

N° 315

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2011-2012

Enregistré à la Présidence du Sénat le 31 janvier 2012

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur l'enquête de la Cour des comptes relative à l'évaluation de la loi n° 2007-308 du 5 mars 2007 portant réforme de la protection juridique des majeurs,

Par MM. Éric BOCQUET et Edmond HERVÉ,

Sénateurs.

(1) Cette commission est composée de : M. Philippe Marini, *président* ; M. François Marc, Mmes Michèle André, Marie-France Beaufils, MM. Yvon Collin, Jean-Claude Frécon, Mme Fabienne Keller, MM. Gérard Miquel, Albéric de Montgolfier, Aymeri de Montesquiou, Roland du Luart, *vice-présidents* ; M. Philippe Dallier, Mme Frédérique Espagnac, MM. Claude Haut, François Trucy, *secrétaires* ; MM. Philippe Adnot, Jean Arthuis, Claude Belot, Michel Berson, Éric Bocquet, Yannick Botrel, Joël Bourdin, Christian Bourquin, Mme Nicole Bricq, MM. Jean-Pierre Caffet, Serge Dassault, Vincent Delahaye, Francis Delattre, Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, MM. Éric Doligé, Philippe Dominati, Jean-Paul Emorine, André Ferrand, François Fortassin, Thierry Foucaud, Yann Gaillard, Jean Germain, Charles Guené, Edmond Hervé, Pierre Jarlier, Roger Karoutchi, Yves Krattinger, Dominique de Legge, Marc Massion, Georges Patient, François Patriat, Jean-Vincent Placé, Jean-Marc Todeschini, Richard Yung.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	5
I. UNE RÉFORME NÉCESSAIRE DONT L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE EST ENCORE LOIN D'ÊTRE CONFIRMÉE	7
A. MAÎTRISER LE COÛT EXPONENTIEL DES MESURES DE PROTECTION JURIDIQUE POUR LES FINANCES PUBLIQUES	7
B. UNE HYPOTHÈSE ENCORE À CONFIRMER : UN NOMBRE ÉLEVÉ DE MESURES NON JUSTIFIÉES	8
II. LE VOLET JUSTICE : UNE RÉFORME INABOUTIE	11
A. L'OBJECTIF DE LA RÉFORME.....	11
1. <i>Les limites du système précédent</i>	11
2. <i>Un régime innovant</i>	11
B. LES JURIDICTIONS PLACÉES EN SITUATION DIFFICILE	12
1. <i>Un surcroît d'activité</i>	12
a) Pour les parquets civils	12
b) Pour les juges des tutelles.....	12
c) Pour les greffes.....	13
2. <i>La sous-évaluation des moyens nécessaires à la mise en œuvre de la réforme</i>	14
a) La prévision initiale.....	14
b) Des moyens humains stables ou décroissants	14
c) Un outil statistique incomplet	15
d) L'insuffisance de médecins experts.....	15
C. LA PROFESSIONNALISATION ENCORE PERFECTIBLE DES MANDATAIRES JUDICIAIRES.....	16
1. <i>Les principes de l'organisation de la profession</i>	16
2. <i>Un bilan en demi-teinte</i>	17
a) La formation.....	17
b) La protection de la personne majeure.....	17
c) Le contrôle des mandataires.....	18
d) Le financement.....	19
III. LE VOLET SOCIAL : UNE CHARGE SUPPLÉMENTAIRE POUR LES DÉPARTEMENTS	20
A. UN DISPOSITIF D'ACCOMPAGNEMENT SOCIAL QUI PEINE À TROUVER SA CIBLE.....	20
1. <i>Un succès inégal entre les différents niveaux de MASP</i>	20
2. <i>Un basculement inachevé des mesures de protection juridique vers les mesures de protection sociale</i>	22
3. <i>Des personnes exclues du dispositif</i>	23
B. DES DÉPARTEMENTS SOUS TENSION	24
1. <i>Une réforme présentée comme financièrement équilibrée pour les départements</i>	24
2. <i>La difficile rationalisation de l'organisation départementale</i>	25
3. <i>Un coût incertain mais probablement supérieur aux prévisions</i>	25

TRAVAUX DE LA COMMISSION - AUDITION POUR SUITE À DONNER	27
ANNEXE - COMMUNICATION DE LA COUR DES COMPTES À LA COMMISSION DES FINANCES DU SÉNAT	43

Mesdames, Messieurs,

Au titre de l'année 2011, la commission des finances du Sénat, sur le fondement de l'article 58-2° de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1^{er} août 2001, a demandé à la Cour des comptes une enquête relative à la mise en œuvre de la loi n° 2007-308 du 5 mars 2007 portant **réforme de la protection juridique des majeurs**.

Les premiers travaux préparatoires de la loi du 5 mars 2007 ont été engagés au début des années 2000 par le Gouvernement Jospin. Cette réforme se voulait particulièrement **exhaustive** puisqu'elle visait à moderniser le cadre légal applicable aux majeurs protégés, à modifier la structure de financement des mesures de protection des majeurs, à anticiper les problématiques juridiques liées à la dépendance (création du mandat de protection future), à distinguer clairement les mesures de protection juridique et les mesures d'accompagnement social, à professionnaliser le travail des tuteurs ainsi qu'à mieux contrôler ces derniers.

Afin de limiter le champ d'investigation de la Cour des comptes, les rapporteurs spéciaux des missions « *Justice* » et « *Solidarité* »¹ ont souhaité qu'elle étudie en priorité **deux enjeux de gestion publique** : l'impact de la réforme sur **l'organisation de la justice** et la **mise en place des nouvelles mesures d'accompagnement social par les départements**.

Sur le plan des principes, la loi de 2007 s'inscrit dans la droite ligne de la loi fondatrice du 3 janvier 1968² : une mesure de protection, qui limite la capacité juridique d'un majeur, doit être **nécessaire, subsidiaire et proportionnelle**. Or, en pratique, nombre de mesures étaient décidées en dépit de ces principes. Par exemple, les « **curatelles sociales** », **ordonnées pour des motifs sociaux et non médicaux**, étaient considérées comme particulièrement contraires à l'esprit de la loi de 1968.

L'économie de la réforme reposait donc sur une hypothèse forte, à savoir le **trop grand nombre de mesures de protection juridique non justifiées**. Elle légitimait la distinction entre le **volet « judiciaire » des mesures de protection** (tutelles, curatelles, sauvegardes de justice) et un nouveau **volet « social »**, dont la responsabilité est confiée aux conseils généraux. Elle permettait également d'espérer **des gains d'efficacité dans l'administration des tutelles par les tribunaux d'instance**, auxquels sont octroyés de nouvelles tâches de contrôle.

¹ A la date de la demande, Roland du Luart était rapporteur spécial de la mission « *Justice* », et Auguste Cazalet et Albéric de Montgolfier étaient rapporteurs spéciaux de la mission « *Solidarité, insertion et égalité des chances* ».

² Loi n° 68-5 du 3 janvier 1968 portant réforme du droit des incapables majeurs.

La Cour des comptes a remis son enquête le 16 novembre 2011. Sur la base de ces conclusions, l'audition « pour suite à donner » a été organisée par la commission des finances du Sénat le 31 janvier 2012. Elle a mis en présence les représentants des ministères de la Justice et de la Solidarité, de l'Assemblée des départements de France (ADF), de l'Association nationale des juges d'instance (ANJI) et de la Fédération nationale des associations tutélaires (FNAT). Par ailleurs, la Chambre nationale des mandataires judiciaires à la protection des majeurs a adressé, le 2 février 2012, une contribution écrite à la commission des finances.

I. UNE RÉFORME NÉCESSAIRE DONT L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE EST ENCORE LOIN D'ÊTRE CONFIRMÉE

A. MAÎTRISER LE COÛT EXPONENTIEL DES MESURES DE PROTECTION JURIDIQUE POUR LES FINANCES PUBLIQUES

La protection des majeurs constitue une charge publique non négligeable. Encore aujourd'hui, **ce sont plus de 550 millions d'euros qui sont consacrés au financement des mesures de protection**. Il convient en outre d'y ajouter les moyens spécifiques de la justice, de la sécurité sociale et des départements nécessaires, par exemple, à l'instruction des dossiers ou à l'accompagnement des personnes protégées.

Avant la réforme, le nombre de mesures de protection augmentait de près de 8 % chaque année. A ce rythme, plus d'un million de personnes auraient été protégées en 2010 tandis que ce chiffre atteindrait environ 800 000 aujourd'hui, soit entre 1 % et 2 % de la population adulte¹.

Or cette progression faisait peser un poids croissant sur les finances publiques. Selon la loi, **les tuteurs sont, en priorité, des parents proches de la personne protégée, qui assurent donc cette charge bénévolement**. En pratique, **plus de la moitié des mesures sont confiées à des tuteurs professionnels** (« mandataires judiciaires à la protection des majeurs »), **rémunérés d'abord par prélèvement sur les ressources de la personne puis par des fonds publics en cas d'insuffisance de ces dernières**.

En 2006, le coût total des mesures de protection était d'un peu de moins de **500 millions d'euros** – en hausse de 46 % depuis 2002 –, dont près de 405 millions assurés par les différents financeurs publics (Etat, Sécurité sociale ou départements). **En l'absence de réforme**, le Gouvernement avait indiqué que ce coût « *devrait avoisiner 644 millions d'euros en 2013* »².

Cette augmentation régulière de la dépense à la charge des financeurs publics résultait d'une combinaison de plusieurs facteurs, au premier rang desquels l'accroissement du nombre de mesures et un mode de financement inflationniste. Par ailleurs, le juge des tutelles pouvait fréquemment décider d'une mesure de tutelles aux prestations sociales adultes (TPSA) en complément d'une mesure de tutelle ou de curatelle, car les TPSA étaient entièrement financées sur fonds publics – et de surcroît mieux rémunérées.

Lors de l'examen du projet de loi, le Gouvernement avait estimé que **le coût pour les finances publiques**, net des prélèvements sur les ressources des majeurs, des mesures de protection, grâce à la réforme, s'élèverait à un peu moins de **450 millions d'euros en 2013**. Trois dispositions devaient

¹ La Cour des comptes note que l'absence d'un système statistique fiable ne permet pas de connaître précisément le nombre de mesures de tutelles examinées par les tribunaux chaque année.

² Rapport n° 212 (2006-2007) d'Henri de Richemont, fait au nom de la commission des lois, déposé le 7 février 2007.

expliquer cette relative stabilité – compte tenu de la croissance démographique. Tout d’abord, la participation financière des majeurs qui devait plus que doubler (passant de 93,8 millions d’euros en 2006 à 253,1 millions d’euros en 2013) ; ensuite, l’harmonisation des modes de financement des mesures de protection ; enfin, la simplification de la répartition des financements entre bailleurs publics.

Le tableau ci-dessous montre que ces prévisions sont déjà largement dépassées puisque l’Etat, la Sécurité sociale et les départements contribueront, pour l’année 2012, au financement des mesures de protection à hauteur d’environ **556 millions d’euros**.

Répartition du financement des mesures de protection juridique des majeurs

(en millions d’euros)

Financeurs publics	2010	2011	2012
Etat	210,2	213,0	216,3
Départements ¹	5,8	5,2	5,3
Sécurité sociale	304,4	325,2	334,5
Total	520,3	543,4	556,1

¹Pour les seules mesures d’accompagnement judiciaire (MAJ).

Source : réponses au questionnaire budgétaire adressé par le rapporteur spécial de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances »

B. UNE HYPOTHÈSE ENCORE À CONFIRMER : UN NOMBRE ÉLEVÉ DE MESURES NON JUSTIFIÉES

Le projet de loi a largement été construit autour du **postulat** selon lequel **trop de mesures de protection juridique étaient décidées ou maintenues de manière infondée**.

Notre ancien collègue Henri de Richemont, dans son rapport sur le projet de loi, soulignait que l’augmentation exponentielle du nombre de mesures tenait « à ce que, depuis plusieurs années, les régimes de protection des majeurs ont pu connaître, par rapport à leur esprit initial, **deux types de dérives** ».

La première de ces « dérives » consistait dans le prononcé d’une TPSA en parallèle d’une autre mesure, pour les raisons financières évoquées plus haut – tel était le cas de plus des deux tiers des TPSA avant la réforme¹.

La seconde « dérive » était **l’utilisation des mesures de protection pour les personnes en grande difficulté sociale**. Ainsi, trop de « curatelles

¹ Soit 40 891 TPSA sur un total 59 777 en 2005.

sociales » auraient été prononcées pour des motifs tels que la prodigalité ou l'alcoolisme mais sans que l'on puisse constater une altération des facultés mentales.

Conformément aux principes de nécessité, de subsidiarité et de proportionnalité, une personne ne devrait se voir restreindre ses capacités juridiques **que si une altération de ses capacités physiques ou mentales est médicalement constatée.**

En 1998, un rapport d'inspection¹ soulignait ainsi que, dans un quart des cas – à partir d'un échantillon de 200 mesures – le placement sous une mesure de protection n'était pas évidente au regard des éléments du dossier.

En conséquence, **les mesures prises en faveur des personnes protégées apparaissaient disproportionnées au regard de la réalité de leur situation.** Au surplus, les tribunaux et les tuteurs devaient traiter un nombre croissant de dossiers ne relevant pas de leur compétence.

La loi de 2007 visait donc à mettre fin à cette « sur-judiciarisation » de la protection des majeurs. A cette fin, elle a distingué **un volet « judiciaire » et un volet « social »** au sein des mesures de protection. Le volet « judiciaire » reprend le cadre existant mais **la nécessité d'un motif médical est réaffirmée.** Le nouveau volet « social » est confié aux départements. Il comprend les « mesures d'accompagnement social personnalisé » (MASP) et les « mesures d'accompagnement judiciaire » (MAJ) – ces dernières intervenant en cas d'échec des MASP et nécessitant une décision de justice.

Par ailleurs, le Gouvernement estimait, en 2007, qu'un nombre important de mesures était maintenu sans justification. En effet, elles n'étaient pas limitées dans le temps et le juge devait soit se saisir d'office ou être saisi d'une demande de mainlevée pour prononcer la fin d'une mesure. Afin de combattre cette inertie, le législateur a décidé que toutes les mesures doivent être revues tous les cinq ans² – le stock devant, lui, faire l'objet de cette révision dans les cinq ans suivant la promulgation de la loi.

Dans le même objectif consistant à s'assurer du meilleur respect du principe de nécessité, **le juge des tutelles ne peut plus se saisir d'office.** Seuls les membres de la famille, une personne résidant avec le majeur ou le procureur de la République peuvent demander l'ouverture de la mesure.

Au total, la réforme devait permettre de diminuer tant le flux que le stock de mesures de protection afin de libérer du temps et des moyens pour les magistrats et les greffiers **afin qu'ils se concentrent sur les mesures les plus importantes et qu'ils puissent contrôler l'activité des tuteurs, en particulier s'agissant des comptes de tutelles.**

¹ *Rapport de l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS), de l'Inspection générale des finances (IGF) et de l'Inspection générale des services judiciaires (IGSJ) sur le fonctionnement du dispositif de protection des majeurs, juillet 1998.*

² *Un an pour les mesures de sauvegarde de justice.*

Du côté des majeurs protégés, l'instauration d'un volet social devait correspondre à une meilleure prise en compte des besoins de chaque adulte en fonction de sa situation personnelle.

Pour autant, la Cour des comptes relève que cette ambition initiale de la loi de 2007 est encore loin d'être atteinte. Elle note ainsi que « **le nombre de demandes nouvelles de protection ne semble pas décroître, contrairement à ce qui avait été anticipé, même si le recul temporel est encore trop faible pour qu'une véritable tendance de moyen terme s'en dégage. Ainsi, le nombre de demandes enregistrées est passé de 137 954 en 2007 à 175 782 en 2009 et 181 279 en 2010** ».

Par ailleurs, elle souligne que « **la croissance continue des demandes résulte pour partie de l'absence de communication sur le dispositif social et contractuel créé par la loi. Le rapport du Médiateur de la République [...] du 3 février 2011 pointait la méconnaissance de la loi du 5 mars 2007, à la fois par le grand public mais également par les professionnels** ».

En tout état de cause, il apparaît que « **le renouvellement [ne conduit que] très rarement à un allègement (2,4 % des mesures révisées en 2009, 2,2 % prévus en 2010¹) ou à une mainlevée (9,6 % des mesures révisées en 2009, 6,6 % en 2010), ce qui accrédite l'idée que la mesure initiale était justifiée alors que la réforme reposait, dans son principe, sur le postulat contraire** ».

De même, elle fait valoir que « **le basculement des curatelles dites "sociales" vers les MASP ne semble pas encore avoir eu lieu, alors qu'il constituait l'une des hypothèses fortes de la réforme** ».

L'absence de confirmation, voire l'infirmité – même si le recul historique est encore trop faible –, d'une des principales hypothèses de la réforme pourrait compromettre son économie générale. En effet, **la charge de travail des tribunaux d'instance a été alourdie en prévision d'une diminution du nombre de dossiers à traiter. Si la « sur-judiciarisation » n'est pas corroborée dans les faits, l'engorgement des juridictions, déjà patent, pourrait devenir un problème insoluble.**

¹ Source : direction des affaires civiles et du Sceau.

II. LE VOLET JUSTICE : UNE RÉFORME INABOUTIE

A. L'OBJECTIF DE LA RÉFORME

1. Les limites du système précédent

S'agissant du volet judiciaire, la réforme conduite visait à répondre aux **critiques** portant sur le régime de protection en vigueur dans le système précédent.

Ces critiques correspondaient à :

- un postulat de « **surjudiciarisation** » des mesures de protection : les personnes placées sous mesure judiciaire ne l'auraient pas nécessairement été à bon escient (*cf. supra*) ;

- la difficulté d'encadrer et de contrôler la **profession de mandataire judiciaire**.

2. Un régime innovant

Tout en s'inscrivant dans la continuité de la loi du 3 janvier 1968 portant réforme du droit des incapables majeurs, **la loi du 5 mars 2007** portant réforme de la protection juridique des majeurs a introduit de nombreuses innovations.

Tout d'abord, elle distingue, d'une part, le volet judiciaire des mesures de protection mises en œuvre pour des motifs médicaux, et, d'autre part, le volet social en renvoyant à des mesures d'accompagnement social. L'objectif poursuivi est **la diminution du flux de demandes de protection judiciaire et la décharge des tribunaux de décisions pour les personnes dont l'état ne justifie pas le retrait de leur capacité juridique**. Cette distinction conduit à modifier profondément l'organisation des mesures de protection, en faisant du département le responsable de la mise en œuvre du volet social, plus précisément des MASP.

En outre, la loi réaffirme les principes de nécessité, de subsidiarité et de proportionnalité. Elle place les majeurs au cœur du dispositif des mesures de protection. Elle leur permet de conserver, selon leur état, la gestion de leur propre vie, avec comme finalité éventuelle le retour à l'autonomie. C'est notamment l'objectif de l'instauration d'une durée limitée des mesures judiciaires, qui doivent désormais faire l'objet d'**une révision tous les cinq ans**, ou de la mise en place de l'accompagnement gradué et contractuel à la gestion budgétaire dans le cadre des MASP.

A partir de ces principes, différents dispositifs innovants sont introduits, **le parquet étant investi d'un nouveau rôle d'instruction et d'orientation des demandes de protection vers le juge des tutelles ou vers le département**.

Enfin, **la professionnalisation des mandataires judiciaires** est renforcée afin d'éviter les dérives dans les mesures de protection (formation et vérification des comptes de gestion, notamment).

