l'objet d'une formation spécifique et d'une expérience appropriée et suffisante.

Le MJPM et le DPF sont en outre des auxiliaires de justice. Le MJPM tient son devoir d'accompagnement de la décision du juge des tutelles qui fixe l'étendue de sa mission. Le DPF, quant à lui, tient sa mission de la décision du juge des enfants. Le lien entre le MJPM et le DPF et l'autorité judiciaire est solennisé par la prestation de serment devant le tribunal d'instance du chef-lieu de département.

Le MJPM et le DPF sont de plus des professionnels. À leur égard, les missions de protection des majeurs et de l'enfance constituent un travail habituel rémunérateur. La loi ne précise cependant pas que le MJPM doit tirer de cette activité un revenu suffisant pour ne pas avoir à exercer une autre profession. Une réforme récente du statut de fonctionnaire tend à permettre aux fonctionnaires d'assumer, en plus de leurs fonctions, des missions d'aide à la personne, fût-ce à titre lucratif. En pratique, certains mandataires privés sont des personnes retraitées. La loi autorise le MJPM à exercer la mission de mandataire au titre d'un mandat de protection future, alors que le statut conventionnel de la mission autorise une rémunération libre.

Chapitre 2 : les évolutions constatées depuis 2008 (ou 2007)

1.2.1. Le public concerné

En dépit des difficultés rencontrées, une étude plus approfondie de la population protégée aurait sans doute été nécessaire ; ainsi les statistiques fournies pour la région et ses 3 départements n'apportent pas d'éléments sur des aspects pourtant très significatifs :

- le nombre de personnes protégées vivant seules, en couple, en famille, en accueil familial agréé.
- le nombre de personnes protégées qui ont une activité professionnelle (salarié, insertion, ESAT)
- le nombre de personnes protégées qui ont un soutien plus ou moins régulier : accompagnement psychiatrique, aide à la vie quotidienne : SAVS, aide à domicile,
- les types d'altération des facultés : trouble psychique, handicap mental, vieillissement/sénilité,....
- leur situation patrimoniale : propriétaire ou locataire du domicile,

Autant d'éléments qui auraient permis de mieux cerner et comprendre une population assez hétérogène.

Les statistiques fournies ont cependant permis d'approcher cette population des Majeurs protégés sous 4 aspects :

- l'âge des personnes
- le domicile des personnes
- le sexe des personnes
- les ressources des personnes (bien que n'ayant pas eu les éléments fournis pour les services, qui nous les ont transmis rapidement)

A - AGE DES PERSONNES PROTEGEES

I – Niveau régional

Sur le plan régional, sur 8 087 personnes sous protection, 58.20 % des majeurs protégés a plus de 50 ans.

Depuis 2007, les mesures de protection des plus de 50 ans progressent de 12 % et notamment chez les 70-79ans avec 17 % d'augmentation. Les mesures de protection des moins de 50 ans diminuent de 5 % avec une baisse de 9% chez les 18-29 ans.

II – Niveau départemental

Sur les 3 départements, les mandataires associatifs ont une répartition équitable dans les tranches d'âge soit une moyenne de 47 % pour les moins de 50 ans et une moyenne de 51 % pour les plus de 50 ans.

Par contre, les mandataires personnes physiques (Manche et Calvados) et l'ensemble des préposés MJPM se voient confiés 89 % et 90 % des majeurs protégés de + de 50 ans avec une augmentation de 17 % chez les 80-89 ans. Cette progression s'explique certainement par les entrées en EHPAD des personnes âgées.

Pour l'Orne, il est impossible de comptabiliser les tranches d'âge exercées par les personnes physiques puisqu'un seul questionnaire a été retourné. Par contre les préposés de l'Orne gèrent 99 % des + 50 ans contre 52 % pour les services MJPM.

III – Conclusion

L'augmentation du nombre des majeurs protégés de plus de 50 ans chez les préposés et les personnes physiques est probablement due au vieillissement de la population et des admissions en EHPAD avec une progression de 13 % pour les préposés et 18 % pour les personnes physiques contre 4 % pour les services.

B - LIEU D'EXERCICE DE LA MESURE DE PROTECTION

La distinction se fait entre domicile et établissement, sans que les qualités de ces lieux soient plus précises. A domicile, peut-on comparer un habitat groupé urbain et un habitat rural dispersé caractéristique du peuplement normand, imposant un temps et un coût de déplacement très supérieurs ? En établissement, peut-on comparer un travail auprès de personnes très âgées, avec un accompagnement de personnes handicapées ou de malades psychiques plus jeunes ?

Ces réserves étant posées, le tableau national « tutelles et curatelles » donne quelques indications :

- 68 % de mesures à domicile en 2007
- une évolution sur longue période favorable aux établissements (+ 10 % d'activité, contre + 8% à domicile), avec une inversion de tendance en 2006-2007 (respectivement + 4 et + 12).

L'augmentation des dépenses constatées est proportionnelle à l'augmentation du nombre de mesures.

L'analyse régionale, état des lieux au 31 décembre 2009, et évolution constatée depuis 2007, conduite par les différents MJPM, confirme en partie ces proportions nationales.

1- Les personnes morales

Les données du tableau doivent être prises avec une certaine prudence, le total domicile et établissement étant pour les trois années inférieur à 100 % (manquent 1,8 à 1,3 %), ce qui rend les évolutions sur 3 ans, de l'ordre de 1%, non significatives.

Les chiffres globaux départementaux et régionaux sont d'ailleurs peu exploitables, puisqu'ils reprennent dans chaque département la moyenne des 2 ou 3 opérateurs cités, sans aucun coefficient de pondération en fonction des mesures confiées.

L'activité globale de ces structures, 11 787 mesures en 2009, est en augmentation de 8 % sur la période. On peut tout de même noter, en regardant chaque structure, que les situations à domicile représentent 5 fois sur 8 (en 2007) un pourcentage supérieur à la moyenne nationale, pouvant aller jusqu'à 86 % (UDAF 50).

Nous conviendrons de plus de 70 % à domicile.

La tendance 2007-2009 est à la baisse dans la Manche (- 4 points) et dans le Calvados (- 1 point), alors que la proportion est constante dans l'Orne.

2- Les personnes physiques

Les 1109 mesures exercées en 2009 le sont pour 43 % à domicile, cette proportion diminuant depuis 2007 (46 %) et 2008 (45 %), au sein d'une activité en augmentation de 15 %. Si la proportion de curatelle à domicile reste constante, c'est la diminution du nombre de tutelles à domicile (de 14 à 10 % du total des mesures) qui semble entraîner cette chute. En établissement, la proportion de tutelles reste constante (33 %), quand la proportion de curatelles augmente (de 20 à 23 %).

En fait, pour les deux départements renseignés, la Manche et le Calvados, les situations sont assez contrastées:

Dans le Calvados

Dans un ensemble de mesures confiées en diminution de 25 %, pour s'établir à 232 mesures en 2009, 36 % seulement le sont à domicile, le nombre des tutelles y ayant chuté des 2/3. Le nombre des curatelles à domicile ou en établissement reste assez constant.