B. LES JURIDICTIONS PLACÉES EN SITUATION DIFFICILE

Il ressort de l'enquête menée par la Cour des comptes que la mise en œuvre de la réforme de la protection juridique des majeurs s'est traduite, au niveau des juridictions, par **un accroissement de la charge de travail sans que les moyens augmentent à due concurrence.**

1. Un surcroît d'activité

a) Pour les parquets civils

Avec la réforme de 2007, la faculté de saisine d'office du juge a été réservée à la famille et aux proches. Les signalements émanant des services sociaux et des établissements de soins ou médico-sociaux doivent désormais être systématiquement adressés ou réorientés par **le juge au parquet civil qui se voit confier un rôle de filtre.**

Si cette suppression de la saisine d'office a entraîné en 2009 une diminution significative du nombre des demandes d'ouverture de régime de protection (leur nombre est en effet passé de près de 101 000 à un peu moins de 81 000, soit une baisse de 20 %), cette baisse ne s'est pas poursuivie en 2010 puisque **les demandes d'ouverture de régime de protection ont à nouveau augmenté (+ 8,9 %).**

A ce flux croissant s'ajoutent plusieurs **nouvelles missions** incombant aux parquets civils dont notamment :

- **la révision quinquennale des mesures de tutelles**, le parquet devant viser l'ensemble des dossiers avant l'audience ;

- certaines prérogatives de surveillance générale des mesures de protection, notamment **la visite des personnes protégées** ou encore la convocation des personnes chargées de la protection.

Au total, cette réforme s'est traduite par **un rallongement des délais de saisine du juge des tutelles** et elle rend quasi impossible la prise de mesures d'urgence, alors que la sauvegarde du patrimoine peut exiger l'accomplissement immédiat de certains actes. La seule baisse d'activité enregistrée par les tribunaux de grande instance (TGI) est due au transfert aux Cours d'appel, le 1^{er} janvier 2010, du contentieux de l'appel, puisque le parquet n'a plus à viser les dossiers et à assister aux audiences.

b) Pour les juges des tutelles

L'obligation de révision des mesures de protection impose une surcharge de travail importante pour les juridictions, *via* l'augmentation du

nombre d'audiences et de jugement. En effet, cette révision obligatoire doit être réalisée au plus tard le 31 décembre 2013 pour l'ensemble du stock des dossiers ouverts (soit 750 000 dossiers au 1^{er} janvier 2010).

A cet égard, il convient de souligner que « *tous les juges de tutelles interrogés estiment qu'à cette date, seulement 50 % environ des mesures de protection ouvertes auront pu faire l'objet d'une révision* ».

Cette situation crée **un risque juridique** considérable pour les majeurs dont le dossier n'aura pas été révisé à temps et qui sera par conséquent caduc. L'article 443 du code civil impose en effet que ces mesures soient revues dans un délai de cinq ans sous peine de prendre fin de plein droit. Le point de départ du délai de caducité de cinq ans a été fixé au jour de la publication de la loi, c'est-à-dire le 5 mars 2007. La loi n° 2009-526 du 12 mai 2009 de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures a cependant repoussé ce point de départ au jour de l'entrée en vigueur de la réforme : la caducité est donc encourue à compter du 1^{er} janvier 2014 (au lieu du 5 mars 2012 comme initialement prévu).

Par ailleurs, les juges des tutelles ont vu leur champ d'intervention s'élargir sous l'effet de la réforme. **Les nouvelles attributions du juge** le conduisent en effet à intervenir dans toutes les dimensions de la vie du majeur (et non plus seulement dans les décisions relatives à son patrimoine). Ces nouvelles interventions alourdissent évidemment le suivi des dossiers, en exigeant dans de nombreux cas par exemple l'audition du majeur avec le déplacement corrélatif à son domicile.

Même la création du mandat de protection future (MPF), qui s'inscrit pourtant dans une perspective de « déjudiciarisation » contribuant à alléger l'intervention judiciaire dans la mise en oeuvre de la protection juridique, n'épargne pas le juge des tutelles. En effet, plusieurs phases de ce nouveau dispositif, dont le contentieux (révocation, suspension, aménagement) ou l'exercice même de cette mesure, nécessitent l'intervention du juge des tutelles. Celui-ci se voit ainsi confier **un nouveau rôle d'arbitre et de surveillance d'une mesure de protection conventionnelle**.

Au total, selon la Cour des comptes, « *ces nombreuses interventions nouvelles entraînent une grande dispersion de l'activité du juge sur un ensemble de petites tâches, rendant impossible le recentrage sur ses missions visé par la réforme. Si la flexibilité et le détail des mesures constituent un progrès certain par rapport au dispositif antérieur, il s'agit aussi d'un contentieux de masse qui ne laisse aucune marge de manoeuvre (en termes de temps) supplémentaire* ».

c) Pour les greffes

Alors que dans le projet de réforme, l'étude d'impact réalisée par la direction des affaires civiles et du Sceau (DACS) prévoyait un « *recentrage et une amélioration qualitative de la charge administrative des greffes* », le constat dressé par la Cour des comptes va dans le **sens inverse**.

Les procédures de vérification des comptes annuels de gestion des tuteurs, des curateurs et des mandataires judiciaires chargés de mesures d'assistance judiciaire confiées au greffier en chef sont modifiées dans le sens d'un renforcement de la qualité (le greffier en chef peut solliciter des renseignements aux banques et bénéficier du concours d'un expert). Par ailleurs, le juge peut prendre des mesures tendant à décharger le greffe (par le biais par exemple d'une dispense de production des comptes pour les personnes ne disposant pas de patrimoine).

Cependant, les greffiers doivent assumer les charges administratives liées aux nouvelles compétences et aux obligations du juge des tutelles. Ils sont en outre largement impliqués dans la procédure de MPF.

2. La sous-évaluation des moyens nécessaires à la mise en œuvre de la réforme

a) La prévision initiale

D'après l'étude d'impact réalisée par la DACS, la mise en œuvre de la réforme impliquait, dans les cinq années suivant son entrée en vigueur, la création de **29,41 emplois équivalents temps plein travaillé (ETPT) de magistrats juges des tutelles**.

Les greffes devaient, pour leur part, voir leurs effectifs augmenter de **51 postes de catégories B et C** et de **cinq postes de greffiers en chef**.

b) Des moyens humains stables ou décroissants

La direction des services judiciaires (DSJ) a indiqué à la Cour des comptes que, en 2008, **22 emplois de magistrats d'instance** ont été créés, dont 2 vice-présidents chargés de l'instance et 20 juges d'instance. En outre, **7 magistrats placés** (« fléchés » vers la réforme des tutelles) ont également été localisés la même année.

Si 22 emplois ont effectivement été créés en 2008, la DSJ n'a toutefois pas précisé la quote-part de ces postes **réellement dévolue** à la mise en œuvre de la réforme des tutelles, ni le nombre de magistrats effectivement localisés (certains postes créés pouvant être vacants). Or, certaines juridictions interrogées ont fait état de vacances de postes de greffiers de l'ordre de 10 % à 20 %.

Par ailleurs, la DSJ n'a pas non plus donné d'indication sur **l'impact quantitatif de l'évolution de la carte judiciaire** sur lesdits postes. Or, la nouvelle implantation des juridictions implique parfois des déplacements sur des distances plus importantes qui peuvent amener le juge à décider de renoncer à l'audition de la personne (par des ordonnances de dispense), faute de temps. Ainsi, les juges rencontrés par les magistrats de la Cour des comptes au cours de leur enquête ont indiqué avoir de plus en plus recours à une telle dispense d'audition.

Au total, la Cour des comptes indique que la situation en nombre de magistrats et de fonctionnaires chargés des tutelles « ***n'a pas ou peu évolué depuis la mise en oeuvre de la réforme, en dépit d'une charge de travail objectivement accrue*** ». Elle ajoute que « *l'appui ponctuel des magistrats "placés" ne permet pas de tempérer ce constat* ».

c) Un outil statistique incomplet

L'enquête de la Cour des comptes souligne **le caractère incomplet de l'outil statistique et informatique** mis en oeuvre par la Chancellerie au regard du suivi tant des effectifs que des mesures.

Tout d'abord, on ne peut que déplorer que **les moyens en fonctionnaires affectés à l'activité « tutelles »** ne puissent pas être identifiés dans la version actuelle de l'applicatif « OUTILGREF » utilisée par la Chancellerie. Une actualisation de cet applicatif est apparemment en attente.

En outre, la réforme de 2007 ne s'est pas accompagnée d'une évolution concomitante du logiciel de gestion des dossiers de tutelles « TUTI ». Ce logiciel est surtout utilisé pour créer des formulaires et des courriers type, mais il ne permet pas **un suivi précis des dossiers de tutelles**. Aussi, dans nombre de juridictions, le comptage des dossiers ouverts doit être opéré manuellement. Dans certains cas, les juges s'en remettent mêmes aux associations tutélaires pour obtenir la liste des mesures prononcées et le détail de la prise en charge.

Un tel déficit de suivi des mesures peut se révéler **particulièrement préjudiciable**, notamment du fait de l'obligation de révision quinquennale des dossiers.

d) L'insuffisance de médecins experts

Le rôle du médecin expert est essentiel dans la mise sous tutelle ou sous curatelle, ces mesures étant fondées sur la reconnaissance de l'altération mentale de la personne concernée.

Or, selon la Cour des comptes, « *si la situation reste contrastée selon les départements et les juridictions, on constate globalement, et au regard de l'évolution du nombre de mesures, l'insuffisance du nombre de médecins inscrits sur les listes, s'agissant en particulier des médecins psychiatres* ».

D'après les observations recueillies par la Cour auprès des départements ayant fait l'objet de l'enquête, cette insuffisance peut être mise en lien avec **une tarification trop faible du certificat médical** compte tenu des contraintes qu'implique l'établissement de ces certificats (déplacements, conditions d'accueil...).

En outre, « *lorsque les certificats médicaux sont financés sur les frais de justice, ils sont alors fréquemment réglés avec retard, ce qui n'incite guère les médecins à proposer leur expertise* ».

Une telle situation pose **une question extrêmement préoccupante pour l'avenir du système** actuellement en vigueur. Il faut d'ailleurs regretter que cet enjeu majeur *« ne semble pas avoir fait l'objet d'évaluations particulières au stade des études d'impact »*.

C. LA PROFESSIONNALISATION ENCORE PERFECTIBLE DES MANDATAIRES JUDICIAIRES

La loi précitée du 5 mars 2007 pose la règle de la prééminence de la tutelle familiale sur la tutelle exercée par un mandataire. Selon la DACS, 48 % des mesures sont aujourd'hui gérées par la famille, et **52 % par un mandataire judiciaire**.

1. Les principes de l'organisation de la profession

La réforme visait à **renforcer l'encadrement** des mandataires et à **offrir ainsi de meilleures garanties au majeur protégé**. Dans cette perspective, le nouveau régime des mandataires s'articule autour de quatre grands principes :

- **l'unification** des acteurs tutélaires sous la dénomination de « mandataires judiciaires à la protection des majeurs » (MJPM) (article 450 du code civil) ;

- **la professionnalisation** de l'activité tutélaire, désormais inscrite dans le droit commun de l'action sociale et médico-sociale, et soumise à des conditions strictes et uniformes de formation, d'expérience, de compétence, de moralité, d'agrément et d'autorisation ;

- **l'harmonisation de la rémunération** des mandataires et du financement de l'activité. L'article 419 du code civil et l'article L 471-5 du code de l'action sociale et des familles posent le principe du financement de sa protection par le majeur. En l'absence de ressources suffisantes, un financement public subsidiaire permet la rémunération du mandataire désigné. Pour les personnes morales, il est assuré par une dotation globale de financement qui correspond à un budget mensuel par structure, calculé à partir d'indicateurs d'activité annuels. Elle a pour objet, dans le cadre d'une procédure budgétaire contradictoire, d'apprécier de manière plus précise l'activité et les besoins réels des services et d'allouer les ressources de façon plus équitable sur tout le territoire. Pour les personnes physiques, le système de rémunération repose sur un tarif forfaitaire mensuel par mesure ;

- une plus grande garantie de **sécurité dans la gestion des biens**, avec notamment l'instauration d'un « régime primaire de protection des majeurs » assurant la stabilité de son cadre de vie et la préservation de ses comptes bancaires (notamment par l'interdiction de comptes-pivots).

2. Un bilan en demi-teinte

a) La formation

Actuellement, **vingt-six établissements agréés** dispensent la formation des mandataires judiciaires. Moins de deux ans après sa mise en place, il n'existe toutefois pas encore de bilan national et complet de cette formation.

Près de **80 %** des réponses au questionnaire adressé par la Cour des comptes dans le cadre de son enquête montrent une relative satisfaction des juges des tutelles à l'égard tant de la formation conduite dans le département que du niveau d'exigence requis pour valider cette formation. Cependant, les 20 % restant estiment que la formation est de qualité inégale selon les établissements et qu'aucun véritable contrôle ne s'exerce sur le choix des méthodes ou celui des intervenants.

Par ailleurs, le coût assez élevé de cette formation (de 13 euros à 15 euros de l'heure) **dissuade bon nombre de mandataires privés, notamment les bénévoles**, pour lesquels n'existe aucun financement *ad hoc*.

Enfin, le temps de formation doit également être pris en compte dans l'organisation du travail des associations, qui doivent gérer des **problèmes de répartition du travail** pour permettre la formation des délégués.

b) La protection de la personne majeure

L'affirmation de garanties accrues pour la personne protégée est l'un des principaux objectifs de la réforme. La formation pluridisciplinaire et la délivrance d'un agrément, par le préfet, sur avis conforme du Procureur, devraient sans aucun doute permettre un **meilleur contrôle sur la compétence et la moralité du mandataire judiciaire** à la protection du majeur.

En outre, la réforme a prévu **l'individualisation des mesures** permettant d'adapter celle-ci à la situation du majeur. Ainsi, le respect de l'autonomie de la personne doit notamment lui permettre de choisir son lieu de résidence et valider certains actes importants la concernant.

Enfin, l'intervention du juge sur les actes importants de la vie du majeur devrait faciliter la mise en place d'un contrôle plus régulier de la gestion de la mesure par le mandataire et permettre d'éviter autant que possible **la négligence et les actes de maltraitance**, encore trop souvent constatés.

Pour autant, **certains écueils** demeurent.

Tout d'abord, **l'autonomie** devient marginale lorsque la personne présente une altération grave de ses facultés mentales ou que la mesure n'est pas consentie. Dans cette situation, l'absence d'obligation d'information de la famille, qui dispose de peu de droits lorsque la mesure est confiée à un tiers, n'offre pas de garantie subsidiaire pour le respect de l'intérêt du majeur.

Par ailleurs, l'augmentation du nombre de mesures prises en charge par mandataire, l'effectif réduit des mandataires et l'accroissement des formalités administratives¹ à laquelle ils se trouvent confrontés constituent autant d'obstacles à une meilleure prise en compte de la personne. Il en découle **une réduction du temps que le mandataire est en mesure de consacrer aux rencontres et aux visites**. Les juges des tutelles interrogés par la Cour des comptes estiment ainsi que, dans les meilleurs cas, le majeur ne bénéficie que d'une visite par mois de la part de son tuteur (le plus souvent, le majeur ne bénéficie que d'une visite tous les trois mois, voire de contacts exclusivement téléphoniques).

c) Le contrôle des mandataires

La Cour des comptes déplore tout d'abord **un contrôle insuffisant** de l'activité des mandataires.

Ce contrôle ne fait d'ailleurs l'objet d'aucun suivi particulier concernant, par exemple, le nombre d'injonctions adressées aux mandataires ou les retraits d'agrément par le préfet. Mais, d'après l'appréciation des juges des tutelles et des parquets questionnés, ces contrôles semblent rester **peu fréquents et aléatoires**.

Un recensement des mandataires judiciaires a toutefois été entrepris au cours de la période récente, afin de servir de base à un contrôle plus étroit et à une meilleure évaluation des besoins à l'échelon départemental.

Outre l'absence de base de données fiable, un autre frein au contrôle réside dans **la faiblesse des moyens humains** pouvant y être consacrés, notamment dans les directions départementales de la cohésion sociale (DDCS). Ainsi, on dénombre environ 360 services de tutelles pour seulement 33,6 ETPT chargés de contrôler leur activité. La Cour des comptes en déduit que « *les obligations de suivi et de contrôle par les autorités administratives ne peuvent donc être sérieusement garanties* ».

Par ailleurs, ce contrôle est **dispersé** entre différentes autorités : les DDCS, les procureurs et les juges des tutelles (qui choisissent les tuteurs et peuvent également les contrôler par la visite aux majeurs protégés, ainsi que leur infliger une amende pour non respect d'une injonction). La Cour estime à cet égard que les actions de contrôle de ces différentes parties « *ne sont pas véritablement coordonnées* ».

S'agissant du contrôle des **comptes de gestion**, la distinction entre les actes de gestion, d'administration et de disposition reste sujette à interprétation et la qualification des actes peut être source d'insécurité juridique (confusion possible entre un acte anormal de gestion et un acte grave, notamment).

¹ Dans sa contribution écrite adressée le 2 février 2012 à la commission des finances, la Chambre nationale des mandataires judiciaires à la protection des majeurs souligne la charge de travail administratif « inacceptable » et demande une « simplification administrative ».

Enfin, « *si l'interdiction des comptes-pivots a été réaffirmée par la loi précitée du 5 mars 2007, l'ouverture des comptes annexes aux comptes courants des mandataires, autorisée afin de faciliter la gestion, laisse ouverte la possibilité "d'indélicatesses" (détournement, conflits d'intérêts, pression des banques) ».*

d) Le financement

Les mandataires judiciaires à la protection des majeurs sont **en principe rémunérés par le majeur** et, de façon subsidiaire, par la collectivité publique.

Toutefois, d'après la Cour des comptes, l'articulation entre la rémunération des mandataires, la participation financière des protégés et les financements publics **présente certains biais**. La Cour relève en particulier que le principe du prélèvement sur les ressources du majeur conduit certaines familles à demander le retrait de la mesure ou les dissuade d'en solliciter l'ouverture. En outre, ce même principe conduit parfois à évaluer au plus bas le budget de fonctionnement courant pour le majeur, afin de ne pas empiéter sur la rémunération du mandataire.

III. LE VOLET SOCIAL : UNE CHARGE SUPPLÉMENTAIRE POUR LES DÉPARTEMENTS

A. UN DISPOSITIF D'ACCOMPAGNEMENT SOCIAL QUI PEINE À TROUVER SA CIBLE

1. Un succès inégal entre les différents niveaux de MASP

La loi du 5 mars 2007 repose notamment sur le constat que certaines personnes ne bénéficient pas d'un accompagnement social adéquat, notamment pour la gestion de leurs ressources. Or ces personnes ne doivent pas pour autant être orientées vers une mesure de protection juridique, puisqu'elles ne présentent aucune altération de leurs facultés physiques ou mentales.

C'est ainsi que la loi a créé les mesures d'accompagnement social personnalisé (MASP), graduées selon trois niveaux (1, 2 et 3) et les mesures d'accompagnement judiciaire (MAJ).

Le dispositif MASP

La MASP s'adresse à toute personne majeure « *dont la santé ou la sécurité est menacée par les difficultés qu'elle éprouve à gérer ses ressources* ». Elle comporte une aide à la gestion des prestations sociales et un accompagnement social personnalisé. La mesure se traduit par un **contrat** conclu entre le département et l'intéressé. Sa durée est de six mois renouvelables. La mesure ne peut, au total, s'exercer que sur un maximum de quatre années. Le renouvellement du contrat ne peut pas être tacite.

La MASP est un dispositif de nature administrative : une simple **aide à l'élaboration du budget** familial, dite « MASP 1 » ; puis une **gestion directe des prestations sociales** avec l'accord du bénéficiaire, dite « MASP 2 » ; enfin une **gestion directe sous contrainte**, mais visant à permettre la poursuite de l'accompagnement social, dite « MASP 3 ».