Dans la Manche

Dans ce département en revanche, où 45 % des mesures s'exercent à domicile, le nombre de mesures confiées a fortement augmenté, pour atteindre 876 en 2009, soit + 36 % en deux ans, augmentation que de 30 % à domicile. Ce sont donc les mesures confiées en établissement qui ont le plus augmenté, à peu près autant curatelles que tutelles (+ 40 %).

3- Les préposés

Les préposés étudiés exercent en établissements publics (21 sur 24). Les 1083 mesures exercées en 2009 le sont pour 13 % à domicile, cette proportion étant constante depuis 2007, pour une activité globale en augmentation de 3 %. Ce sont essentiellement les curatelles en établissement qui ont crû: + 11% sur la période, les autres types de mesures restant constants.

L'évolution est assez parallèle dans chaque département :

Dans le Calvados, l'activité est très comparable tout au long de la période pour les divers critères: 286 mesures en 2009, dont 15 % à domicile. Il faut peut-être lier ce constat au fait que l'essentiel des mesures sont exercées au sein d'établissements pour personnes âgées.

Dans la Manche, 17 % de mesures sont exercées à domicile, pour une activité assez constante, excepté une diminution des curatelles renforcées en établissement au profit des curatelles simples.

Dans l'Orne, si le nombre de mesures a augmenté de 34 % en deux ans, elles sont toutes exercées en établissement, la proportion de curatelles renforcées ayant beaucoup augmenté. Dans ces deux départements, la proportion de services auprès de personnes âgées ou de personnes handicapées ou malades mentales est à peu près comparable, sans que les évolutions des types de mesures le soient.

En résumé, les acteurs qui prennent en charge 85 % des mesures (les personnes morales), les exercent pour 70 % à domicile, proportion sans commune mesure avec les mandataires personnes physiques (43 % à domicile), ni avec les préposés du fait du nombre des personnes âgées en institution qui leur sont confiées (13 % à domicile).

Sur une courbe générale d'augmentation du nombre de mesures confiées, on remarque que la part de mesures en établissement a tendance à augmenter plus vite que les situations à domicile, et ce quelle que soit la structure prenant en charge. Ce fait trouve sans doute son explication dans le vieillissement de la population de ces territoires.

Ces constats sont à rapprocher des données liées aux âges et aux ressources des bénéficiaires pour émettre quelques hypothèses explicatives.

L'absence de données sur les types de mesures exercées à domicile ou en établissement par les personnes morales ne permet pas de conclusion plus précise pour ce chapitre.

C - REPARTITION PAR SEXE

1. Sur le plan régional

Pour les 3 opérateurs MJPM confondus (UDAF/ATMP des 3 départements et ATC) au niveau régional bas-normand : une majorité d'hommes, (7.362) bénéficient d'une mesure de protection (soit 52,50 %), contre 6.650 femmes en 2009 ; soit 47,50 %.

Durant les 3 dernières années, la progression du nombre de personnes protégées fut importante : 4,30 % pour les hommes et 7,13 % pour les femmes ; soit une augmentation moyenne de 5,60 % sur les 3 ans.

2. Sur le plan régional par catégorie de MJPM

A titre de rappel, les MJPM associatifs gèrent près de 84 % des mesures de protection au niveau régional.

Sur les 7.362 hommes au total en prévisionnel fin 2009 :

- les MJPM associatifs en gèrent près de 86 %
- les MJPM personnes physiques + de 5,50 %
- et les MJPM préposés d'établissement 8,40 %.

Sur les 6.650 femmes prévues être gérées fin 2009 :

- les MJPM associatifs en gèrent 87,60 %, soit une proportion plus importante que celle des hommes,
- les MJPM personnes physiques en gèrent près de 7 %,
- et les MJPM préposés 4,84 %.

La dominante des associations en terme de quantité de mesures gérées est évidente ; toutefois il est intéressant de constater que sur les 3 ans, la progression du nombre de ces mesures confiées (sexes confondus) fut de + 20,50 % pour les personnes physiques, de + de 18 % pour les préposés et seulement 3,40 % pour les services.

3. Sur les plans départementaux

a - Les hommes

Pour la Manche, les MJPM préposés et associatifs se partagent respectivement entre 53% et 57% des dossiers masculins ; et le même pourcentage de 53 % pour ces 2 catégories dans le Calvados.

Le déséquilibre est plus marqué dans l'Orne mais en même temps faussé car 1 seul questionnaire fut retourné par la catégorie «personnes physiques» et donc non comptabilisé.

En effet, ce sont 34 % d'hommes que gèrent les préposés dans ce département contre 53 % pour les services.

Même si les Préposés de la Manche et du Calvados gèrent majoritairement des hommes (respectivement pour 53 % et 52 %), contrairement à l'Orne pour 34 %, il n'existe pas d'évolution significative de ces pourcentages qui stagnent.

b - Les femmes

Seul le département de l'Orne a confié aux préposés d'établissement de 66 à 68 % de la population féminine à gérer, contre 47 % dans les 2 autres départements bas-normands

Il n'y a toujours pas de statistiques possibles pour les personnes physiques dans ce département.

Quant au Calvados, les personnes physiques se voient également confiées une majorité de dossiers féminins ayant varié de 64 à 62 % en 3 ans.

Pour la Manche, ce sont les personnes physiques qui gèrent le plus de dossiers féminins pour 55 %.

Il convient de noter que pour les MJPM associatifs, la proportion hommes/femmes au niveau régional reste curieusement identique et linéaire sur les 3 ans (57 % d'hommes dans la Manche et 53 % dans l'Orne et le Calvados / puis 43 % de femmes dans la Manche et 47 % dans l'Orne et le Calvados).

c - Par département et par année

Bien que la Manche se trouve en seconde position après le Calvados, en nombre total de mesures gérées (4.588 mesures contre 6.338 dans le Calvados), elle a connu une progression importante de 10 % en 3 ans, contre + 6 % dans l'Orne et seulement 2,50 % dans le Calvados.

D - NIVEAU DE RESSOURCES DES PERSONNES PROTEGEES

Le décret du 31 décembre 2008 fixant la participation des personnes au financement de leur mesure de protection a été pris comme élément de référence. Ce décret détermine 5 tranches de participation suivant le montant des revenus, ainsi que l'ensemble des ressources à prendre en considération.