En cas d'échec de l'accompagnement social, un second niveau consiste en une adaptation de l'ancienne mesure de « tutelle aux prestations sociales adultes » (TPSA), désormais intitulée « mesure d'accompagnement judiciaire » (MAJ), et subsidiaire par rapport à l'accompagnement social. La MAJ est ordonnée par le juge des tutelles. Tout comme la MASP, elle est d'une durée maximale de quatre ans.

Ainsi que le relève la Cour des comptes, « *la mise en œuvre du volet social de la MASP a connu des modalités et des calendriers très divers d'un département à l'autre. De manière générale, l'évolution attendue (en termes de nombre d'ouvertures de mesures) n'a pas été constatée, pas plus que les effets de bascule des dispositifs judiciaires vers les dispositifs sociaux* ».

La situation est **très contrastée selon les départements**. Par exemple, moins d'une dizaine de MASP étaient ouvertes dans certains d'entre eux tandis que, dans d'autres territoires, ce nombre s'élevait à plus de 150.

En tout état de cause, le nombre de contrats MASP signés demeure très inférieur aux prévisions initiales. **En 2009, 3 173 MASP ont été conclues dans 68 départements, soit, par extrapolation, environ 4 700 MASP signées au niveau national.** La Cour des comptes indique que *« les chiffres officiels ne sont pas disponibles pour 2010, mais les estimations des services rencontrés se situent autour de 4 500 à 5 000 nouveaux contrats. Au moins 500 nouveaux contrats étaient en cours de signature au 31 décembre 2009, ce qui témoigne de la progressive, mais lente, montée en charge du dispositif »*. Pour mémoire, le rapport de la commission des lois du Sénat sur le projet de loi de 2007¹ estimait que le nombre de MASP en 2009 se situerait entre 9 800 et 13 000.

Par ailleurs, les différents niveaux de MASP ne rencontrent pas le même succès. Ainsi, la Cour des comptes constate que la majorité des contrats *« est constituée de MASP de niveau 2, puisqu'il s'agit de la véritable innovation de la loi du 5 mars 2007 en matière d'accompagnement budgétaire et social. La répartition des MASP est, dans la plupart des cas, la suivante : 30 % des MASP de niveau 1 et 70 % des MASP de niveau 2. On recense très peu de MASP de niveau 3 en raison de l'incompatibilité ressentie entre accompagnement social et contrainte juridique »*.

Lors de l'audition « pour suite à donner »², Jean-Pierre Hardy, chef du service « Affaires sociales » à l'Assemblée des départements de France (ADF) expliquait que *« la version contrainte, qui suppose l'intervention d'un juge d'instance, ne semble guère appliquée, la logique de la contractualisation s'opposant à l'injonction »*.

Les MASP de niveau 1 sont, pour leur part, ressenties comme redondantes avec des dispositifs sociaux existants.

Lors de l'audition précitée, Marie-Thérèse Cornette, contre-rapporteur de la Cour des comptes, a indiqué que l'écart entre estimation et réalisation *« peut s'expliquer notamment par le caractère contractuel du dispositif, que les intéressés vivent mal »*. La mauvaise acceptation du dispositif par ses publics cibles semble donc aujourd'hui une des principales raisons de sa faible montée en charge. La MASP peut être perçue comme stigmatisante. Faute de bien comprendre son caractère social, les personnes concernées ont peut de basculer dans une procédure judiciaire avec pour conséquence *« la crainte d'un éventuel placement des enfants et d'une perte de leur autonomie. Il est donc nécessaire de réaliser un travail pédagogique pour convaincre les personnes du bien-fondé de la mesure »*.

¹ Rapport n° 212 (2006-2007) d'Henri de Richemont, fait au nom de la commission des lois, déposé le 7 février 2007.

² Audition pour suite à donner au rapport de la Cour des comptes, organisée par la commission des finances le 31 janvier 2012.

Bilan qualitatif de la mise en œuvre des MASP

« La quasi-totalité des MASP ont été mises en œuvre sous la forme de contrats. 92 % des nouveaux contrats ont été signés pour une durée comprise entre 6 et 12 mois. Dans 41 % des cas, la durée moyenne est de 6 mois. Les objectifs, souvent très concrets (règlement des factures, ouverture du courrier), sont réévalués régulièrement.

« 25 % des signataires déclarent un problème psychologique sérieux se traduisant notamment par des difficultés à comprendre les termes du contrat. Les bénéficiaires, majoritairement des femmes (58 %), sont souvent isolés, plutôt jeunes (53 % des bénéficiaires sont âgés de moins de 45 ans et 91 % de moins de 60 ans), et doivent faire face à des difficultés de logement et d'accès aux soins. 49 % des bénéficiaires d'une MASP le sont pour des motifs d'impayés de loyer et autres impayés liés au logement (eau, électricité, gaz, assurance habitation, etc.). Viennent ensuite, dans une moindre mesure, les problèmes de santé (21 % des bénéficiaires). Les MASP sont souvent complémentaires d'actions sociales de droit commun dont bénéficient également les personnes.

« Les prestations sociales qui font le plus souvent l'objet de la MASP sont les allocations de logement, le RSA, les prestations familiales et l'AAH. Les principales allocations perçues, c'est-à-dire les prestations les plus élevées faisant l'objet de la MASP, sont le RSA (38 %) et l'AAH (24 %). Viennent ensuite les prestations familiales (13 %) et les allocations de logement (12 %) ».

Source : extrait du rapport de la Cour des comptes

2. Un basculement inachevé des mesures de protection juridique vers les mesures de protection sociale

La Cour des comptes estime que « le basculement des curatelles dites "sociales" vers les MASP ne semble pas avoir eu lieu, alors qu'il constituait l'une des hypothèses fortes de la réforme. **Seuls 5,4 % des MASP feraient suite à une mesure judiciaire terminée depuis moins d'un an, le plus souvent une TPSA (58 %). Les juges ont donc très peu utilisé en 2008 la possibilité offerte par la loi de transformer les TPSA en MASP** ».

Par ailleurs, les MAJ n'ont guère rencontré plus de succès. Lors de l'audition « pour suite à donner » précitée, Marie-Thérèse Cornette, contre-rapporteur de la Cour des comptes a jugé que « la MAJ passe par une procédure bien trop longue. Fin 2009, on dénombrait un millier de MAJ, contre 30 000 escomptées au cours des travaux préparatoires. Les 68 000 TPSA auraient dû disparaître fin 2011, pour être transformées en MAJ ou en MASP. Or, très peu de transformations ont eu lieu, ce qui a rendu nombre de TPSA caduques, mais a laissé subsister les curatelles généralement associées à ce dispositif. **La déjudiciarisation souhaitée n'a donc pas eu lieu** ».

L'ensemble de ces constats invite à réfléchir sur la pertinence de l'architecture du dispositif mis en œuvre (MASP 1, 2 et 3 ; MAJ). La Cour des comptes formule deux recommandations. La première consiste à « **mettre en**

place un suivi national de l'évolution quantitative des MASP, et en particulier de celles de niveau 3, dans l'objectif de s'assurer, d'une part, de la réalité de leur intégration parmi les différents dispositifs sociaux existants et, d'autre part, de la pertinence des distinctions opérées entre les trois niveaux de MASP ».

De fait, la segmentation de l'intervention publique nuit à sa **lisibilité**. Il existe clairement un déficit d'information et de communication autour du dispositif des MASP. Même les travailleurs sociaux rencontrent des difficultés à s'approprier la réforme, car, comme le note justement la Cour, *« les situations des personnes à protéger [...] ne sont pas aussi clairement différenciées que ne le prévoyait la loi »*.

Par ailleurs, le dispositif MASP apparaît encore comme lourd à gérer d'un point de vue administratif puisque les contrats ont une durée de six mois renouvelables. Il serait certainement utile d'étudier la pertinence d'un délai plus long, jusqu'à un an par exemple, afin d'alléger la charge des travailleurs sociaux.

L'autre recommandation de la Cour des comptes vise à *« conduire une réflexion sur l'articulation des mesures MASP et MAJ, lorsque la MAJ arrive à échéance sans que la situation de l'intéressé ait évolué »*. En effet, après huit ans (quatre ans de MASP et quatre ans de MAJ), il se peut que la personne soit toujours incapable de gérer ses ressources par elle-même, sans pour autant être éligible à une mesure de protection juridique. La question de la caducité des mesures au bout de quatre ans, notamment des MASP, mérite également d'être posée.

3. Des personnes exclues du dispositif

Lors son enquête, la Cour des comptes a mis en évidence une *« lacune importante du nouveau dispositif. De nombreuses personnes qui seraient susceptibles d'avoir besoin d'un accompagnement budgétaire contractualisé sont exclues du dispositif »*.

C'est notamment le cas des personnes qui ne perçoivent aucune prestation sociale départementale, telles que les personnes percevant de petites retraites, les jeunes de moins de 25 ans, ou encore les *« personnes qui relevaient auparavant des "cas d'intempérance, d'oisiveté et de prodigalité" (catégories supprimées par la réforme du 5 mars 2007) et qui ne perçoivent pas de prestations sociales ou qui refusent de se soumettre à l'examen médical, précisément en raison de leur pathologie »*.

Vos rapporteurs estiment que, dans l'esprit de la loi de 2007, **la protection sociale devrait être étendue à l'ensemble de ces publics**. Une telle extension devrait néanmoins être **décidée en concertation avec les départements compte tenu de la charge supplémentaire qu'elle pourrait induire**.

B. DES DÉPARTEMENTS SOUS TENSION

1. Une réforme présentée comme financièrement équilibrée pour les départements

D'après les travaux préparatoires de la loi du 5 mars 2007, ainsi que le rappelle la Cour des comptes, « *les départements auraient dû retirer de la réforme un gain de 6 millions d'euros en 2009 puis engager des dépenses limitées à 14,3 millions d'euros en 2011 et 19,7 millions d'euros en 2013* ».

D'un coté, les départements constataient une économie du fait de la suppression des mesures de « tutelles aux prestations sociales adultes » (TPSA) tandis que, de l'autre, la gestion des MASP constituait une nouvelle charge, nécessitant notamment l'embauche de personnels.

La Cour relève ainsi que « *compte tenu des économies attendues de la suppression des TPSA, la création des mesures MASP ne devait pas perturber significativement l'équilibre financier des départements* ». D'après la DGAS, en 2007, cette création devait se traduire par l'embauche de 261 ETP pour l'ensemble des départements, pour un coût total de 21,7 millions d'euros. Le nombre d'ETP devait atteindre 808 en 2013.

Ce schéma équilibré avait permis au Gouvernement d'affirmer que la réforme ne se traduirait pas par un transfert de charges entre l'Etat et les départements.

De même, saisi par voie de QPC¹, le Conseil constitutionnel a estimé que le législateur n'a pas créé une nouvelle prestation sociale mais « *s'est borné à aménager les conditions d'exercice de la compétence d'aide sociale de droit commun qui relève des départements [...] ; il n'a procédé ni à un transfert aux départements d'une compétence qui relevait de l'État ni à une création ou extension de compétences ; que, par suite, en adoptant l'article 13 de la loi du 5 mars 2007 qui instaure la mesure d'accompagnement social personnalisé et son article 46 qui prévoit un rapport sur sa mise en œuvre, notamment financière, le législateur n'a pas méconnu* » le principe d'autonomie financière ou de libre administration des collectivités territoriales.

L'article 46 de la loi, dite « clause de rendez-vous », prévoit la remise d'un rapport annuel, entre 2010 et 2015, qui « *indique les coûts respectivement supportés par l'Etat, les organismes versant les prestations sociales aux majeurs protégés ainsi que les collectivités débitrices et il expose, en cas d'alourdissement constaté des charges supportées par les départements, les compensations financières auxquelles l'Etat a procédé en lois de finances* ». Ce rapport n'a jamais été remis.

¹ QPC n° 2010-56, 18 octobre 2010.

2. La difficile rationalisation de l'organisation départementale

Lors de l'audition « pour suite à donner », Marie-Thérèse Cornette, contre-rapporteur de la Cour des comptes, a rappelé que « *l'accompagnement social exige un **personnel compétent**, ce qui a induit une anticipation du recrutement pendant les deux premières années de mise en œuvre, malgré le faible nombre des mesures décidées, car les départements voulaient avoir le temps de s'organiser* ».

D'après la DREES, en 2009, 72 % des départements ont fait le choix de la gestion par délégation des MASP alors que les travaux préparatoires de la réforme s'attendaient plutôt à une gestion par régie directe. La délégation est par exemple assurée par un CCAS ou une association tutélaire. Une convention de délégation est signée avec le conseil général.

La Cour des comptes relève que « *le mode d'organisation ne semble cependant pas être significativement corrélé au dynamisme du dispositif* ». En revanche, son impact budgétaire aurait dû être sensible. Or, toujours selon la Cour, « *le choix de la gestion déléguée ne semble pas toujours s'être accompagné, comme on aurait pu s'y attendre, par de moindres recrutements dans les services des départements : certains d'entre eux ont ainsi recruté de nombreux agents, non pour la mise en œuvre, mais pour le pilotage du dispositif, ce qui peut expliquer des coûts totaux unitaires élevés* ».

La Cour relève que « *le nombre d'ETP embauchés pour le fonctionnement du dispositif est plus de deux fois supérieur à ce qui avait été prévu* ». En 2009, 318 ETP auraient été recrutés pour la mise en place de la réforme. Parmi eux, 67 % l'ont été par les départements, soit 213 ETP, à raison de 76 ETP « chargés de mission pilotage » et 137 ETP destinés à la mise en œuvre du dispositif.

3. Un coût incertain mais probablement supérieur aux prévisions

D'après la DREES, **une mesure MASP coûterait environ 580 euros par mois**, « *mais ce coût intégrerait des charges qui ne sont pas directement imputables au dispositif* » selon la Cour des comptes. L'ADF l'estime à 210 euros par mois. Quoi qu'il en soit, **ces deux montants sont nettement plus élevés que celui de 150 euros par mois qui figurait dans les travaux préparatoires à la réforme de 2007**. L'ADF, citée dans le rapport de la Cour des comptes, estime d'ailleurs que « *le coût d'une MASP a été largement sous-évalué au regard des modalités et du temps d'intervention sociale imposé à l'ensemble des départements* ».

En ce qui concerne les MAJ, leur coût serait d'environ 142 euros par mois, contre 194 euros par mois pour une TPSA. Le coût net anticipé des MAJ pour 2013 s'établissait à 0,9 million d'euros (contre 7,4 millions d'euros en 2009), compte tenu de la déjudiciarisation du dispositif, alors que les TPSA

coûtaient près de 29 millions d'euros aux départements en 2006. De ce point de vue, les départements sont donc plutôt gagnants.

Si l'on cumule le coût unitaire des mesures et le poids des recrutements, les départements constatent des charges croissantes, de l'ordre de 47 millions d'euros en 2011, « *largement supérieur à son niveau avant la réforme (29,7 millions d'euros en 2007) et très proche des évaluations faites pour 2013 [...], alors que le dispositif est loin d'avoir atteint son point d'équilibre* ». Ces chiffres, cités par la Cour des comptes, doivent toutefois être lus avec précaution faute de données récentes fiables et en l'absence du rapport qui devait être remis sur le fondement de l'article 46 de la loi de 2007.

La Cour ajoute qu'il « *est difficile de procéder à une évaluation de l'incidence financière de la réforme et ceci d'autant plus que les projections démographiques sur lesquelles se fondaient les prévisions financières ont été largement sous évaluées* ».

Ainsi, Marie-Thérèse Cornette, contre-rapporteur de la Cour des comptes, a jugé, lors de l'audition « pour suite à donner », que « *le coût du dispositif est donc incertain, mais tout suggère qu'il sera supérieur aux prévisions. Au titre de l'exercice 2011, la charge pesant sur le département est évaluée à 47 millions d'euros, au lieu des 21 millions attendus* ».

Lors de la même audition, Philippe Didier-Courbin, chef du service des politiques sociales et médico-sociales, adjoint à la directrice générale de la cohésion sociale, a pour sa part indiqué que la moindre dépense au titre de l'année 2009, du fait de la suppression de la TPSA, a été supérieure de 5 à 7 millions d'euros par rapport à la prévision. En conséquence, les départements devraient connaître, pour l'année 2010, une économie de même ampleur qui n'avait pas été anticipée. Les chiffres définitifs n'étaient cependant pas disponibles, ni à la date de la remise du rapport de la Cour des comptes, ni lors de l'audition pour « suite à donner ».

Au total, ainsi que l'a souligné Jean-Pierre Hardy, chef du service « Affaires sociales » à l'ADF, « *la montée en charge a été lente, mais la réforme commence à prendre, et l'on peut s'attendre à des évolutions budgétaires d'ampleur* ». C'est pourquoi, il devient urgent que le Parlement dispose du rapport prévu par l'article 46 de la loi de 2007. Lors de l'audition pour suite à donner, les représentants de la Chancellerie avaient indiqué qu'il serait déposé fin février 2012.

TRAVAUX DE LA COMMISSION AUDITION POUR SUITE À DONNER

Réunie le mercredi 31 janvier 2012, sous la présidence de **M. Philippe Marini**, président, la commission a procédé à une audition pour suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes, transmise en application de l'article 58-2° de la LOLF, sur l'évaluation de la loi n° 2007-308 du 5 mars 2007 portant réforme de la protection juridique des majeurs et a entendu **Mme Marie-Thérèse Cornette**, contre-rapporteur, **Mmes Tsiporah Fried**, **Fleur Pellerin** et **M. Jacques Brana**, rapporteurs, de la Cour des comptes, **Mmes Emilie Pecqueur**, présidente de l'Association nationale des juges d'instance (ANJI), **Anne Marie David**, présidente de la Fédération nationale des associations tutélaires, **MM. Philippe Didier-Courbin**, chef du service des politiques sociales et médico-sociales, adjoint à la directrice générale de la cohésion sociale, **Jean-Pierre Hardy**, chef du service « Affaires sociales » à l'Assemblée des départements de France (ADF), **Mme Amélie Duranton**, conseillère en charge du droit civil, et **M. Denis Fauriat**, conseiller en charge des affaires judiciaires au cabinet du Garde des Sceaux, **M. Laurent Vallée**, directeur des affaires civiles et du Sceau et **Mme Véronique Malbec**, directrice des services judiciaires du ministère de la justice et des libertés.

M. Philippe Marini, président. – En recevant aujourd'hui les magistrats de la quatrième chambre de la Cour des comptes venus exposer les conclusions de leur enquête sur l'application de la loi du 5 mars 2007 portant réforme de la protection juridique des majeurs, nous clôturons un cycle d'auditions assis sur les travaux conduits par la Cour des comptes, l'an dernier, à la demande de la commission des finances du Sénat sur le fondement de l'article 58-2° de la loi organique relative aux lois de finances.

Ouverte à la commission des lois, à la commission des affaires sociales et à la presse, cette audition fait suite aux travaux lancés à l'initiative de **MM. du Luart**, **Cazalet** et de **Montgolfier**, lorsqu'ils étaient rapporteurs spéciaux, le premier de la mission « Justice », les deux autres de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances ». Depuis, **Edmond Hervé** et **Eric Bocquet** ont repris le travail au pied levé. Après les avoir entendus esquisser les thèmes de cette audition, nous écouterons la Cour. Puis les rapporteurs spéciaux questionneront nos invités. Les membres des commissions pourront intervenir ensuite.

Je souhaite une audition aussi vivante que possible, faisant la part belle au jeu des questions-réponses, plus qu'aux exposés *ex cathedra*.