Au niveau régional

En utilisant les éléments statistiques fournis et les éléments sollicités auprès des MJPM associatifs, l'analyse a porté sur 10780 mandats de protection se répartissant comme suit :

- 864 mandats confiés aux mandataires Personnes Physiques
- 1 030 mandats confiés aux mandataires Préposés d'Etablissement
- 8 886 mandats confiés aux mandataires Associatifs

Tranche de revenus au 31/12/2009		Personnes Physiques	Préposé	Association	Total	%
< ou = à AAH	681 €	146	271	3 038	3 455	32,05
AAH → SMIC	1 337 €	487	628	5 074	6 189	57,41
SMIC → 2.5 SMIC	3 342 €	217	100	763	1 080	10,02
2.5 SMIC → 6 SMIC	8 022 €	14	9	10	33	0,31
6 SMIC		0	22	1	23	0,21
Total		864	1 030	8 886	10 780	

Il est important de noter :

- 32,05% des personnes protégées perçoivent au maximum 681€ par mois (soit l'AAH ou le minimum vieillesse) ressource relativement faible, d'ailleurs souvent issue de prestation.
- 57,4% perçoivent entre 681€ et 1337€ (soit le SMIC).
- Au total ce sont 89,5% des majeurs protégés qui ont des ressources inférieures au SMIC : 1 337€ par mois. Globalement, les personnes protégées confiées aux MJPM dans la Région ont des ressources plutôt faibles. Il a été vu précédemment que la population était assez âgée, ces ressources ne permettent pas d'assurer le financement d'un EHPAD par exemple.
- Seulement 0,5% (soit 56 personnes !) a des revenus supérieurs à 2.5 SMIC, soit 3 342€, ce qui ne signifie pas que les majeurs n'ont pas de patrimoine mobilier ou immobilier.

Les mandats confiés aux MJPM ne représentent donc pas des personnes ayant des ressources très importantes. On peut même dire que ce sont des personnes avec de faibles revenus. Il aurait été intéressant de disposer des mêmes éléments concernant les mandats de protection confiés aux familles.

Au niveau des différents opérateurs MJPM

Différents constats apparaissent :

- Les mandataires associatifs assurent le plus souvent les mandats pour les personnes ayant de faibles, voire de très faibles revenus à la différence des mandataires personnes physiques :

	≤ AAH	AAH → SMIC	Total
MJPM associatif	34.2%	57.1%	91.3%
MJPM personne physique	16.9%	56.4%	73.3%

- Un constat inverse peut être fait concernant les majeurs ayant des revenus plus importants soit plus de 2.5 smic : les MJPM Personnes Physiques assurant proportionnellement plus de telles situations.

MJPM associatifs	0.10 % de leurs mandats
MJPM personnes physiques	1.60 % de leurs mandats

- Les MJPM préposés d'établissement, en se référant à ces différents niveaux de ressources, ont une population proportionnellement plus diversifiée, avec une forte majorité de personnes ayant des revenus entre l'AAH et le smic.

Les juges des tribunaux d'instance confient les situations plus fortunées aux mandataires personnes physiques et aux préposés : il est permis de se demander s'il s'agit de personnes hospitalisées ou en EHPAD.

Ils semblent également confier les situations ayant de faibles revenus aux MJPM associatifs. Souvent ces personnes ont des situations personnelles ou sociales délicates et leurs ressources composées de revenus de substitutions (prestations sociales) ne sont que la résultante d'une problématique personnelle qui nécessite également un accompagnement spécifique voire social. Ainsi, en ce qui concerne les MJPM associatifs au niveau de la Région, 70% des personnes protégées qui leurs sont confiées, perçoivent une prestation sociale (voir tableau des répartitions en fonction des types de revenus perçus).

Au niveau des trois départements

Le tableau ci-dessous présente quelques aspects propres à chaque département :

- Les proportions dans les différentes tranches de ressources sont sensiblement identiques pour les départements Calvados et Manche. Leurs tranches 1 et 2 sont dans les mêmes proportions : additionnées elles représentent entre 87.5% et 89%
- Seul dans le département de la Manche, 22 personnes ont des ressources supérieures à 6 smic.
- L'Orne diffère légèrement puisque plus de 55% des personnes protégées ont des ressources égales ou inférieures à 681€ alors que les 2 autres départements le pourcentage est de 23.7 % ou 25.5%. Par contre si les tranches 1 et 2 sont additionnées, le pourcentage qui en résulte, est dans la même fourchette que les autres soit 92%.

	CALVADOS			MANCHE			ORNE			REGION		
	MP	MPE	MA	MP	MPE	MA	MP	MPE	MA	MP	MPE	MA
< ou = à AAH	12	107	840	132	124	794	2	40	1404	959	1050	1446
										25,50%	23,70%	55,50%
AAH → SMIC	73	121	2140	414	409	2069	0	98	865	2 334	2 892	963
										62%	65,30%	37%
SMIC → 2.5 SMIC	64	21	360	152	57	239	1	22	164	445	448	187
										11,80%	10,10%	7,20%
2.5 SMIC → 6 SMIC	12	1	3	2	8	3	0	0	4	16	13	4
										0,40%	0,30%	0,20%
> 6 SMIC	0	0	0	0	22	0	0	0	1	0	22	1
										0%	0,50%	0%
TOTAL	161	250	3343	700	620	3105	3	160	2438	3754	4425	2601
	3 754			4 4425			2 601			10 780		

- MP : mandataires personnes physiques
- MPE : mandataires préposés établissements
- MA : mandataires associatifs

1.2.2. Les acteurs de l'intervention tutélaire (services, personnes physiques privées, préposés d'établissements, bénévoles)

La loi du 3 janvier 1968 avait placé la famille au premier rang des acteurs de la protection judiciaire des personnes ; ce principe demeure et est réaffirmé avec la loi du 5 mars 2007.

Mais, lorsque la famille ne peut, ou n'a pas les capacités d'assumer cette responsabilité, ou lorsque la personne est isolée, la justice a le choix entre plusieurs prestataires ayant fait de la protection des majeurs une vocation professionnelle.

Les spécificités et les évolutions de chaque acteur pour la région Basse-Normandie sont retracées dans un premier temps.

Les acteurs en région Basse-Normandie

En guise d'avant-propos, il convient de souligner que les données statistiques sont incomplètes, en raison d'un déficit de retour des questionnaires. Le travail du groupe n'a pas permis de réunir les représentants de chaque acteur pour chaque département.

- Les personnes morales

- *Les associations tutélaires*

Au niveau régional, les associations tutélaires gèrent un grand volume de mesures.

Dans le département du Calvados, trois associations d'importance (UDAF, ATMP, ATC du Calvados) couvrent le territoire. Elles gèrent plus de 2000 mesures.

La Manche a une couverture départementale grâce à deux associations (UDAF et ATMPM). L'Association Normande de Tutelles des Personnes inadaptées (ANTPI) habilitée dans la Manche a été radiée de la liste départementale par arrêté préfectoral du 19 novembre 2009.

Enfin, dans l'Orne, il existe deux acteurs généralistes (ATMPO, UDAF).