M. Edmond Hervé, rapporteur spécial de la mission « Justice ». – Je tiens à souligner tout d'abord l'excellence méthodologique de la Cour des comptes, qui a bien sûr analysé un texte concernant quelque 700 000 majeurs protégés, mais qui a également sollicité dix départements représentatifs, les

dix présidents de TGI des chefs-lieux de ces départements, ainsi que les chambres régionales des comptes et les ministères concernés. Je suis très favorable à la coopération entre les chambres régionales et la Cour.

Je voudrais maintenant formuler quelques observations. Tout d'abord, la loi du 5 mars 2007 est récente. Bien que l'enquête réalisée par la Cour des comptes porte sur une période très brève, ses auteurs aboutissent toutefois à certaines conclusions. Ainsi, le nouveau dispositif reste méconnu des professionnels et du public. Nous devrions réfléchir sur la pédagogie du législateur et la manière d'écrire les textes. D'autre part, la tutelle familiale régresse au profit des mandataires judiciaires à la protection des majeurs. Cette évolution est peut-être positive, mais la volonté de simplifier devrait nous inciter à revoir un dispositif complexe associant pour ces mandataires un certificat national de compétence et une procédure d'agrément.

J'en viens à une observation fondamentale portant sur la sécurité juridique de la protection des majeurs. Au plus tard au 31 décembre 2013, les mesures prises devront avoir été révisées, mais, selon les magistrats, ce ne sera fait au mieux que dans la moitié des cas !

Enfin, le rapport de la Cour des comptes conforte celui que j'avais eu l'honneur de présenter, lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2012, à la commission des finances sur la mission « Justice », où je m'étais interrogé sur la sincérité budgétaire et les insuffisances en personnel. J'insiste en particulier sur le report à 2014 de l'objectif tendant à disposer d'autant de greffiers que de magistrats. Car cette loi peut occasionner une véritable surcharge dans les tribunaux : la hauteur des missions affirmées se heurte à l'insuffisance des moyens.

En conclusion, il importe que nous prenions le temps d'évaluer l'incidence de toute nouvelle loi, ainsi que les conditions de son application : il faudrait mettre un terme à l'inflation législative ! Comme ancien élu local, je constate que les départements subissent des charges croissantes relevant de la solidarité nationale. En l'espèce, l'addition sera passée de 29 millions d'euros avant la loi de 2007 à quelque 44,3 millions en 2013.

J'appelle de mes vœux un véritable dialogue sociétal sur la politique conduite en direction des plus démunis.

M. Éric Bocquet, rapporteur spécial de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances ». – J'évoquerai le volet social du travail de la Cour. Sur le plan budgétaire, la protection juridique des majeurs coûte au total 546 millions d'euros, dont 216 à la charge de l'État, 325 acquittés par la sécurité sociale et 5 pesant sur les départements. D'après le ministère des solidarités et de la cohésion sociale, l'État finançait autrefois 70 % des mesures de protection, contre 38 % aujourd'hui. On peut se demander si la loi de 2007 n'a pas provoqué un transfert de charges. La rénovation du dispositif de protection reposait sur un postulat – l'excès des mesures fondées sur des raisons sociales – qui a conduit à la création des « mesures d'accompagnement social personnalisé » (MASP), confiées aux départements. Estimé à quelque

20 millions d'euros, leur coût pourrait bientôt doubler, alors que la réforme devait être neutre pour les budgets des conseils généraux. Est-ce le cas ? Sinon, quelle est son incidence ?

Le deuxième enjeu social concerne la pertinence des MASP. Permettent-elles d'accompagner efficacement les personnes en situation de fragilité sociale, notamment celles éprouvant des difficultés à gérer leur budget ?

Mme Marie-Thérèse Cornette, présidente de chambre à la Cour des comptes, contre-rapporteur. – Le rapport de la Cour des comptes était orienté dans deux directions : les effets de la réforme sur les tribunaux et le coût induit au niveau départemental par l'accompagnement social personnalisé.

La Cour s'était déjà penchée en 2006 sur la protection des majeurs, à la demande de l'Assemblée nationale, toujours sur le fondement de l'article 58-2° de la LOLF. Le sujet ne nous était donc pas inconnu. Les 700 000 majeurs protégés en 2007 représentaient 1,4 % de la population majeure en France. Leur nombre s'accroissait de 6 % par an, il aurait donc pu atteindre un million de personnes en 2012 ou en 2013. Les quelque 500 millions d'euros dépensés à ce titre en 2006, dont 400 millions à la charge des pouvoirs publics, auraient pu atteindre les 800 millions cette année.

La réforme repose sur l'idée que la protection était excessivement judiciaire, certaines personnes ayant besoin d'un accompagnement pour gérer leur budget, sans qu'il soit nécessaire de leur imposer une moindre capacité civile à agir. Pour ne plus confondre le simple besoin d'assistance sociale et la protection judiciaire motivée par une déficience physique ou mentale médicalement constatée, la loi met l'individu au centre du dispositif. Elle a tout d'abord amélioré la protection judiciaire, en faisant transmettre les signalements au procureur de la République en lieu et place du juge des tutelles. Elle a également imposé l'audition des personnes mises sous protection, ainsi que la révision quinquennale systématique des mesures de protection judiciaire. En outre, la loi a favorisé la professionnalisation de la tutelle. Une rémunération est instituée, en principe à la charge de la personne protégée.

Parallèlement, une solution alternative est introduite : la MASP, qui peut être de niveau 1, 2 ou 3. Il s'agit là de mesures nécessairement provisoires et réversibles, supposant l'adhésion de l'intéressé. En cas d'échec, une mesure d'accompagnement judiciaire (MAJ) peut être décidée à titre provisoire. Ce dispositif d'accompagnement est confié aux départements.

Le deuxième objectif de la loi consiste à maîtriser les dépenses : les MASP sont censées être moins coûteuses que la protection judiciaire ; la participation des intéressés au financement de cette dernière a été réaffirmée. Ainsi, la charge budgétaire nette supportée en 2012 devrait être ramenée de 800 à 700 millions d'euros.

En ce domaine, les constats de la Cour sont provisoires, puisqu'elle a examiné en pratique le démarrage du dispositif. Pour mieux connaître la réalité du terrain, nous avons étudié la situation de dix départements, certains ruraux, d'autres urbains, deux en région parisienne. Parallèlement, nous avons envoyé des questionnaires aux présidents des dix TGI correspondants.

M. Philippe Marini, président. – Très intéressés par le déroulement de l'enquête, nous en avons pris connaissance dans le document écrit. Sans minimiser l'importance des travaux de la Cour, il serait donc préférable que vous formuliez les réactions que vous inspirent les interventions des rapporteurs spéciaux.

Mme Marie-Thérèse Cornette. – J'ajoute simplement que nous avons rencontré l'Association des départements de France (ADF) et de nombreuses personnes impliquées et j'en viens aux constats de la Cour.

D'abord, l'hypothèse de judiciarisation excessive n'est pas confirmée, puisque les placements judiciaires n'ont pas subi de décélération.

Ensuite, le délai de traitement des dossiers n'a pas été réduit, au contraire, par l'intervention du procureur.

Nous doutons que la révision quinquennale puisse intervenir à temps, ce qui laisse planer un fort risque de voir toute une population sans protection. Au demeurant, la révision n'est peut-être pas utile pour des personnes très âgées ou souffrant d'un mal irréversible.

Ainsi, la réforme n'a pas amélioré la situation des personnes protégées.

Le contrôle des comptes de tutelle représente pour les greffiers une charge d'autant plus lourde que leur présentation n'est pas normalisée. La réforme étant intervenue en même temps que celle de la carte judiciaire, il est difficile d'apprécier les moyens dont disposent les juges des tutelles.

J'en viens aux tuteurs. En ce domaine, la réalité des progrès n'est pas contestable. La loi réaffirme la prééminence de la tutelle familiale, qui représente toutefois moins de la moitié des cas. Les tuteurs professionnels ont été unifiés, ils figurent sur une liste et bénéficient d'un agrément préfectoral après avis du procureur de la République. Enfin, les financements sont explicites et unifiés.

Toutefois, la réforme des tuteurs reste au milieu du gué sur deux points : la formation et la répartition sur le territoire. Le premier aspect est positif, mais coûteux et peu accessible aux tuteurs bénévoles ou familiaux. Sur le plan géographique, la situation est très variable, mais aucun recensement exhaustif n'a été réalisé. Certains tuteurs sont surchargés, ce qui nuit au suivi des dossiers.

Les contrôles ne sont pas coordonnés. Nous n'avons d'ailleurs pas obtenu d'informations sur la manière dont ils étaient conduits. Sur un autre

plan, le nouveau financement manque de lisibilité pour les personnes les plus faibles, qui ignorent à quoi elles s'engagent en demandant une tutelle.

L'accompagnement social peine à monter en charge : quelque 4 000 MASP ont été mises en place fin 2009, alors que les travaux préparatoires misaient sur 9 000 à 13 000 mesures. L'écart peut s'expliquer notamment par le caractère contractuel du dispositif, que les intéressés vivent mal. D'autre part, la MAJ passe par une procédure bien trop longue. Fin 2009, on dénombrait un millier de MAJ, contre 30 000 escomptées au cours des travaux préparatoires. Les 68 000 tutelles aux prestations sociales adultes (TPSA) auraient dû disparaître fin 2011, pour être transformées en MAJ ou en MASP. Or, très peu de transformations ont eu lieu, ce qui a rendu nombre de TPSA caduques, mais a laissé subsister les curatelles généralement associées à ce dispositif. La déjudiciarisation souhaitée n'a donc pas eu lieu.

Le coût de ces mesures est supérieur aux prévisions, puisque l'équilibre financier reposait sur la réduction des mesures judiciaires au profit de mesures sociales, théoriquement moins coûteuses. Dès 2009, les départements ont économisé 6 millions d'euros, mais les mesures d'accompagnement coûtent environ 500 euros par personne et par mois, soit largement le triple des 150 euros envisagés ! J'observe à ce propos que l'accompagnement social exige un personnel compétent, ce qui a induit une anticipation du recrutement pendant les deux premières années de mise en œuvre, malgré le faible nombre des mesures décidées, car les départements voulaient avoir le temps de s'organiser.

Les trois quarts des départements ont opté pour une délégation complète de gestion pour les MASP, de préférence à l'intervention en régie directe.

Enfin, les personnes concernées n'ayant en général que des ressources limitées, la MASP n'est que difficilement facturable. C'est pourquoi 82 % des départements l'ont rendue gratuite.

Le coût du dispositif est donc incertain, mais tout suggère qu'il sera supérieur aux prévisions. Au titre de l'exercice 2011, la charge pesant sur le département est évaluée à 47 millions d'euros, au lieu des 21 millions attendus.

Tous ces constats sont provisoires, car le bilan quantitatif et qualitatif de la loi n'a pas encore été publié.

M. Philippe Marini, président. – La réforme de 2007 est-elle utile ? A-t-elle été suffisamment préparée ? Les surcoûts induits seront-ils significatifs ? A-t-elle pris en compte les moyens existants ou a-t-elle tablé sur leur hausse illusoire ? A-t-elle provoqué un transfert des charges vers les collectivités territoriales ?

M. Denis Fauriat, conseiller en charge des services judiciaires au cabinet du Garde des Sceaux. – Limité aux deux premières années de mise en œuvre, le constat fait par la Cour des comptes est éminemment provisoire.

Très clairement, les situations dans les juridictions sont hétérogènes au plus haut point.

M. Philippe Marini, président. – Est-ce à dire qu’il faudra reprendre le sujet dans une dizaine d’années ?

M. Denis Fauriat. – La Chancellerie partage le constat de situations extrêmement variables selon les juridictions.

Mme Amélie Duranton, conseillère en charge du droit civil au cabinet du Garde des Sceaux. – Votée il y a cinq ans, la loi n’est entrée en vigueur que le 1^{er} janvier 2009. Son principe a été très bien accueilli, puisqu’elle tendait à recentrer le dispositif sur les besoins de la personne en introduisant les principes de subsidiarité, de proportionnalité et d’individualisation. Nous ne sommes pas loin des exigences formulées par le Conseil constitutionnel à propos de la loi réformant les soins psychiatriques, domaine où le juge contrôle la proportionnalité de l’atteinte aux libertés.

L’effet de la déjudiciarisation n’apparaît pas en deux ans, mais les mesures de protection judiciaire ont diminué de 20 % la première année. Elles augmentent actuellement. Le constat est donc mitigé. Il faudra du temps pour apprécier cet aspect de la réforme.

Mme Catherine Tasca, vice-présidente de la commission des lois. – Lorsqu’elle a étudié le budget de la justice, la commission des lois a constaté le retard considérable pris dans la mise en œuvre de la réforme, dont il nous est apparu très vite que le calendrier ne serait pas respecté.

Au vu des moyens de la justice, pourquoi avoir imposé une révision quinquennale ?

Le nouveau régime de tutelle a amplifié les difficultés rencontrées par certains tribunaux, au moment où la nouvelle carte judiciaire réduisait la proximité des juridictions, si utile à la protection des majeurs.

Quelle que soit sa justification, le nouveau dispositif accroît notablement la charge pesant sur les greffes, si bien qu’il risque d’être largement inopérant.

D’où vient le retrait des familles ? La Cour des comptes s’est-elle penchée sur ce sujet ?

M. Edmond Hervé, rapporteur spécial. – L’ADF pourrait-elle nous communiquer son analyse budgétaire de la loi ?

M. Éric Bocquet, rapporteur spécial. – Qu’est-il arrivé aux quelque 50 000 TPSA qui n’ont pas été transformés en MASP ?

Monsieur Didier-Courbin, où en est l’élaboration des derniers décrets d’application ? Quels points posent encore problème ?

Pourquoi la part de l’État dans le financement public a-t-elle autant décréu ? Faut-il s’attendre à une explosion des coûts pour la Sécurité sociale,

avec l'accroissement des personnes âgées dépendantes admises en établissement ?

M. Jean-Pierre Hardy, chef du service « Affaires sociales » à l'Assemblée des départements de France (ADF). – Il y a trois types de MASP. Le premier, limité à un accompagnement budgétaire et une aide à la gestion, s'inscrit dans la compétence du service social polyvalent. Les actions réalisées à ce titre ne sont pas individualisées au sein des budgets départementaux. La variante renforcée conduit le président du conseil général à percevoir et à gérer les prestations pour le compte de la personne protégée. Les actes correspondants sont mieux identifiés. Enfin, la version contrainte, qui suppose l'intervention d'un juge d'instance, ne semble guère appliquée, la logique de la contractualisation s'opposant à l'injonction.

L'ampleur du travail social exigé par la négociation et la mise en place d'un programme d'accompagnement spécifique explique un coût mensuel de 500 euros par personne. Saisi par le conseil général du Val-de-Marne, le Conseil constitutionnel a jugé qu'il n'y avait là aucun transfert de compétences, tout en observant que la précarité sociale caractérisant le public touché exigeait un accompagnement plus difficile et plus long. Il est parfois délicat de tracer la frontière entre ce dispositif, celui introduit par la loi Besson sur le logement des plus démunis et d'autres textes portant sur l'accompagnement de l'enfance, l'économie sociale ou familiale, voire le droit au logement opposable.

Cette coexistence de trois MASP complique la comptabilisation d'ensemble des dépenses des départements. La montée en charge a été lente, mais la réforme commence à prendre, et l'on peut s'attendre à des évolutions budgétaires d'ampleur.

C'est essentiellement le MASP 2, par lequel le conseil général se substitue à la demande des personnes, qui est concerné dans le cas des six départements sur cent un qui ont fait le choix d'une gestion en régie.

En ce qui concerne la délégation, la question a été posée d'un possible conflit d'intérêts : un département peut-il sans danger contractualiser avec un service qui exerce d'autres mesures de protection ? Mais l'offre de services et le nombre de gestionnaires étant ce qu'ils sont, c'est généralement le service tutélaire qui exerce ces autres mesures.

Sans doute la loi aurait-elle pu ajouter, à l'article L. 312-1 du code de l'action sociale et des familles, outre un 14° sur les tutelles et les curatelles et un 15° sur les anciennes tutelles aux prestations sociales enfants, un 16° autorisant les départements à contractualiser avec les services de MASP – à condition que ce soit sans l'obligation de lancer des appels à projet, car on voit mal comment un conseil général pourrait en lancer pour se sélectionner lui-même ensuite : les associations ne manqueraient pas d'exercer des recours.

Certaines des maisons de retraite publiques sont établissements publics de santé : leurs préposés aux tutelles, puisque le débat sur leur présence a été tranché en 2007, sont financés par l'aide sociale à l'hébergement des départements. C'est un élément à prendre en compte dans la consolidation, de même que la question des résidents.

Mme Emilie Pecqueur, présidente de l'association nationale des juges d'instance. – La disparition des tutelles aux prestations sociales adultes (TPSA) n'a rien de mystérieux : depuis bien des années, les mesures civiles de curatelle ou de tutelle étaient doublées, pour des questions de financement, de TPSA, lesquelles étaient rarement prises isolément. La loi a, depuis, prévu une alternative entre système social et mesure d'accompagnement judiciaire, d'une part, système de tutelle-curatelle de l'autre : les TPSA préexistantes se sont donc éteintes, et ne sont restées que les mesures civiles. La MASP a correspondu à un nouveau besoin. Dès lors que l'on a permis l'ouverture des tutelles-curatelles sur production d'un certificat médical, et non pas pour prodigalité, ces mesures n'avaient pas de raison d'être levées et sont aujourd'hui en phase de renouvellement.

J'insiste sur cette question des renouvellements, source de difficultés majeures. La réforme de la protection des majeurs a entraîné, pour les tribunaux d'instance, une surcharge de travail de 50 % – et le nombre de dossiers et d'ouvertures ne fait que progresser. Cette charge de travail est venue s'ajouter à celle qu'ont suscitée les nombreuses réformes qui ont touché ces tribunaux – réforme de la carte judiciaire, accompagnée d'une diminution globale des moyens, transfert du contentieux du surendettement, qui a accru la charge de travail de 25 % des tribunaux...

M. Philippe Marini, président. – Vous visez les plans de rétablissement personnel ?

Mme Emilie Pecqueur. – L'ensemble du dispositif du surendettement a été transféré.

M. Philippe Marini, président. – Sauf ce qui est instruit par la Banque de France, par exemple. N'est transféré que ce qui doit aboutir à une décision.

Mme Emilie Pecqueur. – Mais il y a bien eu transfert, au sein de l'institution judiciaire, du juge de l'exécution, relevant des tribunaux de grande instance, aux tribunaux d'instance.

S'ajoutent à tout cela l'extension de la compétence en matière de crédit à la consommation, jusqu'à 75 000 euros, et la suppression des juridictions de proximité, qui reporte la compétence en matière civile sur les tribunaux d'instance.

Le résultat, c'est que plus de 50 % des mesures de tutelle-curatelle ne sont pas révisées, à quoi s'ajouteront les mesures prises en 2009, qui arriveront bientôt à échéance et les mesures prises depuis 2009. Cette accumulation du passif, avec les risques d'engagement de responsabilité qui

y sont associés si toutes ces mesures deviennent caduques sans que rien soit prévu pour y remédier, met les tribunaux d'instance en grande difficulté.

C'est pourquoi nous avons émis un certain nombre de propositions dont j'espère pouvoir vous donner tout à l'heure le détail.

M. Philippe Didier-Courbin, chef du service des politiques sociales et médico-sociales, adjoint à la directrice générale de la cohésion sociale. – Pour ce qui est des textes d'application, la quasi totalité sont parus. Ne reste pendant que ce qui concerne des dispositions applicables aux préposés intervenant en établissements hospitaliers, et qui relève du ministère de la santé.

Mme Emilie Pecqueur. – Les conditions de formation sont pourtant établies dans les décrets.