Les associations des 3 départements exercent en la matière depuis des décennies (+40 ans). Elles sont reconnues pour leur savoir faire, leur professionnalisme, et la spécificité de leur accompagnement auprès des personnes vulnérables. Les mesures sont confiées à l'institution, assurant ainsi la continuité du service. L'antériorité depuis plusieurs années a permis d'organiser les équipes : plan de formation, échange des pratiques professionnelles, niveaux de contrôles et procédures internes et externes. L'effet volume permet une multiplicité d'intervenants mobilisables en interne (travailleurs sociaux, juristes, financiers...). Les moyens sont adaptés aux besoins des usagers.

Les associations interviennent aussi bien pour les mesures judiciaires de protection (tutelle, curatelle, sauvegarde) que pour les mesures d'accompagnement social personnalisé ou d'accompagnement judiciaire (MJAGBF, MASP, MAJ).

On constate une bonne représentation des associations sur l'ensemble du territoire *via* des antennes délocalisées pour les mesures judiciaires et les MAJ. La proximité est ainsi assurée pour l'ensemble des usagers.

Le niveau de formation du personnel est bon, voir élevé, car l'activité des associations exigeait par le passé un recrutement avec diplôme et qualification complémentaire.

Le public suivi correspond à toutes les tranches d'âge. La majeure partie de la population se situe entre 30 et 69 ans, avec une prédominance pour les 40 – 59 ans. Les mesures sont ainsi exercées aussi bien en milieu ouvert qu'en établissement. Majoritairement, les personnes ont des revenus modestes.

- *Les organismes de protection sociale*

Au niveau des deux organismes de protection sociale exerçant des mesures dans la région, le service MAJ de la CAF du Calvados voit son activité réduite de moitié depuis 2007 (45 mesures en 2009). Il

est prévu le désengagement de la caisse en 2011 dans le cadre de la Convention d'Objectifs et de Gestion signée avec l'Etat.

Le service spécialisé (MSA de l'Orne) exerce essentiellement des MJAGBF et des mesures d'accompagnement judiciaire. Celui-ci enregistre toutefois, tant pour les mesures de tutelles que pour les MJAGBF, un fléchissement de -17% de son activité tutélaire. La MSA envisage une transformation juridique de son service sous forme associative.

➤ Les mutuelles

Il est rappelé que les mutuelles (MGEN et MG) présentes dans chaque département n'exercent aucune mesure. Elles n'apparaissent donc pas dans les analyses évoquées ci-dessus.

▪ Les Mandataires Judiciaires à la Protection des Majeurs : les Personnes Physiques (activité libérale)

Précédemment dénommés gérants de tutelle, les Personnes Physiques sont assez nombreuses en Basse-Normandie. La grande majorité a exercé la fonction pour occuper leur temps à la retraite. La justice se satisfaisait ainsi d'un intervenant exerçant peu de mesures de protection, quasiment à l'identique d'une tutelle familiale.

Une minorité de Personnes Physiques a engagé une démarche de professionnalisation (secrétariat...), 13% exerçant au niveau régional avec du personnel (gérants de tutelle ayant précédemment le statut de tuteur d'Etat).

Nominativement désigné, la spécificité de cet acteur tient au lien personnel créé suite à la décision de justice entre le majeur protégé et son représentant légal. Une telle désignation tient du profil de la personne à protéger et au caractère *intuitu personae* de la personne physique (compétence dans un domaine particulier, homme ou femme, approche plus marquée de la proximité...).

Les Personnes Physiques interviennent à parité en milieu ouvert et en établissement, le public suivi étant plutôt âgé avec des revenus modestes voir élevés. Ce prestataire constitue aussi un acteur dans le cadre des mesures judiciaires de protection ; à contrario des associations, il n'intervient pas en matière de MAJ/MASP/MJAGBF.

Les Personnes Physiques disposent d'un bon niveau de formation ; généralement ce sont d'anciens cadres en retraite. Peu d'entre eux ont des formations ciblées à l'activité tutélaire.

Parmi les Personnes Physiques habilitées depuis peu d'années agissant dans le cadre de la protection des majeurs, le niveau de qualification correspond à celui demandé dans le cadre de la formation des mandataires judiciaires ; généralement, ces acteurs ont précédemment exercé dans les services des associations tutélares.

Dans le Calvados, le nombre d'opérateurs est conséquent. On relève un seul cabinet organisé avec deux assistantes. La tendance de l'activité est plutôt déclinante, avec une diminution des nouvelles mesures et une réduction naturelle du stock des mesures confiées par le passé.

En revanche, l'activité dans la Manche est très élevée. Si une majorité de Personnes Physiques devait cesser leur activité fin 2011 (limite d'âge ou refus de la formation obligatoire), plusieurs professionnels expérimentés ont l'ambition de poursuivre et développer leur activité à l'avenir.

La représentativité de l'acteur semble peu significative dans l'Orne selon les éléments statistiques connus.

- Les Mandataires Judiciaires à la Protection des Majeurs : les préposés d'établissement

Les préposés ont traditionnellement en charge des personnes ayant fait l'objet d'une hospitalisation soit en secteur généraliste (hôpital général), soit en secteur spécialisé (psychiatrie). Placé sous régime de protection dans ce contexte, le majeur protégé sera orienté soit en établissement médicalisé, soit en établissement médico-social (EHPAD pour les personnes âgées), soit au domicile.

Désigné facultativement ou obligatoirement (au-delà de 80 lits) par son établissement, le préposé est indépendant (avalisé personnellement par le préfet, sur avis du procureur) tout en s'inscrivant dans une relation hiérarchique à l'intérieur de l'établissement.

En hôpital général ou EHPAD

Le travail du préposé nécessite peu d'accompagnement de la personne, mais beaucoup de gestion patrimoniale. Les déplacements sont rares et plutôt consacrés au partenariat (inventaire, notaire, banque...).

Généralement, l'hospitalisation dans ces cas n'envisage pas le retour au domicile, c'est pourquoi l'objectif visant à favoriser l'autonomie de la personne protégée n'est pas spécialement recherché. En conséquence, les mesures de protection sont durables.

Il n'y a pas de MASP/MAJ, mais exclusivement des mesures judiciaires type curatelle/tutelle. Chaque préposé suit environ plus d'une cinquantaine de situation, et exerce seul sa mission (1 ETP).

En établissement spécialisé

On retrouve une parité de personnes suivies en milieu ouvert et en institution. En moyenne, un préposé suit 100 à 150 personnes. Les moyens mis à disposition du service sont adaptés : exemple d'un établissement ayant un mandataire (0,6 ETP), secrétariat (0,5), assistance (0,8), service comptable (0,3).

L'accompagnement des personnes présentant des troubles psychiques nécessite beaucoup de présence, du travail en équipe.

Une interrogation subsiste à l'égard des établissements privés (EHPAD) ayant plus de 80 lits. Une étude à venir permettra d'identifier plus clairement l'application de la nouvelle obligation faite aux établissements.

Le niveau de formation des préposés ne correspond pas pour la majeure partie d'entre eux au minimum attendu pour exercer la fonction de mandataire (seulement 48% aurait le niveau). L'expérience et la facilité d'accès à la formation des personnes en exercice doivent être prises en considération.