M. Philippe Didier-Courbin. – Deux textes manquent encore. Pour le reste, dès lors que les services tutélaires obéissent, en termes de financement, aux règles de droit commun des établissements sociaux et médico-sociaux, nous continuerons à faire progresser les textes pour améliorer l'efficacité des mécanismes de financement.

J'en viens à la répartition entre les financeurs. La loi a prévu que l'Etat finance les tutelles et curatelles pour ceux qui n'ont pas de prestations sociales et se substitue aux départements pour ceux dont les prestations sociales sont à la charge du département, la Sécurité sociale intervenant, quant à elle, pour les personnes percevant des prestations sociales qui relèvent majoritairement de l'un de ses régimes.

Seuls 1,2 % du coût des services tutélaires continuent d'incomber aux départements, au lieu des 2,3 % que retenaient les prévisions. Pour ce qui est de la répartition entre l'Etat et les caisses, la CNAF et la MSA notamment, les prévisions étaient respectivement de 56,8 % et 36,3 %. En réalité, ce sont 40,1 % seulement qui incombent à l'Etat et 48 % à la CNAF, dont la charge se révèle plus lourde que prévu.

Quel a été l'impact de la réforme sur les départements ? Le coût du dispositif social était estimé à 29 millions pour 2010, il n'est en fait – sachant cependant que les remontées de l'enquête ont été incomplètes, et qu'il a ainsi fallu établir des projections – de 15,5 à 20 millions. Quant au coût du dispositif juridique, la moindre dépense, évaluée à 22 millions, s'est globalement vérifiée, à 21,86 millions. Au total, l'économie, qui devait être, en 2009, de 6,07 millions, aura été entre 11 et 13,6 millions, si bien que l'impact de la réforme, qui devait conduire, en 2010, à une dépense supplémentaire de 7 millions, aura conduit, en réalité, à une économie de 1 à 6 millions.

M. Philippe Marini, président. – S'il y a consensus sur ces chiffres, y compris avec l'ADF, qui n'en a pas cité, c'est un élément intéressant à verser au dossier.

M. Philippe Didier-Courbin. – Ce que fait observer M. Hardy, c'est que tout dépend de ce que l'on fait entrer dans ces chiffres. Un exemple : les départements avaient, par prudence, évalué à 300 ETP la charge de travail suscitée par les mesures d'accompagnement social. Mais il se révèle que, pour 75 % de la dépense, ces professionnels ne sont pas directement employés par les départements, puisque beaucoup délèguent. On ne pouvait pas l'anticiper, mais c'est ainsi.

Mme Véronique Malbec, directrice des services judiciaires du ministère de la justice et des libertés. – Je reviens sur la question de l'emploi dans les juridictions d'instance, soulevée par la Cour des comptes et votre rapporteur spécial.

Un mot sur les greffiers, tout d'abord, essentiels au fonctionnement des tribunaux d'instance, et dont il serait bon qu'ils atteignent le même effectif que celui des magistrats.

Pour ce qui est des magistrats, la réforme a donné lieu à l'affectation dans les tribunaux d'instance de vingt-deux juges d'instance supplémentaires et de sept magistrats placés. En même temps, la réforme de la carte judiciaire, qui a vu la suppression de 178 tribunaux d'instance, a entraîné une relocalisation des postes de magistrats et de greffiers dans ceux qui demeurent. Il est peu de magistrats qui ne traitent pas des tutelles, en raison de la répartition des tâches : il est donc difficile de mesurer avec précision le temps consacré à ces dossiers. Mme Pecqueur a évoqué la réforme du contentieux, citant la modification du seuil pour celui du surendettement. Mais on pourrait aussi citer la tutelle des mineurs, dont le juge d'instance a été déchargé. A la même époque, le nombre accru de juges de proximité l'a soulagé – il faudra voir, avec le rattachement nouveau des juridictions de proximité, comment se répartiront les rôles.

On comptait, en 2008, 798 juges d'instance. Ils étaient 829 en 2011. Pour le greffe, le gain a été, entre 2007 et 2012, de 164 postes – il est vrai que les emplois de catégorie C ont parallèlement reflué, mais ce qui compte ici pour nous, ce sont les greffiers des comptes de tutelle. En 2011-2012, le garde des Sceaux a obtenu d'importantes créations d'emplois, qui aideront à accompagner la réforme des tutelles. Nous attendons des chefs de cour qu'ils identifient précisément les besoins en emplois équivalent temps plein (ETP) suscités par la réforme. Nous avons, de notre côté, mis en place un groupe de travail destiné à évaluer la charge de travail des magistrats, poste par poste, et engagé une remise à jour du logiciel outilgref, destiné à évaluer la charge de travail des agents du greffe. Tout ceci doit nous aider à prendre les bonnes décisions de répartition des emplois.

Mme Anne-Marie David, présidente de la Fédération nationale des associations tutélaires. – C'est notre expérience de terrain que je m'attacherai à retracer. Expérience des familles, tout d'abord, qui peuvent participer aux mesures de protection de leur parent. Le code de l'action sociale et des familles prévoit, en leur faveur, accompagnement et soutien. La plupart

des associations, qui se sont portées candidates auprès des procureurs pour apporter ce soutien, ont été agréées, mais ne peuvent agir, faute de moyens. La loi incitait pourtant les familles à s'occuper de leurs parents.

L'obligation de mettre en contact les personnes protégées avec du personnel formé avait, de même, été bien accueillie. Mais les textes sont trop exigeants au regard des moyens disponibles.

Pour autant, il est bon que la loi édicte des principes éthiques qui renouent avec l'exigence de proximité et d'accompagnement. Il faudrait que les moyens suivent.

Si le bilan est difficile à dresser, cela est aussi dû à la précipitation. On a demandé de mettre en place accompagnement et formation dans la plus grande urgence, ce qui a pu obérer les effets de la loi sur le terrain, alors qu'il aurait fallu prendre le temps.

M. Philippe Marini, président. – Dans bien des départements, les exigences de la réforme – compétences nouvelles, nombre de dossiers, notamment – ont conduit à une restructuration des associations. Combien d'associations ont-elles été concernées par des fusions, et le phénomène vous paraît-il un progrès ? Les associations tutélaires ne gagnent-elles pas, au contraire, à rester de taille humaine et ancrées localement ?

Mme Anne-Marie David. – C'est en effet la gageure. Nous regroupons soixante-dix associations, et les fusions n'ont concerné que très peu d'entre elles. La région parisienne compte une pluralité de petites associations que l'on incite à fusionner. La chose n'est pas aisée. Il est bon, de fait, de parvenir à une taille raisonnable, pour respecter les règles nouvelles et disposer des moyens suffisants.

M. Philippe Marini, président. – Combien de mesures est-il, pour vous, raisonnable de gérer ?

Mme Anne-Marie David. – 300 à 400. Mais c'est un avis personnel. Reste qu'il ne faut pas avoir peur des grosses associations. Elles se sont structurées différemment, en créant des antennes délocalisées, pour rester au plus près du terrain. Je dirige une association qui s'occupe de 2 800 personnes protégées ; depuis 1991, nous avons créé des antennes, dont chacune ne gère que 300 à 400 mesures.

Mme Catherine Tasca, vice-présidente de la commission des lois. - Une précision sur les effectifs des tribunaux d'instance. La directrice des services judiciaires nous dit que les besoins sont encore en cours de chiffrage. A quel horizon le ministère disposera-t-il d'une vision précise des manques ? Quid, enfin, du fléchage de certains emplois sur les tutelles, auquel le Garde des Sceaux s'était engagé ?

M. Éric Bocquet, rapporteur spécial. – Je salue le travail de la Cour des comptes, qui donne une vision assez claire des choses, même s'il est difficile, deux ans seulement après l'entrée en vigueur de la réforme, de

parvenir à une évaluation complète. D'où ma question aux représentants de l'Etat : à quand un rapport d'évaluation global, sachant que l'article 46 de la loi prévoit une clause de rendez-vous ?

Il semblerait que le dispositif MASP n'ait pas reçu un accueil très favorable sur le terrain, tant de la part des publics visés que des travailleurs sociaux. Faut-il l'imputer à une trop grande complexité de la loi ? A un manque d'information ? Certains départements n'y ont vu qu'un outil subsidiaire à leur propre politique sociale, et ont peut-être hésité à s'en emparer. Faut-il y voir un échec de la réforme ou, en tout cas, son insuffisante préparation ?

M. Edmond Hervé, rapporteur spécial. – Il faut porter attention, en matière de gestion, à l'accumulation de la charge de travail. En 2012, 400 ETP ont été supprimés au ministère de la justice. Sur la période 2011-2013, le nombre des suppressions atteindra 1 726.

Mme Cornette a parlé de la reconduction automatique de certaines mesures de protection. Ne faudrait-il pas prendre en compte le caractère durable de certaines situations pour alléger la charge de travail des tribunaux ?

Mme Emilie Pecqueur. – Les associations s'interrogent, en effet, sur la nécessité de maintenir le délai de cinq ans. On sait bien que dans le cas de maladies neurodégénératives, par exemple, la situation ne va pas s'améliorer. De même pour les victimes de certains accidents, ou les handicaps de naissance. J'ajoute que les familles qui s'impliquent dans la prise en charge vivent mal l'obligation de révision à cinq ans.

Pour autant, il semble difficile de revenir en arrière. Car comment définir juridiquement les cas ? On risque, à s'aventurer dans cette voie, de perdre tout le bénéfice de la loi. Il est permis, en revanche, de s'interroger sur la pertinence d'une révision à dix ou quinze ans.

Plusieurs autres améliorations pourraient être apportées à la réforme, notamment pour gagner du temps dans les greffes. Aujourd'hui, toutes les ordonnances rendues doivent être notifiées par lettre recommandée, y compris de simples autorisations, qui n'ouvrent pas de recours, comme l'ouverture d'un livret A. Il serait bon qu'un certain nombre de ces ordonnances, dûment listées, puissent être notifiées, en cas d'acceptation, par lettre simple.

Se pose également le problème de l'insuffisance du nombre des médecins inscrits. Pour y remédier, pourquoi ne pas substituer, pour des démarches comme la résiliation de bail ou la vente du logement en cas d'accueil en établissement, l'avis du médecin traitant à celui du médecin inscrit ? Cela résoudrait le problème de surcharge en même temps que des coûts – sachant que la rémunération des actes des médecins inscrits est de 25 euros.

L'article 427 du code civil exige l'autorisation préalable du juge des tutelles pour toute ouverture de compte. L'objectif de la loi était louable : éviter les comptes pivot, et que tous les comptes des majeurs protégés soient

regroupés dans une seule banque. L'obligation paraît logique pour les associations, mais est très lourde pour les familles. Cela complique leur tâche et alourdit la charge de travail du juge.

Autre point, le dispositif du mandat de protection future ne fonctionne pas ; il n'en est guère qu'un ou deux par tribunal, ce n'est pas satisfaisant. Pour autant, certaines familles ont besoin de certains actes qui ne peuvent faire l'objet, quand il y en a plusieurs, d'un mandat spécial. Il serait donc intéressant de réfléchir à un mécanisme d'habilitation des enfants pour les personnes âgées, qui fonctionnerait comme l'habilitation des conjoints, avec bien sûr des garanties, comme l'accord de l'ensemble de la fratrie.

Je rejoins la présidente de la FNAT sur la nécessité d'assurer le financement des associations. Les familles sont inquiètes, d'autant que leur responsabilité peut être mise en cause. Il faut trouver des fonds pour la formation. A long terme, une meilleure prise en charge par les familles sera source d'économies.

M. Philippe Marini, président. – Merci de cette approche concrète, fruit de l'expérience de terrain : la commission des lois y trouvera sans doute matière à de futures initiatives législatives.

M. Laurent Vallée, directeur des affaires civiles et du Sceau. – Si le délai de caducité a été fixé à cinq ans, c'est que le principe avait été posé d'une révision périodique et que le code civil, pour les mesures d'ouverture, prévoyait une caducité au maximum à cinq ans. On a donc estimé que le stock des mesures déjà prises devait connaître le même sort.

Pour régler la question délicate des situations durables, si le délai de réexamen à cinq ans s'impose pour les mesures initiales, il n'en va pas de même pour les renouvellements, qui souffrent de dérogations, sous les conditions énumérées à l'article 442 du code civil. Serait-il opportun d'aller jusqu'à dix ou quinze ans pour une mesure initiale ? Il faudrait examiner si cela serait constitutionnellement possible. Ce ne serait, en tout état de cause, envisageable que selon la même procédure dérogatoire, assortie de garanties.

M. Philippe Marini, président. – Cela vous semble préférable à une durée de droit commun allongée, sauf décision contraire du juge ?

M. Laurent Vallée. – Pour la première mesure, oui. Il faut circonscrire à des cas spécifiques, avec des garanties.

Mme Emilie Pecqueur. – Le problème est qu'aujourd'hui, faute d'obligation de formation des médecins, certains certificats restent très approximatifs quant à la notion d'impossibilité d'amélioration de l'état de santé. C'est pour remédier à cette situation que nous envisageons la possibilité, tout en conservant une durée de caducité à cinq ans, de prévoir qu'un renouvellement, avec les garanties nécessaires, puisse être porté à dix ou quinze ans, s'il est établi que l'amélioration de l'état de santé, en l'état actuel des connaissances scientifiques, n'est pas possible. En revanche, il nous paraît extrêmement dangereux de prévoir une durée indéterminée de droit commun

s'appliquant à des cas exceptionnels, sachant combien il est fréquent de voir la justice manier l'exception au quotidien...

M. Laurent Vallée. – J'avais compris que vous évoquiez une durée *ab initio* de quinze ans ?

Mme Emilie Pecqueur. – Dans des cas dérogatoires.

M. Laurent Vallée. – J'en viens à la question délicate, pour le législateur, du stock des mesures qui n'auront pas été révisées avant le délai de cinq ans. Il faudra trouver un dispositif pour éviter la caducité automatique, sans pourtant se borner à prolonger indéfiniment les mesures non encore révisées. Equilibre essentiel qui ne sera pas facile à atteindre.

Mme Amélie Duranton. – Le rapport qu'exige l'article 46 de la loi de 2007, monsieur Bocquet, fruit d'un travail commun entre le ministère de la cohésion sociale et celui de la justice, est en voie de finalisation. Nous ne disposons pas, quand la Cour des comptes a mené son travail, de toutes les données. Elles sont aujourd'hui collationnées et le rapport sera transmis fin février.

M. Jean-Pierre Hardy. – La réforme, comme l'ont fait ressortir les interventions, visait à « déjuridictionnaliser » les mesures de protection, considérant qu'elles font partie des compétences des services sociaux des départements. Si l'on a, cependant, créé la MASP, c'est que les publics n'étaient plus les mêmes que dans les années 1970, lorsque furent mis en place les services polyvalents de secteur : précarité, surendettement, difficultés d'accès au logement...

L'évaluation du dispositif porte sur seize mois. Il faudra y revenir, pour vérifier qu'il ne se surajoute pas à d'autres, concernant le logement ou la protection de l'enfance, par exemple, au risque de créer un effet de mille-feuilles. Cela suppose d'évaluer non seulement la MASP, mais aussi les autres dispositifs d'accompagnement qui ont des éléments communs.

La TPSA n'a pas trouvé sa place, alors qu'elle datait d'avant la réforme, même si son nom a aujourd'hui changé. Il faudra voir comment elle pourra la trouver demain, dans un dispositif plus complexe.

Mme Véronique Malbec. – Le groupe de travail que nous avons mis en place pour évaluer la charge de travail des magistrats rendra ses conclusions, madame Tasca, dans le courant de l'année. Les syndicats y ont été associés, ce seront donc des conclusions partagées.

Pour ce qui concerne les emplois de greffiers, le projet de loi de finances pour 2011 en a créé 399. Il en va de même pour 2012. Sachant que la scolarité dure 18 mois, les premières arrivées interviendront dans le courant de l'année. Plus de 770 greffiers étaient, en 2011, scolarisés à l'Ecole nationale des greffiers. Ils seront affectés en juridiction entre mai et décembre 2012, à quoi s'ajoute une fin de promotion de 80 greffiers qui entreront en fonction au début du mois prochain. A nous de les affecter où le besoin s'en fait sentir.

M. Philippe Marini, président. – Si l'enquête de la Cour des comptes avait été décalée d'un an, ses appréciations sur la charge de travail et les effectifs auraient-elles été différentes, compte tenu de ces informations ?

Mme Tsiporah Fried, rapporteur de la Cour des comptes. – Je ne pense pas que nous aurions infléchi nos constats. La surcharge constatée tient pour beaucoup à des phénomènes automatiques, à la démographie, en particulier, et en partie à la loi elle-même, fût-ce en application de principes intéressants – je pense à l'individualisation, à la révision, à l'exigence d'une audition, au délai de saisine du Parquet.

M. Philippe Marini, président. – Il y aura bien près de 800 greffiers nouvellement affectés ?

Mme Véronique Malbec. – Tous les greffiers partant en retraite sont remplacés, à quoi s'ajoutent les créations d'emplois que j'ai indiquées, ce qui aboutit, en effet, à un total de 773 greffiers nouvellement affectés, en 2012 pour la première promotion, et en 2013-2014 pour le reste.

M. Philippe Marini, président. – Cela n'a pu être pris en compte par la Cour, au moment de son enquête.

Mme Tsiporah Fried, rapporteur de la Cour des comptes. – En effet, mais ces greffiers ne seront pas tous fléchés sur la tutelle, loin s'en faut : les tribunaux d'instance ont bien d'autres charges à remplir. Le problème reste donc malheureusement posé.

M. Philippe Marini, président. – Il me reste à vous remercier.

Au terme de ce débat, la commission a autorisé la publication de l'enquête de la Cour des comptes ainsi que du compte rendu de la présente audition sous la forme d'un rapport d'information.

ANNEXE

**COMMUNICATION DE LA COUR DES COMPTES À LA
COMMISSION DES FINANCES DU SÉNAT**



**COMMUNICATION A LA
COMMISSION DES FINANCES DU SENAT**

(Article 58-2° de la loi organique relative aux lois de finances du 1er août 2001 et L 132-4 du code des juridictions financières)

**LA REFORME DE LA PROTECTION
JURIDIQUE DES MAJEURS**

Novembre 2011

Sommaire

AVERTISSEMENT	5
RESUME	7
RECOMMANDATIONS	13
INTRODUCTION	15
CHAPITRE I - LA MISE EN OEUVRE DE LA RÉFORME DANS LES JURIDICTIONS	21
I - Un accroissement de la charge des juridictions à moyens constants 21	
A - Une réforme induisant un surcroît d'activité important pour les juridictions	21
B - Une sous-évaluation initiale des moyens nécessaires pour atteindre les objectifs fixés par la loi	27
II - La professionnalisation des mandataires judiciaires à la protection des majeurs	30
A - La situation des mandataires dans le nouveau dispositif.....	30
B - Un bilan encore mitigé	33
CHAPITRE II - LA MISE EN ŒUVRE DU VOLET SOCIAL DE LA REFORME DANS LES DEPARTEMENTS	41
I - Un objectif de « déjudiciarisation » des mesures de protection à coût modéré pour les collectivités	41
A - Une réforme fondée sur le constat d'une inadaptation des dispositifs existants aux besoins de certains publics	41
B - Un objectif de maîtrise de l'impact financier pour les départements .	43
II - Un bilan qui ne permet pas encore de mesurer l'ampleur de l'impact de la réforme	46
A - Des modalités de mise en œuvre diverses selon les départements	46
B - Un bilan quantitatif très inférieur aux prévisions	49
C - Un dispositif qui continue d'exclure certains publics vulnérables	52

III - La sous-évaluation du coût des MASP fait peser une incertitude sur l'évolution de la dépense.....	53
A - Des MAJ moins coûteuses que les TPSA	54
B - Des coûts de mise en œuvre des MASP difficiles à établir	55
C - Des initiatives diverses pour modérer le coût futur de la montée en charge de la réforme.....	56
D - Un coût global d'ores-et-déjà supérieur aux prévisions	58
IV - Les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre de la réforme... 59	59
A - Des politiques insuffisamment volontaristes dans certains départements	59
B - La fin de la possibilité de « cumul des mesures » nuit au développement des MAJ	61
C - Les problèmes de coordination avec les services judiciaires pour la mise en place des MAJ.....	62
CONCLUSION GENERALE	65
ANNEXES	67

Avertissement

En application des dispositions de l'article 58-2° de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2011, la Cour des comptes a été saisie, par lettre du 23 novembre 2010 du président de la commission des finances du Sénat, d'une demande d'enquête relative à la mise en œuvre de la loi n° 2007-308 du 5 mars 2007 portant réforme de la protection juridique des majeurs.