La population des majeurs protégés suivie par les services hospitaliers est à 57 % de plus de 70 ans dont un tiers a plus de 80 ans, ce qui est cohérent avec la spécificité d'intervention de cet acteur (tutelle).

En termes d'évolution d'activité, le niveau se maintient sur trois exercices. Les mesures sont au 2/3 des tutelles (population âgée). Globalement, les revenus sont modestes, mais on relève plusieurs situations avec des revenus importants, voire très importants.

1.2.3. Les formations enregistrées (TMP / TPS)

Pour exercer aujourd'hui en tant que professionnel et pouvoir mettre en œuvre ces différentes mesures, la loi du 5 mars 2007, entrée en vigueur le 1er janvier 2009, pose 4 conditions cumulatives à l'exercice de la fonction de mandataire judiciaire à la protection des majeurs et à celle de délégué aux prestations

familiales (cf. article L.471-4, D.471-3 et D. 471-4 du code de l'action sociale et des familles) : une condition d'âge, une condition d'expérience, une condition de moralité et une condition de formation.

Etat des lieux quant au nombre de personnes physiques et morales exerçant actuellement dans le champ tutélaire (au niveau de la Région)

Calvados			
Arrêté du 12 février 2009	Personnes morales	Personnes Physiques	Préposés d'établissement
Habilitation MJPM	5 (une centaine de salariés délégués à former)	29 dont 18 près TGI CAEN et 15 près TGI LISIEUX	7
Habilitation MAJ/TPSA	4	/	/
Habilitation MJAGBF	2	/	/

Manche			
Arrêté du 19 novembre 2009	Personnes morales	Personnes Physiques	Préposés d'établissement
Habilitation MJPM	4 (80 délégués à former)	42 dont 15 près TGI Cherbourg, 20 près du TGI de Coutances et 14 près TGI d'Avranches	12
Habilitation MAJ/TPSA	2	/	/
Habilitation MJAGBF	1	/	/

Orne			
Arrêté du 8 janvier 2009 modifié par celui du 1 ^{er} juillet 2009	Personnes morales	Personnes Physiques	Préposés d'établissement
Habilitation MJPM	4 dont MGEN PARIS ET ATMP 14 - 50 délégués à former)	8	16 titulaires et suppléants
Habilitation MAJ/TPSA	2	/	/
Habilitation MJAGBF	2	/	/

Source : Arrêtés des Préfectures du Calvados, de la Manche et de l'Orne portant fixation, à titre provisoire, des mandataires judiciaires à la protection des majeurs et des délégués aux prestations familiales (données recueillies en février 2010).

Eléments d'analyse :

Concernant les MJPM personnes physiques, ces derniers exercent parfois sur le ressort de deux TGI et ne sont, dans ces conditions, comptabilisés qu'une seule fois par département.

Les cultures locales peuvent être différentes d'un département à l'autre. Ainsi, le nombre de MJPM personnes physiques est très important dans la Manche alors que le nombre de MJPM préposés d'établissement est très important dans l'Orne.

Le nombre de MJPM recensés dans les différents arrêtés des Préfectures ci-dessus citées correspond aux chiffres communiqués par la DDASS pour les MJPM personnes morales mais semble sous évalué concernant les personnes physiques. Plusieurs hypothèses peuvent être avancées pour expliquer ce décalage dont le fait que certains MJPM ne se sont peut-être pas manifestés auprès de la DDASS car ils jugent la formation obligatoire trop lourde et pensent à cesser leur activité.

Il convient de noter également que cette profession, à la croisée du social et du juridique, n'est pas sans susciter une appétence chez des personnes remplissant les conditions d'entrée en formation mais n'exerçant pas à ce jour dans le champ tutélaire. Pour exemple, la réforme de la justice ayant pour effet la disparition de professions telles que les avoués et leurs collaborateurs, des personnes envisagent de suivre

la formation complémentaire préparant aux certificats nationaux de compétence de mandataire judiciaire à la protection des majeurs et de délégués aux prestations familiales afin de pouvoir exercer en tant que professionnels reconnus.

En Basse-Normandie, 350 personnes (délégués associations, tuteurs privés et préposés) devraient donc valider un Certificat National de Compétence (CNC), essentiellement la mention MJPM au regard des activités susvisées. Ce chiffre n'est donné qu'à titre indicatif, le groupe de travail n'ayant pas connaissance du nombre de personnes déjà engagées dans une formation ou encore le nombre de personnes souhaitant se professionnaliser dans le champ tutélaire.

Chapitre 3 : l'adéquation de l'offre disponible avec les besoins des personnes

1.3.1 En matière de nombre d'opérateurs au regard du nombre de mesures prononcées et en cours

- Les personnes morales gérant des services de Mandataires Judiciaires à la protection des Majeurs (MJPM) et des mesures d'accompagnement judiciaire (MAJ)

Le nombre d'associations tutélaires devrait enregistrer une diminution dans les années à venir notamment, dans la Manche avec le retrait de l'ATPI et dans l'Orne, avec la suppression de l'ATMP du Calvados sur la liste d'habilitation provisoire de l'Orne.

La cessation d'activité des mutuelles présentes dans les 3 départements (la MGEN et la Mutualité Générale) devrait entraîner une diminution du nombre d'intervenants dans la région.

S'agissant des organismes de protection sociale exerçant des mesures, seul le service de tutelle de la MSA transformé en association courant 2010 devrait subsister au niveau régional. La CAF du Calvados prévoit de cesser son activité en 2011.

A terme, les mesures de protection juridique (MJPM et MAJ) seront uniquement exercées par des associations tutélaires. Celles-ci devraient se répartir dans les 3 départements de la région dans les conditions suivantes :

- Calvados : 3 associations
- Manche : 2 associations
- Orne : 3 associations

- Les personnes morales gérant des services de Délégués aux Prestations Familiales (DPF)

En ce qui concerne les délégués aux prestations familiales, le nombre d'opérateurs qui s'élève à 5 en Basse-Normandie, semble constituer un chiffre maximum compte-tenu de l'activité.

- Calvados : 2 services DPF
- Manche : 1 service DPF
- Orne : 2 services DPF

1.3.2 En matière de diversité des intervenants tutélaires et de l'organisation de cette activité

Il est rappelé que l'un des principes fondamentaux de la réforme en matière de protection tutélaire concerne la professionnalisation des acteurs non familiaux. Le corps des mandataires judiciaires à la protection des

majeurs doit s'unifier pour offrir un même niveau de prestation, garantissant un niveau de prestations de service et d'aide de qualité. Il est impératif que la continuité du service puisse être assurée aux personnes protégées, ce qui suppose des moyens adaptés en personnel et en matériel.