Le champ de l'enquête demandé a ensuite été précisé dans une lettre adressée le 26 janvier 2011 au Premier président de la Cour des comptes par le président de la commission des finances du Sénat.

L'enquête a été notifiée par la Cour, le 7 février 2011, d'une part, au secrétaire général du ministère de la justice et, d'autre part, à la secrétaire générale des ministères chargés des affaires sociales.

Conformément à la demande du Sénat, elle a porté sur les deux thèmes suivants :

- l'impact de la réforme sur l'administration de la justice, au regard du double objectif poursuivi par le législateur, d'une part, de décharger les juges des tutelles des dossiers qui ne relevaient pas de leur compétence, d'autre part, de professionnaliser l'activité des mandataires judiciaires ;
- une estimation du coût réel de la réforme pour les départements, qui se sont vu confier la responsabilité des nouvelles « mesures d'accompagnement social personnalisé » (MASP), y compris sous l'angle de la dynamique de progression de ces nouvelles mesures, pour évaluer la charge financière à moyen terme ;

Un échantillon de 10 départements, représentant plus de 10 % de la population française, composé de collectivités à dominante soit rurale, soit urbaine, et à potentiels fiscaux divers, a été constitué¹. Une demande d'informations leur a été adressée, le 15 mars 2011, à ces collectivités.

Un questionnaire a été, par ailleurs, transmis le 7 avril 2011 aux présidents des dix tribunaux de grande instance (TGI) des villes chefs-lieux des départements de l'échantillon, notamment pour diffusion aux

¹ Aisne, Cantal, Finistère, Haute Garonne, Hérault, Loiret, Nord, Moselle, Seine-Saint-Denis et Val d'Oise.

juges des tutelles exerçant dans les tribunaux d'instance (TI) de leurs ressorts, ainsi qu'aux procureurs de la République près ces dix TGI.

Des missions sur place ont été également organisées dans plusieurs départements.

L'enquête de la Cour s'est aussi déroulée à Paris auprès des directions des ministères concernés, de la justice et des affaires sociales, ainsi qu'auprès de différents acteurs associatifs.

Un relevé d'observations provisoires a été adressé le 20 septembre 2011 au secrétaire général du ministère de la justice et des libertés et au secrétaire général des ministères chargé des affaires sociales. Un extrait de ce document a également été adressé au président de l'Assemblée des départements de France (ADF).

Le ministère chargé des affaires sociales a répondu le 7 octobre 2011, l'Assemblée des départements de France le 13 octobre 2011 et le ministère de la justice et des libertés le 20 octobre 2011.

L'appréciation *ex post* de la mise en œuvre d'un tel dispositif, novateur et complexe, après seulement deux années d'application, s'est révélée délicate. Outre une mise en œuvre encore souvent partielle, et donc encore incomplète, des nouvelles mesures, la diversité et l'hétérogénéité des situations observées rendent toute conclusion fragile, s'agissant notamment de la mesure à moyen terme des charges nouvelles supportées par les départements.

Aussi la Cour ne peut-elle, au terme de son enquête, que dégager de grandes tendances, en particulier sur l'impact financier de la réforme pour les départements.

Le présent rapport, qui constitue la synthèse définitive de l'enquête effectuée, a été délibéré, le 20 octobre 2011, par la quatrième chambre, présidée par M. Bayle, président de chambre, et composée de MM. Hespel, président de chambre maintenu, Vermeulen, Lafaure, conseillers maîtres, M. Carpentier, conseiller maître en service extraordinaire, les rapporteurs étant M. Brana, Mme Pellerin, conseillers référendaires, Mme Fried, rapporteure extérieure, et le contre-rapporteur, Mme Cornette, présidente de chambre maintenue.

Il a ensuite été examiné et approuvé le 25 octobre 2011 par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de MM. Migaud, premier président, Bénard, procureur général, Picq, Babusiaux, Descheemaeker, Bayle, Bertrand, rapporteur général du comité, Mme Froment-Meurice, MM. Durrleman et Levy, présidents de chambre.

Résumé

La population des majeurs protégés s'élevait à 700 000 personnes en 2007². Les critiques adressées au système³, en particulier sur les conditions d'exercice de la tutelle et les coûts croissants pour les collectivités publiques, ont conduit, à l'instar de certains exemples étrangers, à revoir le régime de protection juridique des majeurs en vue de circonscrire les limitations de la capacité de l'individu résultant d'un recours au juge aux cas de déficience médicale avérée. A cet effet, la réforme de 2007 a mis en place, pour les cas de fragilité sociale ou économique, un accompagnement social, gradué et réversible, confié aux départements. La réforme vise également à organiser la professionnalisation des tuteurs, qui deviennent des mandataires judiciaires à la protection des majeurs, et à maîtriser les coûts pour les finances publiques : l'interaction entre les financements des diverses mesures a été réorganisée et le principe du prélèvement sur les ressources des majeurs, peu appliqué dans l'ancien dispositif, réaffirmé.

La loi est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2009. En l'absence d'un outil statistique performant, et dans l'attente du premier rapport annuel prévu par l'article 46 de la loi, la Cour n'a pu disposer, pour mener ses travaux, de données actualisées et fiables. Elle s'est appuyée, outre ses contacts avec les administrations centrales, sur une enquête menée dans un échantillon de 10 départements⁴, ce qui lui a permis de dégager les principales tendances constatées à ce jour, sans pouvoir, notamment en ce qui concerne les incidences financières de la réforme, se prononcer de manière tranchée, cela d'autant plus que la mise en place des mesures d'accompagnement social n'a pas atteint son rythme de croisière.

² Soit 1,4 % de la population des majeurs, à la suite d'une augmentation annuelle moyenne de 6 % des mises sous tutelle et curatelle entre 2002 et 2004.

³ Cf. le rapport adressé par la Cour des comptes à l'Assemblée Nationale au titre de l'article 58-2 de la LOLF, intitulé « tutelles et curatelles », publié en annexe n°18 au rapport portant sur le PLF 2007 en date du 12 octobre 2006.

⁴ Aisne, Cantal, Finistère, Haute-Garonne, Hérault, Loiret, Nord, Moselle, Seine-Saint-Denis et Val-d'Oise.

1 - Une mise en œuvre de la réforme ne semblant pas valider totalement le postulat de « surjudiciarisation » sur lequel elle reposait

La « dérive » judiciaire des mesures de protection n'est pas, *a posteriori*, corroborée par les évolutions récentes. Le bilan des réexamens quinquennaux, que la loi de 2007 rend systématiques, tend à confirmer que les personnes placées sous mesure judiciaire l'étaient à bon escient⁵.

La décharge des tribunaux qui aurait dû résulter de la qualification sociale des mesures et donc de leur transfert aux départements est extrêmement faible. La méconnaissance de la loi par le grand public, mais aussi par les professionnels⁶, explique sans doute en partie ce constat dressé seulement après deux ans d'application de la réforme. Le principe de la révision quinquennale des mesures et celui de l'individualisation des actes autorisés par le juge ont par ailleurs conduit à une charge de travail supplémentaire pour un personnel judiciaire dont les effectifs et les moyens ont au mieux stagné.

Cette circonstance n'appellerait pas d'observation particulière si elle était sans conséquences sur le service rendu au public. Mais tel n'est pas le cas, puisque l'efficacité de certaines innovations (individualisation, renouvellement quinquennal, amélioration du contrôle des comptes de gestion) était subordonnée au dégagement de marges d'activité pour les juges et les greffiers.

2 - Un bilan mitigé de la réforme des tuteurs

La loi de 2007 a réaffirmé le principe de prééminence de la tutelle familiale. On assiste cependant à un déclin de la prise en charge par les tuteurs familiaux, plus de la moitié des mesures étant gérées par un professionnel. Par ailleurs, la réforme visait à renforcer l'encadrement des mandataires et à offrir ainsi de meilleures garanties au majeur protégé.

Dans cette perspective, le nouveau régime des mandataires a renforcé la professionnalisation des acteurs tutélaires, unifiés sous la dénomination de « mandataire judiciaire à la protection des majeurs », qui

⁵ Les mains levées restent peu nombreuses : elles ne représentent en effet qu'environ 12 % des fins de mesures et moins de 1 % du stock des mesures « actives ».

⁶ Ainsi que le souligne le rapport du Médiateur de la République sur la maltraitance financière à l'égard des personnes âgées dans les établissements sanitaires, sociaux et médico-sociaux, 3 février 2011.

ne peuvent exercer sans répondre à une obligation de formation, sanctionnée par un « certificat national de compétence », et la délivrance d'un agrément par le préfet.

En dépit de cette réforme, certaines des critiques adressées au dispositif antérieur perdurent. La qualité de la formation n'est pas garantie sur l'ensemble du territoire, et son coût élevé peut décourager les bénévoles. La question de la formation des tuteurs familiaux n'est toujours pas réglée. Le contrôle reste globalement insuffisant et encore peu organisé : le contrôle approfondi du compte de gestion est notamment peu compatible avec la charge supportée par les greffiers. Quant aux conditions de rémunération des mandataires, en dépit d'un effort de rationalisation, elles demeurent complexes. En tout état de cause, les difficultés qui tiennent à l'insuffisance du nombre de mandataires et à la surcharge de travail qui en découle subsistent, laissant peu de temps pour les visites aux bénéficiaires de la mesure.

3 - Une insuffisante dynamique du volet social, fondamentalement préjudiciable à la protection des populations ciblées

• Une montée en puissance très lente

Les études réalisées au moment du vote de la loi misaient sur une très forte dynamique des demandes au cours des premières années de mise en œuvre. Or, selon des données traitées par la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES), environ 4700 mesures d'accompagnement social personnalisé (MASP), avaient été mises en œuvre en 2009, alors que les prévisions s'établissaient entre 9 800 et 13 000.

La lenteur de la montée en charge du dispositif est imputable à plusieurs facteurs :

- le déficit d'information et de communication autour du dispositif MASP et l'insuffisante appropriation de ces dispositifs par les travailleurs sociaux, ainsi que la complexité de la loi ;
- les situations de personnes à protéger, qui ne sont pas aussi clairement différenciées que ne le prévoyait la loi : ainsi, les MASP dites « de niveau 1 » paraissent subsidiaires par rapport à d'autres modes d'action. Les MASP « de niveau 2 », qui s'accompagnent d'une gestion des prestations sociales et constituent la véritable innovation du système, représentent 70 %

des mesures. Et il n'y a pour le moment aucun cas de mise en œuvre de la « MASP de niveau 3 », laquelle prévoit une gestion des prestations sous contrainte, avec accompagnement social, notions paraissant souvent incompatibles ;

- certaines personnes échappent aux dispositifs : celles dont l'état de santé mental est fragile ou qui vivent dans une grande précarité, qui pourrait faire l'objet de mesures de protection juridique et d'un accompagnement éducatif, ou encore celles qui connaissent des difficultés financières d'une gravité telles que même un accompagnement à la gestion budgétaire ne constitue plus une solution.

- **Des modes d'organisation très variables selon les départements**

La loi anticipait la gestion directe du dispositif MASP par les départements, mais ceux-ci ont très majoritairement opté pour la délégation. L'organisation peut être décentralisée, autour de l'action des travailleurs sociaux dans les territoires ou, au contraire, regroupée autour d'une seule cellule centrale.

- **Une coordination à renforcer entre les services sociaux des départements et les juridictions**

Cette coordination est indispensable pour assurer la pérennité et la fluidité du système et surtout pour accélérer la révision des 63 000 tutelles aux prestations sociales adultes (TPSA) qui doivent, selon la loi, être requalifiées en curatelles ou en mesure d'accompagnement judiciaire (MAJ) avant 2012, faute de quoi les personnes concernées se retrouveraient sans protection. Cette transformation d'une MASP en MAJ, qui suppose la saisine du juge par le travailleur social, semble délicate à mettre en œuvre.

Enfin se pose, pour l'avenir, la question cruciale de la délivrance des certificats médicaux en raison de la pénurie de médecins autorisés à les délivrer et de l'enjeu que constitue le financement des certificats. Il existe par conséquent un risque que, faute de certificat attestant de l'altération de leurs facultés mentales, des personnes vulnérables se retrouvent sans protection juridique ni sociale. Le même risque menace les majeurs protégés dont les mesures n'auront pas été renouvelées dans les délais et deviendront caduques le 1er janvier 2014.

4 - Des prévisions financières difficiles à confirmer

Les prévisions financières établies au moment du vote de la loi anticipaient une très forte décélération de la croissance du coût des mesures de protection en cas de réforme du dispositif.

- **La délicate mesure des incidences financières de la réforme pour les départements**

Une économie sensible était attendue de la « déjudiciarisation » du dispositif TPSA, très dynamique, qui coûtait aux départements près de 30 M€ pour 68 000 mesures en 2007, et de son transfert vers les nouveaux dispositifs, MASP et MAJ, présumés moins coûteux⁷. Or le nombre de MAJ ne dépassait pas le millier pour la France entière en 2009 alors qu'elles devaient être de 30 000 selon les projections. De la même façon, on ne dénombrait que 4 700 MASP au lieu des 9 800 prévues dès 2009.

S'agissant du coût unitaire mensuel des MASP, bien que difficile à appréhender, il était évalué à 150 €. Dans son échantillon, la Cour a constaté pour sa part un coût unitaire s'étalant entre 130 et 462 €.

Enfin, alors que le dispositif se met en place lentement, on constate une anticipation des recrutements qui constituent la plus grande partie des charges : dès 2009, le nombre de personnels équivalents temps plein recrutés était deux fois supérieur aux prévisions initiales : 318 contre 146.

- **Des coûts d'ores et déjà supérieurs aux prévisions**

Selon les estimations réalisées en 2008 par la direction générale de la cohésion sociale (DGCS), les premières années de mise en œuvre de la réforme devaient se traduire par un surcoût global, plus qu'absorbé par les organismes de sécurité sociale (avec une croissance de près de 30 %

⁷ Les projections étaient fondées sur l'hypothèse peu réaliste que, dès 2009, il n'y aurait plus de TPSA et que le nombre de MAJ et de MASP serait inférieur de 30 000 à celui des actuelles TPSA. Elles faisaient apparaître une économie nette de 6 M€ en 2009 et permettaient de conclure à « une absence de transfert de charges ou de compétences ».

des dépenses), les économies engendrées bénéficiant exclusivement à l'Etat et aux départements⁸.

Le seul document sur lequel la Cour a pu s'appuyer est le tableau fourni par la DGCS en réponse au questionnaire budgétaire dans le cadre de la discussion du PLF 2011, qui fait état de charges croissantes⁹.

En l'absence de données récentes fiables, et dans l'attente du rapport prévu par l'article 46 de la loi de 2007, il est difficile de procéder à une évaluation de l'incidence financière de la réforme, et ceci d'autant plus qu'aucune projection démographique sur la population des majeurs protégés à moyen ou long terme n'a été réalisée en amont.

⁸ L'ampleur des gains financiers prévus pour les budgets départementaux demeure sujette à caution compte tenu des incertitudes soulevées par les premiers exercices de mise en œuvre de la réforme.

⁹ D'un coût pour les départements en 2011 de 46,88 M€, largement supérieur à son niveau avant la réforme. (29,2 M€ en 2007), et très proche des évaluations faites pour 2013 (44,88 M€ dont 46,7 M€ pour les MASP), alors que le dispositif est loin d'avoir atteint son point d'équilibre.

Recommandations

La mise en œuvre de la réforme dans les juridictions

1. veiller à une répartition équilibrée des moyens dans l'organisation des greffes, afin de permettre un contrôle plus efficace des comptes de tutelles ;
2. prendre en compte, dans les conséquences sur la situation des majeurs protégés, le risque de caducité des mesures qui n'auraient pas été révisées au 1^{er} janvier 2014 ;
3. prévoir l'instauration de procédures d'urgence, notamment pour la sauvegarde des patrimoines ;
4. mesurer les inconvénients qui résultent de la limitation systématique à cinq ans de la durée des mesures, en particulier pour les personnes souffrant d'une altération de leur capacité mentale, non susceptible de connaître une amélioration ;
5. garantir la qualité de la formation des mandataires judiciaires à la protection des majeurs sur l'ensemble du territoire et faciliter l'accès à la formation des tuteurs familiaux et bénévoles ;
6. réaliser un recensement exhaustif des personnes exerçant la profession de mandataire judiciaire à la protection des majeurs ;
7. renforcer le contrôle de l'activité de ces mandataires, par la mise en place d'une action coordonnée des différents acteurs institutionnels qui concourent à leur contrôle, dans l'objectif d'une évaluation qualitative, s'agissant notamment de leur présence effective auprès du majeur protégé, de leur efficacité et de leur moralité ;
8. préciser les règles relatives à l'établissement et à la production des comptes de gestion ;
9. mettre en œuvre une information des familles des majeurs protégés sur les modalités de financement des mesures de protection et leurs incidences ;

La mise en œuvre du volet social de la réforme dans les départements

10. mettre en place un suivi national de l'évolution quantitative des MASP, et en particulier de celles de niveau 3, dans l'objectif de s'assurer, d'une part, de la réalité de leur intégration parmi les différents dispositifs sociaux existants et, d'autre part, de la pertinence des distinctions opérées entre les trois niveaux de MASP ;
11. définir et développer les outils d'une évaluation conjointe de la coordination entre les services départementaux et ceux de la justice, en vue d'apprécier si la mise en place des MAJ s'effectue conformément aux besoins des majeurs protégés ;
12. conduire une réflexion sur l'articulation des mesures MASP et MAJ, lorsque la MAJ arrive à échéance sans que la situation de l'intéressé ait évolué ;
13. prévoir, selon un rythme à définir, des études démographiques prospectives, telles que l'étude sur la population des majeurs protégés en France réalisée en 2000 par l'Institut national des études démographiques (INED)¹⁰.

¹⁰ « La population des majeurs protégés en France – Projections à l'horizon 2005 et 2010 », rapport du 17 mars 2000, Ministère de l'emploi et de la solidarité / INED.

Introduction

La protection juridique des majeurs était encadrée par la loi du 3 janvier 1968 relative aux droits des majeurs protégés et la loi du 18 octobre 1966 relative à la tutelle aux prestations familiales.

Son application faisait l'objet de nombreuses critiques et son coût pour les finances publiques ne cessait de croître¹¹.

La loi n° 2007-308 du 5 mars 2007 a organisé une importante réforme de ce régime et, à l'instar de certains exemples étrangers - Italie, Angleterre, Pays de Galles -, a eu pour objectif de circonscrire les limitations de la capacité de l'individu résultant d'un recours au juge aux cas de déficience médicale avérée. A cet effet, la réforme a tendu à mettre en place, pour les cas de fragilité sociale ou économique, un accompagnement social personnalisé, qui relève des compétences départementales, et à organiser la professionnalisation des tuteurs, regroupés sous la dénomination de mandataires judiciaires à la protection des majeurs. Enfin, l'interaction entre les financements des diverses mesures a été repensé et le principe du prélèvement sur les ressources des majeurs, peu appliqué dans l'ancien dispositif, réaffirmé.

Déjudiciariser les mesures de protection et mieux prendre en compte l'intérêt de la personne

Si la loi du 5 mars 2007 reste fidèle à plusieurs principes posés par la loi du 3 janvier 1968, elle introduit de nombreuses innovations.

En particulier, elle distingue le volet judiciaire des mesures de protection mises en œuvre pour des motifs médicaux, du volet social, décliné en mesures d'accompagnement social. L'objectif poursuivi est la diminution du flux de demandes de protection judiciaire et la décharge des tribunaux de décisions pour les personnes dont l'état ne justifie pas le retrait de leur capacité juridique. Cette distinction conduit à modifier profondément l'organisation des mesures de protection, en faisant du département le responsable de la mise en œuvre du volet social, plus précisément des mesures d'accompagnement social personnalisé (MASP).

¹¹ Rapport de la Cour des comptes 2006-384-0 sur les tutelles et curatelles établi à la demande du Parlement, en application de l'article 58-2 de la LOLF.

Par ailleurs, la loi réaffirme les principes de nécessité, de subsidiarité et de proportionnalité et place les majeurs « *au centre du dispositif* » des mesures de protection, en leur permettant de conserver, selon leur état, la « *gestion* » de leur propre vie, avec comme finalité éventuelle le retour à l'autonomie. C'est notamment l'objectif de l'instauration d'une durée limitée des mesures judiciaires, qui doivent désormais faire l'objet d'une révision tous les cinq ans, ou de la mise en place de l'accompagnement gradué et contractuel à la gestion budgétaire dans le cadre des mesures d'accompagnement social personnalisé.

A partir de ces deux principes, différents dispositifs innovants sont introduits, le parquet étant investi d'un nouveau rôle d'instruction et d'orientation des demandes de protection vers le juge des tutelles ou vers le département :

- les mesures d'accompagnement social personnalisé (MASP) permettent d'organiser de façon contractuelle et graduée l'accompagnement à la gestion des prestations sociales ;
- la personne bénéficie d'une protection renforcée par son audition obligatoire, l'introduction du mandat de protection future et la sauvegarde de justice ;
- la priorité donnée aux tutelles familiales est réaffirmée ;
- la professionnalisation des mandataires judiciaires est renforcée afin d'éviter les dérives¹² dans les mesures de protection (formation, vérification des comptes de gestion par un technicien, notamment).

¹² Rapport de la mission sur la maltraitance financière à l'égard des personnes âgées dans les établissements sanitaires, sociaux et médico-sociaux, pour le Médiateur de la République, février 2011.

Rappel des principales définitions relatives aux dispositifs judiciaires de protection des majeurs

Tutelles et curatelles : « Toute personne dans l'impossibilité de pourvoir seule à ses intérêts en raison d'une altération, médicalement constatée, soit de ses facultés mentales, soit de ses facultés corporelles de nature à empêcher l'expression de sa volonté peut bénéficier d'une mesure de protection juridique (...) ». Art. 425 du code civil.

La personne, qui sans être hors d'état d'agir elle-même, a besoin (...) d'être assistée ou contrôlée d'une manière continue dans les actes importants de la vie civile peut être placée en curatelle. La curatelle n'est prononcée que s'il est établi que la sauvegarde de justice ne peut assurer une protection suffisante. La personne qui (...) doit être représentée d'une manière continue dans les actes de la vie civile, peut être placée en tutelle. La tutelle n'est prononcée que s'il est établi que ni la sauvegarde de justice, ni la curatelle ne peuvent assurer une protection suffisante ». Art 440 du code civil.

Mandat de protection future : « Toute personne majeure ou mineure émancipée ne faisant pas l'objet d'une mesure de tutelle peut charger une ou plusieurs personnes, par un même mandat, de la représenter pour le cas où, pour l'une des causes prévues à l'article 425 [du code civil] elle ne pourrait plus pourvoir seule à ses intérêts (...). Art. 477 du code civil.

Mesure d'accompagnement judiciaire : « Lorsque les mesures mises en œuvre en application des articles L 271-1 à L 271 -5 du code de l'action sociale et des familles au profit d'une personne majeure n'ont pas permis une gestion satisfaisante par celle-ci de ses prestations sociales et que sa santé ou sa sécurité en est compromise, le juge des tutelles peut ordonner une mesure d'accompagnement judiciaire destinée à rétablir l'autonomie de l'intéressé dans la gestion de ses ressources (...)». Art 495 du code civil.

Maîtriser l'incidence financière

Les tableaux suivants indiquent que l'ensemble du financement public s'élevait en 2009 à 601,8 M€¹³ avec une prévision pour 2013 à dispositif réformé de 702,4 M€. L'annexe financière à l'étude d'impact (équilibre général de la réforme) de la direction générale de l'action sociale prévoyait qu'à dispositif constant, le coût en 2013 serait de 801,5 M€.

Coût global du dispositif de protection (2002-2006)

En M€		2002	2003	2004	2005	2006	Évolution 2002- 2006
Tutelle et curatelle d'Etat	Prélèvements	32,0	34,4	37,3	40,8	43,0	34 %
	Financement public	134,0	146,6	170,2	185,0	206,4	54 %
	TOTAL	166,0	181,0	207,5	225,8	249,4	50 %
TPSA	Prélèvements						
	Financement public	132,1	135,5	139,0	139,8	137,0	4 %
	TOTAL	132,1	135,5	139,0	139,8	137,0	4 %
Gérance privée	Prélèvements	21,7	23,6	25,5	27,5	30,2	39 %
	Financement public						
	TOTAL	21,7	23,6	25,5	27,5	30,2	39 %
Gérance hospitalière	Prélèvements	14,9	16,3	17,6	19,0	20,6	38 %
	Financement public	41,7	47,0	51,5	56,4	61,9	48 %
	TOTAL	56,6	63,3	69,1	75,4	82,5	46 %
Ensemble du dispositif	Prélèvements	68,6	74,3	80,4	87,3	93,8	37 %
	Financement public	307,8	329,1	360,7	381,2	405,3	32 %
	TOTAL	376,4	403,4	441,1	468,5	499,1	33 %

Source : DGAS 2007

¹³ Pour la même année, l'annexe financière « Equilibre général de la réforme » indique cependant que le coût brut de ces mesures est estimé à 610,2 M€.

**Répartition des financements selon l'hypothèse de financement
retenue dans le projet de loi (2009-2013)**

Financiers En euros	Etat	Département	Sécurité sociale + autres	TOTAL
2009				
Nombre de mesures	205.606	30.110	240.313	476.029
Coût brut	303.904.027	7.970.120	289.971.553	601.845.701¹⁴
Prélèvements	113.463.602	560.888	89.088.544	203.113.034
Coût net	190.440.425	7.409.232	200.883.009	398.732.666
2013				
Nombre de mesures	250.649	22.995	263.483	537.128
Coût brut	380.203.694	1.092.249	321.065.628	702.361.571
Prélèvements	144.263.646	181.739	108.697.068	253.142.453
Coût net	235.940.048	910.509	212.368.560	449.219.118

Source : DGAS (2007) cité dans Rapport n° 212 (2006-2007) de M. Henri de RICHEMONT, pour la commission des lois du Sénat, déposé le 7 février 2007

Afin de maîtriser l'évolution des coûts, la réforme prévoyait de :

- renforcer le principe de la participation financière du majeur :

Le nouveau système de financement pose le principe de la participation du majeur protégé au financement de sa mesure, sur la base d'un barème unique, progressif en fonction de ses revenus, les personnes ayant des revenus inférieurs ou égaux au minimum vieillesse ou à l'allocation adulte handicapé étant exonérées de prélèvement. Le financement public, destiné à pallier l'insuffisance des revenus du majeur pour couvrir les charges des opérateurs, reste subsidiaire mais est étendu aux mesures gérées par les personnes physiques (« gérants privés ») et modulé selon la prise en charge rendue nécessaire par la nature de la mesure judiciaire. Les tableaux ci-dessus font état de l'évolution (prévisible) des prélèvements : en 2006, pour les mesures d'Etat, leur montant s'élève à 43 M€ ; en 2013, ce montant s'élèverait à 144 M€ ;

¹⁴ Il s'agit d'un coût prévisionnel.

- uniformiser les modes de financement des mesures de protection :

La distinction entre gérance de tutelle privée, curatelle et tutelle d'Etat et TPSA est supprimée. Désormais, les mesures de protection ordonnées par le juge sont financées : d'une part, par des prélèvements sur les ressources de la personne protégée, d'autre part, à titre complémentaire ou, à défaut de ressources de la personne concernée, par un financement public. Le financement des mandataires judiciaires est harmonisé et tient compte de la charge de travail liée à l'exécution des mesures confiées par le juge. Il est versé sous la forme d'un forfait pour les personnes exerçant à titre individuel ou sous forme d'une dotation globale pour les services. Une harmonisation des modalités de calcul, tenant compte d'indicateurs (cf. décret n° 2008-1553 du 31 décembre 2008, dit décret « indicateurs »), permet de rétablir un équilibre entre les établissements et les services tutélaires ;

- simplifier la répartition entre les bailleurs publics :

Les modalités du financement public de la mesure de protection varient, pour l'essentiel, selon la nature de la mesure prescrite et la qualité du mandataire désigné par le juge des tutelles. Le financement public des mesures prononcées au titre du mandat spécial dans le cadre de la sauvegarde de justice, ou au titre de la tutelle ou de la curatelle est pris en charge, en fonction des prestations sociales dont bénéficie la personne, soit par l'Etat, soit par les organismes débiteurs de prestations sociales. Le département, qui finance les MASP et les mesures d'accompagnement judiciaires (MAJ) pour les personnes bénéficiaires d'allocations dont il a la charge, n'assure donc aucunement, et dans quelque hypothèse que ce soit, le financement d'une curatelle, d'une tutelle ou d'un mandat spécial dans le cadre de la sauvegarde de justice.

Chapitre I

La mise en oeuvre de la réforme dans les juridictions

I - Un accroissement de la charge des juridictions à moyens constants

A - Une réforme induisant un surcroît d'activité important pour les juridictions

1 - De nouvelles charges pour les parquets civils

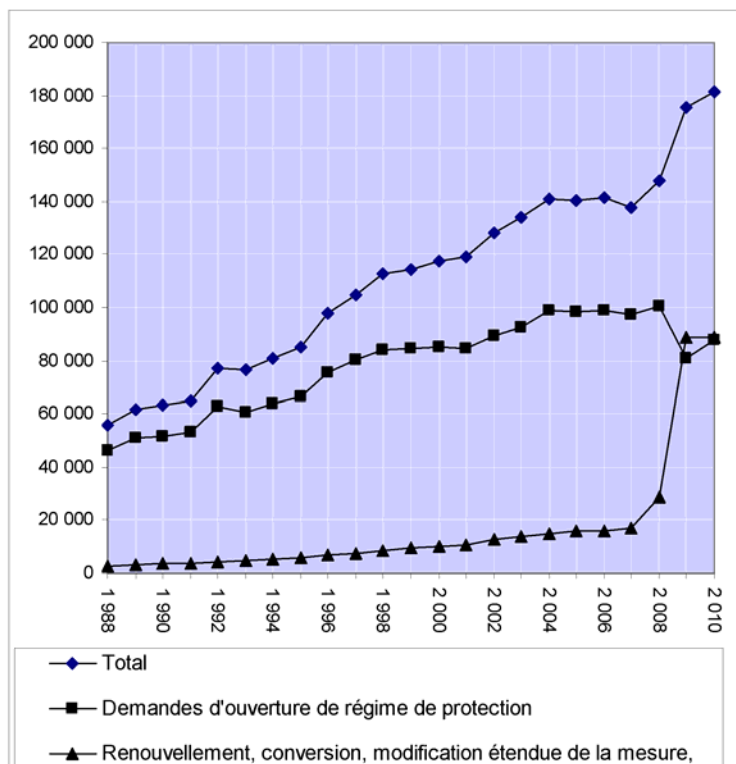
En 2004, 49,1 % des mesures de protection avaient été instaurées après déclenchement de la procédure par saisine d'office du juge des tutelles¹⁵. N'apparaissant pas conforme à l'exigence d'impartialité, cette procédure était considérée comme à l'origine d'un accroissement injustifié du nombre de mesures. Pour mettre fin à cette « dérive », la faculté de saisine d'office du juge a été réservée à la famille et aux proches. Les signalements émanant des services sociaux et des établissements de soins ou médico-sociaux doivent désormais être systématiquement adressés ou réorientés par le juge au parquet (article

¹⁵ « Les tutelles, regards croisés sur une réforme » in Vie sociale, n° 3/2010.

430 du code civil) qui se voit confier un rôle de filtre (cf. *infra* graphiques tirés des données de la direction des affaires civiles et du sceau - DACS).

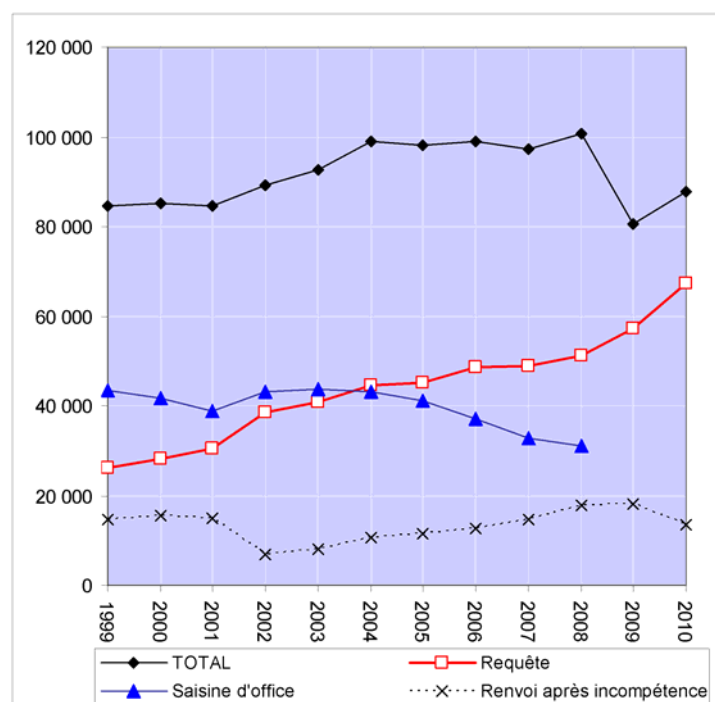
Cette suppression de la saisine d'office a entraîné en 2009 une diminution significative du nombre des demandes d'ouverture de régime de protection : leur nombre est en effet passé de près de 101 000 à un peu moins de 81 000, soit une baisse de 20 %. Mais la diminution intervenue la première année d'application de la réforme ne s'est pas poursuivie en 2010 puisque les demandes d'ouverture de régime de protection ont à nouveau augmenté (+8,9 %), comme le montrent les graphiques suivants.

Evolution du nombre de demandes de protection formées devant le juge des tutelles (1988-2010)



Source : DACS

Evolution du nombre de demandes d'ouverture de régime de protection par mode de saisine (1999-2010)



Source : DACS

Le parquet devient seul compétent pour la mise en place d'une mesure d'accompagnement judiciaire (MAJ) en cas d'échec de la MASP¹⁶. Il doit à cet effet prendre connaissance d'un « rapport sur l'évaluation sociale et pécuniaire de l'intéressé » et d'un « bilan des actions menées en sa faveur ».

La révision quinquennale des mesures de tutelles est également à l'origine d'un accroissement d'activité pour le parquet, qui doit viser l'ensemble des dossiers avant l'audience.

¹⁶ Sur le volet MAJ, dans les départements et juridictions qui ont été destinataires des questionnaires de la Cour, l'impact est aujourd'hui quasi nul du fait de l'absence de demandes d'ouverture de MAJ.

En outre, certaines prérogatives de surveillance générale des mesures de protection sont prévues (article 416 du code civil), notamment la visite des personnes protégées ou encore la convocation des personnes chargées de la protection. La mesure de sauvegarde prévue à l'article 433 du code civil crée également un surplus d'activité,

Par ailleurs, le parquet contribue à la décision d'agrément des mandataires judiciaires, ce qui ne constitue toutefois pas une charge lourde du fait du faible nombre de candidats nouveaux. Il arrive aussi que le ministère public participe au comité de suivi du schéma régional des mandataires judiciaires des majeurs protégés (MJMP) et entretienne des relations avec les directions départementales de la cohésion sociale (DDCS) chargées du contrôle de ces derniers et avec les services du département, chargés de la mise en œuvre des MASP.

Cette nouvelle mission crée une charge supplémentaire qu'il est néanmoins difficile aujourd'hui de quantifier en l'absence d'un outil statistique et d'indicateurs d'activité (cf. *infra*, les déficiences du logiciel « TUTI »).

Le parquet civil dispose désormais d'un véritable pouvoir de décision en opportunité sans avoir pu bénéficier d'une formation spécifique en matière de tutelle, en particulier dans le domaine de l'expertise médicale. Il peut engager par ailleurs la responsabilité de l'Etat pour faute lourde, avec un risque de décision abusive d'ouverture (contraire au principe de subsidiarité), ou au contraire un risque de refus d'ouverture et de classement.

Cette réforme importante du rôle du parquet, soulignée dans la circulaire du 9 février 2009 (« *le rôle du parquet dans la protection des majeurs vulnérables devient essentiel [...]* »), s'exerce à moyens constants, malgré l'annonce initiale de recrutements supplémentaires.

Elle est également à l'origine de difficultés : elle rallonge les délais de saisine du juge des tutelles et rend quasi impossible la prise de mesures d'urgence, alors que la sauvegarde du patrimoine peut exiger l'accomplissement immédiat de certains actes. La seule baisse d'activité enregistrée par les tribunaux de grande instance est due au transfert aux cours d'appel, le 1^{er} janvier 2010, du contentieux de l'appel, puisque le parquet n'a plus à viser les dossiers et à assister aux audiences.

2 - De nouvelles charges pour les juges des tutelles

Le nombre de demandes nouvelles de protection ne semble pas décroître, contrairement à ce qui avait été anticipé, même si le recul temporel est encore trop faible pour qu'une véritable tendance de moyen

terme s'en dégage. Ainsi, le nombre de demandes enregistrées est passé de 137 954 en 2007 à 175 782 en 2009 et 181 279 en 2010¹⁷.

Il est cependant possible que la croissance continue des demandes résulte pour partie de l'absence de communication sur le dispositif social et contractuel créé par la loi. Le rapport du Médiateur de la République sur la maltraitance financière à l'égard des personnes âgées dans les établissements sanitaires, sociaux et médico-sociaux du 3 février 2011 pointait la méconnaissance de la loi du 5 mars 2007, à la fois par le grand public mais également par les professionnels chargés de mettre en œuvre la loi. Le recul de seulement deux ans d'application peut sans doute expliquer cette constatation.

L'obligation de révision des mesures de protection impose une surcharge de travail importante pour les juridictions¹⁸.

Cette révision obligatoire doit être réalisée au plus tard le 31 décembre 2013 pour l'ensemble du stock des dossiers ouverts (750 000 dossiers au 1^{er} janvier 2010, source DACS). Tous les juges de tutelles interrogés estiment qu'à cette date, seulement 50 % environ des mesures de protection ouvertes auront pu faire l'objet d'une révision.