Evolution de la population en Basse-Normandie (2005-2030)

Années	Population au 1er janvier	Proportion (%) des				Age moyen
		0-19 ans	20-59 ans	60 et +	80 et +	
2005	1 444 652	24,9	52,7	22,4	4,9	39,8
2010	1 462 902	23,8	51,6	24,6	5,9	40,9
2015	1 475 055	23,2	49,6	27,2	6,6	41,9
2020	1 481 426	22,6	47,9	29,6	6,9	42,9
2025	1 482 813	21,8	46,4	31,8	6,7	43,9
2030	1 480 276	21,1	45,1	33,8	8,2	44,9

Source : Insee, modèle OMPHALE

Ce que l'on peut noter au regard de l'évolution de la population de la Basse-Normandie (comme plus largement au niveau national), c'est une progression notable de la population âgée de plus de 60 ans et une baisse de la population de 20 à 59 ans. Au regard de ces chiffres, on peut en conclure que la population cible en établissement sera croissante et celle des associations et gérants privés en stagnation, voire en baisse.

L'étude de la progression des services de tutelles marquant une évolution de l'activité de 1.90% est sujette à ajustement puisqu'elle se base sur l'activité des budgets prévisionnels et non sur l'activité réalisée. Un sondage auprès des acteurs marque plutôt une baisse liée à la réforme du 5 mars 2007 applicable en 2009. Par conséquent, il convient de s'interroger sur le nombre d'acteurs existants au regard des besoins notamment par ressort de tribunaux.

L'inconnue réside dans la capacité des établissements à prendre en charge les mesures de protection des majeurs.

▪ Les Mandataires Judiciaires à la Protection des Majeurs : les personnes morales

Les personnes morales sont les acteurs principaux en la matière.

En termes d'organisation, les associations tutélaires et les organismes de protection exerçant des mesures sont avancées. Des partenariats permettraient de rationaliser les moyens.

Les associations tutélaires ne devraient pas connaître au regard de la population suivie actuellement de progression notable tout comme l'ensemble des acteurs à l'exception peut-être des personnes en établissement. L'activité devrait être relativement stable. La population cible évoluera de 0,6 %, chiffre qui devrait être atténué au moment des révisions des mesures.

Par ailleurs, le redéploiement d'activité des acteurs au niveau régional influera sur leur niveau d'activité notamment au regard des éléments suivants à venir :

- le désengagement de la CAF du Calvados (service MAJ uniquement) prévu en 2011 dans le cadre de la Convention d'Objectifs et de Gestion signée avec l'Etat et,
- la transformation juridique du service tutélaire géré par la MSA de l'Orne en association courant 1^{er} semestre 2010.

- Les Mandataires Judiciaires à la Protection des Majeurs : les personnes physiques

Les personnes physiques sont les premières visées par la réforme ; l'organisation du travail de ces professionnels se doit de ressembler davantage aux services tutélaires, ce qui représente une mutation très importante.

La professionnalisation implique la formation (obligatoire avant le 31 décembre 2011), la responsabilité (assurance RC), la disponibilité et la continuité du service.

Le contrôle de l'activité est prévu par les juges des tutelles et les parquets, mais également par les financeurs des Personnes Physiques (Etat, CAF, MSA...). Il existe également une association régionale (MJPM Indépendants de Normandie) et deux représentations nationales qui évolueront dans un rôle « d'ordre professionnel », en organisant des contrôles internes à la profession.

Il est fortement recommandé aux personnes physiques d'exercer dans des locaux consacrés exclusivement à l'activité et de s'entourer de personnel (secrétaire spécialisé) pour assurer une continuité du service. Les mandataires devraient trouver les moyens de se regrouper afin d'assurer les nécessaires solidarités professionnelles (assistance en cas d'empêchement...).

Hormis l'Orne, qui ne semble pas comprendre de regroupement de personnes physiques, on relève l'existence d'un cabinet de deux mandataires avec du personnel à temps plein dans le Calvados. De même, il existe un cabinet de trois mandataires dans la Manche (mise en commun des moyens dans une Société Civile). Dans ces cas, le personnel embauché à temps plein s'inscrit dans la logique de réponse quotidienne à l'usager et dans l'esprit de la continuité des services. Ces associations de professionnels permettent, de par le nombre d'acteurs regroupés, des échanges sur les bonnes pratiques à l'instar des associations et des futurs regroupements des pôles tutélaires hospitaliers.

Cette évolution est induite par le nouveau financement prévu par l'article 472-8 CASF. La rémunération a connu une forte progression afin que les personnes physiques puissent se doter en personnel et en matériel, à l'identique des autres acteurs.

Dans le cadre de l'étude des besoins, il y a donc lieu d'étudier prioritairement les demandes de personnes physiques constituées en groupement.

- Les Mandataires Judiciaires à la Protection des Majeurs : les préposés d'établissement

En application de la nouvelle réglementation, les établissements médicalisés (public ou privé) doivent se doter de préposés dès lors qu'ils dépassent 80 lits. Une problématique est liée au nombre de mesures qui justifie la mise en place d'un service organisé. En effet, le seuil de 80 lits ne crée pas *de facto* la création d'un poste de préposé à temps plein nécessaire au critère de professionnalisme et de continuité du service.

Les solutions passent par des regroupements. Pour l'ensemble des préposés, la recherche du regroupement contribuera à mettre en place un service structuré, avec une continuité du service et une meilleure qualité de prestation. Il favorisera le professionnalisme en permettant des échanges au sein des pôles constitués.

La solution consistant à déléguer cette mission à un autre acteur dans le cadre d'un partenariat n'est pas envisageable au regard de l'article 452 du Code Civil disposant que le mandat doit être accompli à titre personnel.

Dés lors, faute de solution, la justice peut désigner les autres acteurs.

1.3.3 En matière de qualification des mandataires judiciaires et des délégués aux prestations familiales

Cette condition de formation consiste, tant pour les professionnels en exercice aujourd'hui que pour les personnes qui se prédisposent à exercer en qualité de mandataires ou de délégué aux prestations familiales demain, à suivre une formation complémentaire en lien avec les mesures à exercer.

C'est ainsi qu'ont été créés trois Certificats Nationaux de Compétence (CNC) :

- le CNC mandataire judiciaire à la protection des majeurs, mention mesure judiciaire à la protection des majeurs « MJPM »
- le CNC mandataire judiciaire à la protection des majeurs, mention mesure d'accompagnement judiciaire « MAJ »
- le CNC délégué aux prestations familiales ; Le délégué étant la personne qui aura à exercer une nouvelle mesure créée par la loi de 2007 sur la protection de l'enfance, la mesure judiciaire d'aide à la gestion du budget familial « MJAGBF ». Le délégué aux prestations familiales succède au délégué aux prestations sociales.

Les personnes en exercice ont deux ans pour satisfaire à cette exigence de formation (soit jusqu'au 31 décembre 2011).

Le mandataire judiciaire à la protection des majeurs et le délégué aux prestations familiales pourront acquérir des compétences telles que fixées par l'arrêté du 2 janvier 2009 relatif à la formation complémentaire préparant aux certificats nationaux de compétence de mandataire judiciaire à la protection des majeurs et de délégués aux prestations familiales.

Quels que soient les CNC visés, la formation est orientée vers la protection des personnes vulnérables et le respect de leurs droits.

En effet, le CNC atteste que son titulaire a satisfait aux conditions de formation. Le CNC est délivré, au nom de l'Etat, par le responsable de l'établissement qui a dispensé la formation.

Contenu de la formation et montage pédagogique :

Le programme de formation doit permettre au futur mandataire judiciaire à la protection des majeurs ainsi qu'au délégué aux prestations familiales d'être de véritables auxiliaires de justice, respectueux des dispositions de la loi n°2007-308 relative à la protection juridique des majeurs, notamment dans l'exercice des mesures civiles ou dans l'exercice de la mesure judiciaire d'aide à la gestion du budget familial, mais également des professionnels de l'intervention socio-éducative dans des champs spécifiques. Ces professionnels, exerçant à la croisée de l'action sociale et de l'accompagnement juridique et économique de la personne dans son quotidien, doivent se voir délivrer une formation tenant compte de tous ces paramètres.

L'IRTS Basse-Normandie et la faculté de droit de l'université de Caen, par un partenariat s'imposant comme une nécessité au regard de la spécificité de la formation, ont mis en place en octobre 2009 le Certificat National de Compétence Mandataire Judiciaire à la Protection des Majeurs, mention MJPM, un CNC permettant la délivrance d'un diplôme universitaire « protection juridique des personnes vulnérables ». Un programme de formation, tenant compte du programme fixé par l'arrêté du 2 janvier 2009, a été établi. Cette formation d'un volume horaire total de 300 heures permet à l'étudiant d'acquérir des connaissances par les enseignements théoriques, organisés en quatre domaines de formation, et de l'expérience notamment par la mise en place d'un stage pratique de 10 semaines consécutives. Des temps d'analyse du positionnement professionnel sont programmés tout au long de la formation afin de positionner l'étudiant dans une démarche de réflexion.

Pour chaque domaine de formation, sont prévues des certifications.

Les dispenses et allègements de formation :

A la lecture de l'article 3 du titre II de l'arrêté du 2 janvier 2009 relatif à la formation complémentaire préparant aux Certificats Nationaux de Compétence de Mandataire Judiciaire à la Protection des Majeurs et de Délégués aux Prestations Familiales, des dispenses et des allègements peuvent être accordés aux candidats au vu de leurs qualifications et expériences professionnelles. Il incombe à l'établissement de formation de les accorder sous couvert que le candidat ait attesté des compétences attendues.

Un candidat peut bénéficier de plusieurs dispenses et allègements de formation lorsque sa qualification et son expérience professionnelle le justifient (à condition d'avoir les justificatifs).

Le directeur de l'établissement de formation examine les justificatifs présentés par le candidat pour l'octroi des dispenses ou allègements de formation.

Le Certificat National de Compétence (CNC) atteste que son titulaire a satisfait aux conditions de formation. Le CNC est délivré, au nom de l'Etat, par le responsable de l'établissement qui a dispensé la formation, par délégation de la DRASS (DRJSCS : Direction Régionale de la Jeunesse, des Sports et de la Cohésion Sociale).

Il y a lieu de noter enfin sur la formation complémentaire que bientôt devraient pouvoir être proposés le Certificat National de Compétence Mandataire Judiciaire à la Protection des Majeurs mention MAJ et le Certificat National de Compétence Délégué aux Prestations Familiales.

Deux orientations devraient être respectées au cours de la période d'application du schéma :

- s'assurer de la correcte application des textes réglementaires en lien avec la formation, notamment concernant l'octroi des dispenses de droit, l'octroi des allègements, le contenu des domaines de formations.
- s'assurer d'une neutralité entre l'organisme de formation et le mandataire judiciaire, personne morale ou physique

CONCLUSION

Le schéma régional des mandataires judiciaires à la protection des majeurs et des délégués aux prestations familiales a notamment pour but, aux termes des dispositions de l'article L.312.4 du code de l'Action Sociale et des Familles, d'apprécier la nature, le niveau et l'évolution des besoins.

Il doit, par ailleurs, faire l'inventaire de l'offre en matière de protection des majeurs et d'aide judiciaire à la gestion du budget familial sous ses aspects à la fois quantitatifs et qualitatifs.

Le schéma régional a permis de dresser un certain nombre de constats, en fonction :

- de l'évolution démographique observée en Basse-Normandie, caractérisée par un vieillissement de la population des départements de la Manche et de l'Orne,
- du nombre et de la diversité des intervenants tutélaires et notamment de la place essentielle jouée par les associations et les organismes de protection exerçant des mesures dans la région,
- de la qualification du personnel exerçant dans le champ tutélaire et de la nécessité de former des délégués en fonction des nouvelles dispositions.

Trois annexes seront élaborées pour détailler les axes proposés par le schéma permettant ainsi d'assurer une meilleure adaptation du dispositif existant aux besoins qui ne manqueront pas d'apparaître dans les années à venir.

Glossaire de la protection juridique des majeurs

Acte :

Ecrit authentifiant et matérialisant une situation juridique. L'acte est authentique s'il est dressé par un officier ministériel (notaire...), l'acte est sous seing privé, s'il est rédigé et signé par les parties.

Acte d'administration :

Acte de gestion d'un patrimoine sans atteinte au capital.

Acte conservatoire :

Acte nécessaire et urgent qui prévient la perte d'un bien ou d'un droit.

Acte de disposition :

Acte comportant transmission de droits pouvant avoir pour effet de diminuer la valeur d'un patrimoine.

Administrateur judiciaire :

Personne choisie par un tribunal sur une liste officielle pour gérer les biens d'autrui.

Administrateur légal :

Personne désignée par la loi pour procéder à l'administration d'un patrimoine ou de biens dévolus à une autre personne.

Annulation :

Anéantissement rétroactif d'un acte juridique, pour inobservation de des conditions de formation, ayant pour effet soit de dispenser les parties de toutes exécution, soit de les obliger à des restitutions réciproques

Capacité :

On distingue la capacité de jouissance (aptitude à être titulaire de droits et obligations) détenue en principe par toute personne physique et la capacité d'exercice (pouvoir de mettre en œuvre les droits et obligations).

Compte de dépôt :

Compte ouvert par une banque à une personne, commerçante ou non commerçante, qui dépose des fonds et les retire par chèque ou virement.

Conseil de famille :

Assemblée de parents ou de personnes qualifiées, chargée de sous la présidence du juge des tutelles d'autoriser certains actes graves accomplis au nom du majeur en tutelle, et de contrôler la gestion du tuteur.

Curatelle :

Régime de protection sous lequel peut être placé un majeur, lorsque, sans être hors d'état d'agir lui-même, il a besoin d'être assisté, conseillé ou contrôlé dans les actes les plus graves de la vie civile.

Curateur :

Personne désignée par le juge des tutelles pour assister un majeur placé sous le régime de la curatelle.

Débours :

Dépenses avancées par un avocat, un officier ministériel ou public ou mandataire judiciaire à la protection des majeurs qui doivent lui être remboursées.

Dépens :

Part des frais engendrés par le procès que le gagnant peut se faire rembourser par le perdant, à moins que le tribunal n'en décide autrement.

Emolument :

Rémunération tarifée des actes effectués notamment par les officiers ministériels et les avocats.

Force exécutoire :

Effet attaché aux décisions de justice et à certains actes notariés ou administratifs permettant d'avoir recours s'il le faut à la force publique pour leur exécution.

Gestion d'affaires :

Acte d'immixtion dans les affaires d'autrui accompli par une personne, appelée « gérant » en dehors de tout pouvoir légal, judiciaire ou conventionnel dans l'intérêt et à l'insu ou, du moins sous opposition du « maître » de l'affaire qui oblige celui-ci, lorsque l'initiative était inutile, à remplir les engagements pris par le gérant et à lui rembourser ses dépenses.

Incapacité :

Etat d'une personne privée de la jouissance ou de l'exercice de ses droits par la loi.

Intempérance :

Manque de sobriété, vie désordonnée qui pouvait justifier avant la réforme de 2007 pour un majeur l'ouverture d'une mesure s'il s'exposait à tomber dans le besoin ou compromettait l'exécution de ses obligations familiales.

Juge des tutelles :

Magistrat du Tribunal d'instance chargé d'organiser et de faire fonctionner les régimes de protection des majeurs et mesures d'accompagnement judiciaire.

Mainlevée :

Jugement par lequel le juge des tutelles arrête les effets d'une mesure de protection.

Mandat :

Contrat par lequel une personne charge une autre de la représenter pour l'accomplissement d'acte(s) juridique(s).

Mandat de protection future :

Contrat permettant à une personne majeur ou mineur émancipé de charger une ou plusieurs personnes de le représenter ou de représenter son enfant pour le cas où lui-même ou son enfant ne pourrait plus pourvoir seul à ses intérêts en raison d'une altération de ses facultés personnelles. Un mandat notarié peut inclure tous les actes que le tuteur a le pouvoir d'accomplir seul ou avec une autorisation, donc y compris des actes de disposition.

Un mandat sous seing est limité, quant à la gestion du patrimoine, aux actes qu'un tuteur peut faire sans son autorisation, donc les seuls actes conservatoires et d'administration.

Mandataires judiciaires à la protection des majeurs (MJPM) :

Personne exerçant à titre habituel les mesures de protection des majeurs confiées par le juge des tutelles au titre du mandat spécial dans le cadre de la sauvegarde de justice, de la curatelle, de la tutelle, ou de la mesure d'accompagnement judiciaire.

Mesure d'accompagnement judiciaire (MAJ) :

Mesure de protection contraignante ordonnée par la juge des tutelles et destinée à rétablir l'autonomie de l'intéressé dans la gestion de des prestations sociales lorsque les actions mises en place dans le cadre de la mesure d'accompagnement social personnalisé ont échoué.

Mesure d'accompagnement social personnalisé (MASP) :

Mesure administrative destinée à aider une personne qui reçoit des prestations sociales et qui se trouve dans l'incapacité de les gérer seule. Elle doit obligatoirement précéder une MAJ.

Notification :

Formalité par laquelle un jugement est porté à la connaissance des intéressées par voie postale ou par huissier de justice.

Nullité :

Disparition rétroactive d'un acte juridique.

Oisiveté :

Fait de vivre sans travailler qui, pour un majeur, pouvait justifier l'ouverture d'une curatelle avant la réforme de 2007 s'il s'exposait à tomber dans le besoin ou compromettrait l'exécution de ses obligations familiales.

Opposable au tiers :

Jugement qui doit être respecté par tous, y compris ceux qui ne sont pas directement visés.

Procuration :

Pouvoir qu'une personne donne à une autre d'agir en son nom.

Prodigalité :

Tendance à dépenser exagérément, à dissiper ses revenus et à dilapider ses biens sans utilité ni raison qui, pour un majeur pouvait justifier avant la réforme de 2007 de l'ouverture d'une curatelle s'il s'exposait à tomber dans le besoin ou compromettrait l'exécution de ses obligations familiales.

Réduction par cause d'excès :

Action par laquelle une personne placée sous un régime de protection demande en justice de ramener à de justes limites un acte excessif par rapport à sa fortune.

Répertoire civil :

Registre tenu par le service public en chargé d'établir et de conserver les actes de l'état civil.

Représentation :

Action consistant, pour une personne investie à cet effet d'un pouvoir légal, judiciaire ou conventionnel, d'accomplir au nom et pour le compte d'une autre un acte juridique.

Requête :

Demande écrite et non contradictoire adressée directement à un magistrat par une partie.

Rescision pour lésion :

''Possibilité de faire annuler un contrat en raison d'un préjudice injuste qu'il cause à l'une des parties.

Saisie :

Formalité par laquelle une partie porte une demande à la connaissance d'une juridiction (laquelle peut également se saisir d'office) en lui demandant de rendre une décision.

Sauvegarde de justice :

Régime de protection provisoire applicable aux majeurs atteints d'une altération de leurs facultés personnelles, conservant aux intéressés l'exercice de leurs droits, mais justifiant la rescision pour lésion, ou la réduction par excès des actes qu'ils ont passés et des engagements qu'ils ont contractés.

Signification :

Formalité par laquelle une partie porte à la connaissance d'une autre partie un acte de procédure par l'intermédiaire d'un huissier de justice.

Subrogé tuteur ou curateur :

Personne chargée de la surveillance et, éventuellement, de la suppléance du tuteur et du curateur.

Tribunal d'instance :

Juridiction à juge unique ayant en général pour ressort l'arrondissement.

Tutelle :

Institution permettant de protéger, par voie de représentation, les mineurs ou les majeurs hors d'état d'exercer leurs droits par eux-mêmes. La personne n'agit plus elle-même ; le tuteur le fait à sa place, sous le contrôle du subrogé tuteur, du conseil de famille, du juge des tutelles et du greffier en chef.

Tutelle aux prestations sociales :

Ce mécanisme supprimé par la loi de 2007 permettait la désignation d'un tiers pour recevoir et gérer les prestations sociales lorsque l'attributaire normal ne les utilisait pas conformément à leur fin.

Tuteur :

Personne chargée de représenter et de protéger les intérêts d'un mineur ou d'un majeur placé sous un régime de tutelle.

Tuteur « ad hoc » :

Personne spécialement chargée d'un acte déterminé pour le compte d'un mineur ou d'un majeur protégé, lorsque le tuteur ne peut agir du fait de l'existence d'un intérêt personnel dans l'affaire en cause.

Vacance :

En l'absence de famille auprès du majeur protégé, le juge constate la vacance et défère la tutelle ou la curatelle à l'Etat.