Cette situation crée un risque juridique non négligeable pour les majeurs dont le dossier n'aura pas été révisé à temps et qui sera par conséquent caduc. L'article 441 du code civil impose, en effet, que ces mesures soient revues dans un délai de cinq ans sous peine de prendre fin de plein droit (article 443, code civil). Le point de départ du délai de caducité de cinq ans a été fixé au jour de la publication de la loi, c'est-à-dire le 7 mars 2007. La loi n° 2009-526 du 12 mai 2009 de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures a cependant repoussé ce point de départ au jour de l'entrée en vigueur de la réforme : la caducité est donc encourue à compter du 1^{er} janvier 2014 au lieu du 5 mars 2012 comme initialement prévu. La création de la révision quinquennale des mesures contraint, en outre, les juges à reconsidérer régulièrement les dossiers et induit de fait une augmentation des audiences et des jugements.

En tout état de cause, la mainlevée pouvait et peut toujours être demandée par le majeur protégé ou par un proche à n'importe quel

¹⁷ Demandes d'ouverture de tutelles et curatelles y compris demandes de placement sous sauvegarde de justice en 2009 et 2010. Source DACS, Pôle d'évaluation de la justice civile (PEJC).

¹⁸ Sur la base de deux heures par dossier, elle correspond à plus de 45 équivalent temps plein théoriques (181 279*2 heures/7 heures/220 jours/5 ans soit 47 ETP).

moment. Le nombre de demandes de réexamen qui était de 17 220 en 2007 (2,4 % du stock) est passé à 88 795 en 2010 (11,8 % du stock)¹⁹.

Les renouvellements conduisent très rarement à un allègement (2,4 % des mesures révisées en 2009, 2,2 % prévus en 2010, source DACS) ou à une mainlevée (9,6 % des mesures révisées en 2009, 6,6 % en 2010, *ibidem*), ce qui accrédite l'idée que la mesure initiale était justifiée, alors que la réforme reposait, dans son principe, sur le postulat contraire.

Les juges des tutelles ont également vu leur champ d'intervention substantiellement élargi par la réforme. Les nouvelles attributions du juge le conduisent à intervenir dans toutes les dimensions de la vie du majeur et non plus seulement dans les décisions relatives à son patrimoine. Cette réforme confirme néanmoins une pratique née d'une jurisprudence des années 1990 de la Cour de Cassation, selon laquelle la protection juridique avait pour finalité aussi bien la protection de la personne du majeur que celle de ses biens. Ces interventions nouvelles²⁰ alourdissent le suivi des dossiers. Elles exigent l'audition²¹ du majeur avec le déplacement corrélatif à son domicile, requis dans de nombreux cas.

Enfin, la création du mandat de protection future (MPF) s'inscrit dans une perspective de « déjudiciarisation » contribuant à alléger l'intervention judiciaire dans la mise en œuvre de la protection juridique. Pour autant, il est déjà avéré que plusieurs phases de ce nouveau dispositif, dont le contentieux (révocation, suspension, aménagement), nécessiteront l'intervention du juge des tutelles. Il en ira ainsi des difficultés rencontrées dans l'exécution du mandat. Le juge des tutelles se voit ainsi confier un nouveau rôle d'arbitre et de surveillance d'une mesure de protection conventionnelle.

Enfin, la nouvelle mesure d'accompagnement judiciaire (MAJ) représente également une charge nouvelle pour le juge, mais qui se substituera aux mesures de tutelles aux prestations sociales adultes (TPSA) supprimées par la réforme.

¹⁹ Source DACS, PEJC.

²⁰ Tout en rendant prévisible un accroissement du contentieux.

²¹ L'audition devrait être systématique, et immédiate si possible. Avec la réforme, le temps d'audition est plus long (traitements de questions particulières ; individualisation des mesures ; analyse de la possible subsidiarité ; examen des requêtes particulières (choix d'un lieu de vie ; évaluation de l'environnement de la personne protégée ; champ de la protection). L'ensemble donne lieu à des ordonnances particulières ou des auditions supplémentaires (par exemple pour fixer la résidence ; faire le choix d'un tuteur ; auditionner la famille etc.).

Ces nombreuses interventions nouvelles entraînent une grande dispersion de l'activité du juge sur un ensemble de petites tâches, rendant impossible le recentrage sur ses missions visé par la réforme. Si la flexibilité et le détail des mesures constituent un progrès certain par rapport au dispositif antérieur, il s'agit aussi d'un contentieux de masse qui ne laisse aucune marge de manœuvre (en termes de temps) supplémentaire.

La réforme crée la saisine du juge d'instance par le président du conseil général dans le cadre des MASP, afin d'obtenir une ordonnance de paiement des loyers par prélèvement sur les prestations sociales : ce volet « contraignant » de la mesure sociale doit permettre d'éviter les expulsions. L'impact de cette charge nouvelle paraît cependant limité.

3 - Une charge administrative accrue pour les greffes

Alors que l'étude d'impact réalisée par la direction des affaires civiles et du sceau (DACCS) prévoyait un « *recentrage et une amélioration qualitative de la charge administrative des greffes* », le constat dressé par la Cour va dans le sens inverse.

Les procédures de vérification des comptes annuels de gestion des tuteurs, curateurs et mandataires judiciaires chargés de mesures d'assistance judiciaire confiées au greffier en chef sont modifiées dans le sens d'un renforcement de la qualité (le greffier en chef peut solliciter des renseignements aux banques et bénéficiaire du concours d'un expert), et le juge peut prendre des mesures tenant à le décharger (dispense de production des comptes pour les personnes ne disposant pas de patrimoine).

Cependant, les greffiers doivent assumer les charges administratives liées aux nouvelles compétences et obligations du juge des tutelles, et seront largement impliqués dans la procédure de mandat de protection future.

B - Une sous-évaluation initiale des moyens nécessaires pour atteindre les objectifs fixés par la loi

D'après l'étude d'impact réalisée par la DACCS, la mise en œuvre de la réforme impliquait, dans les cinq années suivant son entrée en vigueur, la création de 29,41 équivalents temps plein (ETP) de magistrats juges des tutelles. Les greffes devaient pour leur part voir leurs effectifs augmenter de 51 postes de B et C et de cinq postes de greffiers en chef.

En revanche, la baisse anticipée du nombre de mesures judiciaires, en parallèle de l'instauration de la révision quinquennale des mesures, devait en principe limiter le coût supplémentaire pour l'aide juridictionnelle à 0,652 M€.

1 - Des moyens humains difficiles à évaluer mais demeurés stables ou décroissants

Avant la réforme, on dénombrait 80 ETP de juges des tutelles et 90 ETP de greffiers.²² Il avait été annoncé au Parlement que la réforme serait accompagnée d'une hausse du recrutement des magistrats (22 juges des tutelles et 7 magistrats du parquet, en ETP) et des fonctionnaires (51 greffiers et 5 greffiers en chef, en ETP)²³. A cette augmentation d'effectifs devait s'ajouter la possibilité d'une aide au contrôle des comptes de gestion par les agents du Trésor public, mais celle-ci, en dépit d'une expérimentation réussie, n'a pas été généralisée.

Sur la question des moyens humains, la direction des services judiciaires (DSJ), a précisé qu'en 2008, 22 emplois de magistrats d'instance ont été créés, dont 2 vice-présidents chargés de l'instance et 20 juges d'instance. En outre, 7 magistrats placés (« fléchés » réforme des tutelles) ont également été localisés en 2008.

Si 22 emplois ont effectivement été créés en 2008, la DSJ ne précise pas la quote-part de ces postes réellement dévolue à la mise en œuvre de la réforme des tutelles, ni le nombre de magistrats effectivement localisés (certains postes créés pouvant être vacants). Elle ne donne pas davantage d'indication sur l'impact quantitatif de l'évolution de la carte judiciaire sur lesdits postes. Enfin, les moyens en fonctionnaires affectés à l'activité « tutelles » ne sont actuellement pas évalués dans l'attente de l'actualisation de l'applicatif « OUTILGREF ».

Par ailleurs, la nouvelle implantation des juridictions implique parfois des déplacements sur des distances plus importantes qui peuvent amener le juge à décider de renoncer à l'audition de la personne (par des ordonnances de dispense), faute de temps. Selon le compte-rendu du séminaire DREES, deux études, menées par l'association nationale des

²² Chiffres cités dans le Rapport n° 212 de M. Henri de RICHEMONT, fait au nom de la commission des lois du Sénat, déposé le 7 février 2007 sur le projet de loi portant réforme de la protection juridique des majeurs.

²³ Ibidem : « Lors de son audition par votre commission des lois le 6 février 2007, le garde des sceaux, ministre de la justice a annoncé le recrutement, en équivalent temps plein travaillé, de 22 juges des tutelles, 7 magistrats du parquet, 51 greffiers et 5 greffiers en chef ».

juges des tutelles (noté ANJI) et par les juges d'instance font état de difficultés dans la prise en charge des majeurs protégés : « [...] pour les dossiers de tutelles, certains [juges] ont constaté qu'entre 60 et 80 % des majeurs ne sont pas auditionnés »²⁴, ce qui est contraire à l'article 432 du code civil. Les juges rencontrés au cours de l'enquête ont indiqué avoir de plus en plus recours à la dispense d'audition prévue par ce même article, se voyant ainsi contraints d'en faire une interprétation un peu trop « extensive ».

Enfin, certaines juridictions interrogées ont fait état de vacances de postes de greffiers de l'ordre de 10 à 20 %.

Au total, et malgré l'indisponibilité de données chiffrées claires et précises (constat qui interroge déjà en soi), il apparaît que la situation en nombre de magistrats et fonctionnaires chargés des tutelles n'a pas ou peu évolué depuis la mise en œuvre de la réforme, en dépit d'une charge de travail objectivement accrue. L'appui ponctuel des magistrats « placés » ne permet pas de tempérer ce constat.

2 - Des fonctions support ne permettant pas un suivi efficace des mesures

L'outil statistique et informatique donne une vision incomplète de l'activité judiciaire. La « thématique tutelles » n'apparaît pas dans les statistiques d'activité des juridictions et ne fait donc l'objet d'aucun contrôle de gestion.

Malgré la réforme, aucune mise à jour n'est intervenue sur le logiciel de gestion des dossiers de tutelles, « TUTI », qui est surtout utilisé pour la génération de formulaires et de courriers type. Mais ses conditions actuelles d'utilisation ne permettent pas un suivi précis des dossiers de tutelles, ni localement, ni, à plus forte raison, à l'échelon national.

Dans nombre de juridictions, le comptage des dossiers ouverts doit être opéré manuellement, et, dans certains cas, les juges s'en remettent aux associations tutélaires pour obtenir la liste des mesures prononcées et le détail de la prise en charge. Certaines juridictions ont par conséquent développé leur propre application à partir du logiciel EXCEL afin d'améliorer leur comptabilité.

²⁴ Compte-rendu du Séminaire DREES « Enjeux sociaux de la réforme de la protection des majeurs » Séance du 27 mai 2011 sur le pilotage et les moyens (page 5).

Enfin, il semble que le dispositif d'alerte ou de priorité ne soit pas pleinement opérationnel et qu'il ne permette pas aux juges et aux greffiers d'identifier les mesures devant faire l'objet de la révision quinquennale. Là encore, dans de nombreuses juridictions interrogées, cette identification est réalisée manuellement.

3 - Un nombre très insuffisant de médecins experts

La mise sous tutelle ou curatelle repose sur la reconnaissance de l'altération mentale, ce qui rend le rôle du médecin capital. Or, si la situation reste contrastée selon les départements et les juridictions, on constate globalement, et au regard de l'évolution du nombre de mesures, l'insuffisance du nombre de médecins inscrits sur les listes, s'agissant en particulier des médecins psychiatres²⁵.

Plusieurs départements font valoir que la tarification du certificat médical n'est pas suffisante compte tenu des contraintes qu'implique l'établissement de ces certificats (déplacements, conditions d'accueil etc.).

Et lorsque les certificats médicaux sont financés sur les frais de justice, ils sont alors fréquemment réglés avec retard, ce qui n'incite guère les médecins à proposer leur expertise.

Cette situation constitue un point extrêmement critique à moyen terme pour la viabilité du dispositif. Il ne semble pas avoir fait l'objet d'évaluations particulières au stade des études d'impact.

II - La professionnalisation des mandataires judiciaires à la protection des majeurs

A - La situation des mandataires dans le nouveau dispositif

La Cour de cassation avait été amenée, dans une série d'arrêts datés de 1990²⁶, à poser la règle de prééminence de la tutelle familiale. Cette jurisprudence a été confirmée par la loi du 5 mars 2007. La nomination d'un professionnel ne doit être que subsidiaire et s'impose à

²⁵ Cet aspect est souligné dans les réponses faites à la Cour à plus d'un questionnaire sur deux.

²⁶ Gazette du Palais, 27 août 2009, N° 239.

défaut d'une solution familiale. La désignation du curateur ou du tuteur reste pourtant une prérogative du juge (article 447 alinéa 1^{er} du code civil) pour laquelle il dispose d'une très grande liberté d'appréciation.

Il n'existe aucune statistique fiable récente sur la répartition des mesures (par modes de gestion)²⁷. Selon la DACS, seulement 48 % des mesures sont aujourd'hui gérées par la famille, et 52 % par un mandataire judiciaire.

1 - L'évolution des professions chargées de la protection des majeurs

La réforme visait à renforcer l'encadrement des mandataires et à offrir ainsi de meilleures garanties au majeur protégé. Dans cette perspective, le nouveau régime des mandataires s'articule autour de quatre grands principes.

1. **Premier principe** : l'unification des acteurs tutélaires sous la dénomination « mandataires judiciaires à la protection des majeurs - MJPM » (article 450 du code civil).

Ils sont inscrits sur une liste unique, dressée et tenue à jour par le préfet du département, après avis conforme du procureur de la République. Cette unification n'a cependant pas effacé la diversité des statuts des mandataires. Lors de la présentation du projet de loi, environ 10 000 intervenants tutélaires (professionnels) étaient dénombrés, dont 4 500 gérants exerçant à titre individuel et 5 500 délégués salariés des associations. En 2009, la DGCS dénombre 350 associations tutélaires et 3 145 mandataires individuels²⁸.

2. **Deuxième principe** : la professionnalisation de l'activité tutélaire, désormais inscrite dans le droit commun de l'action sociale et médico-sociale, et soumise à des conditions strictes et uniformes de formation, d'expérience, de compétence, de moralité, d'agrément et d'autorisation.

Ces conditions doivent être vérifiées par les services départementaux des préfetures et sont soumises également au contrôle du procureur de la République.

²⁷ En revanche, il existe des statistiques sur la gestion des mesures de protection ouvertes chaque année (SDSE).

²⁸ Source : DGCS ; ce chiffre ne tient pas compte des préposés d'établissements que ne recense pas la DGCS.

Les associations tutélaires deviennent des établissements et services sociaux relevant la loi n° 2002-2 du 2 janvier 2002 portant rénovation de l'action sociale et médico-sociale et se trouvent en conséquence soumises au régime applicable à ces établissements. Elles doivent en particulier obtenir un agrément délivré par le préfet après avis du comité régional d'organisation sociale et médico-sociale et du procureur de la République. La mission d'information et de conseil est renforcée à l'égard de la personne protégée qui devient un usager²⁹. La professionnalisation comprend une obligation de formation (décret n° 2008-1503 du 30 décembre 2008) qui débouche sur la délivrance d'un certificat national de compétence. La formation doit garantir la possession d'un socle minimum de connaissances. Son contenu, détaillé dans l'arrêté du 2 janvier 2009, est multidisciplinaire et ambitieux en matière de droit, gestion, pratique sociale et connaissances médico-sociales. Trois ans de délais sont octroyés aux mandataires pour se former. Au 1^{er} janvier 2012, ceux qui n'y auront pas déféré se verront interdire d'exercer.

3. Troisième principe : l'harmonisation de la rémunération des mandataires et du financement de l'activité (cf. *supra*).

L'article 419 du code civil, et l'article L 471-5 alinéa 1^{er} du code de l'action sociale et des familles posent le principe du financement de sa protection par le majeur. En l'absence de ressources suffisantes, un financement public³⁰ subsidiaire permet la rémunération du mandataire désigné.

Pour les personnes morales, il est assuré par une dotation globale de financement qui correspond à un budget mensuel par structure, calculé à partir d'indicateurs d'activité annuels³¹. Elle a pour objet, dans le cadre d'une procédure budgétaire contradictoire, d'apprécier de manière plus précise l'activité et les besoins réels des services et d'allouer les ressources de façon plus équitable sur tout le territoire.

Pour les personnes physiques, le système de rémunération repose sur un tarif forfaitaire mensuel par mesure. Ce principe s'accompagne

²⁹ La personne protégée doit recevoir du mandataire toutes informations « *sur sa situation personnelle, les actes qui le concernent, leur utilité, leur degré d'urgence, leurs effets et les conséquences d'un refus de sa part* » (article 457-1 du code civil). Cette obligation prend la forme d'une notice d'information à laquelle est annexée la charte des droits de la personne protégée. Si son état le permet, il est associé à l'élaboration du document individuel de protection des majeurs.

³⁰ En général, l'Etat ou l'organisme débiteur des prestations sociales, la CAF, CNAV ou CEPAJ, notamment.

³¹ Définis par le décret n° 2008-1500 du 30 décembre 2008 relatif à la réglementation financière et budgétaire des établissements et services sociaux et médicaux sociaux.

également de la possibilité de bénéficier d'une indemnité complémentaire fixée par le juge dans des conditions restrictives, à titre exceptionnel, selon un barème national établi par décret. Enfin, en ce qui concerne les établissements médico-sociaux généralistes (non assimilés aux associations tutélaires), le droit commun du financement s'applique, c'est-à-dire qu'il n'existe pas de financement spécifique.

4. **Quatrième principe** : une plus grande garantie de sécurité dans la gestion des biens, notamment avec l'instauration d'un « régime primaire de protection des majeurs »³² assurant la stabilité de son cadre de vie et la préservation de ses comptes bancaires (notamment par l'interdiction de comptes-pivots).

La loi a également souhaité clarifier et préciser les différents actes de gestion (conservation, administration et disposition).

B - Un bilan encore mitigé

1 - La formation

26 établissements agréés, de statut divers, dispensent aujourd'hui ces formations. Il n'existe pas encore de bilan national et complet de cette formation, moins de deux ans après sa mise en place.

Néanmoins, près de 80 % de réponses aux questionnaires montrent une relative satisfaction des juges de tutelles à l'égard de la formation conduite dans le département et le niveau d'exigence requis pour valider cette formation (auxquels certains contribuent comme intervenants ponctuels ou permanents ce qui peut conduire à relativiser ce résultat). Cependant, les 20 % restant estiment que la formation est de qualité inégale selon les établissements, et qu'aucun véritable contrôle ne s'exerce sur le choix des méthodes ou celui des intervenants. Enfin, il ne faut pas mésestimer certaines conséquences de cette obligation de formation, dont le coût assez élevé³³ dissuade bon nombre de mandataires privés, notamment les bénévoles³⁴, pour lesquels aucun financement *ad hoc* n'est prévu. Le temps de formation doit également être pris en compte dans l'organisation du travail des associations, qui doivent gérer

³² Petites affiches, 4 novembre 2010, n° 220.

³³ Environ 4 500 € ou 13 à 15 € de l'heure.

³⁴ La DGCS estime qu'environ un tiers des mandataires se sont désengagés, en particulier des bénévoles dont l'offre de service était cependant limitée.

des problèmes de répartition du travail pour permettre la formation des délégués.

2 - Une protection relative de la personne du majeur

L'affirmation de garanties accrues pour la personne protégée est l'un des principaux objectifs de la réforme. La formation pluridisciplinaire et la délivrance d'un agrément, par le préfet, sur avis conforme du Procureur, devraient sans aucun doute permettre un meilleur contrôle sur la compétence et la moralité du mandataire judiciaire à la protection du majeur, et garantir en conséquence une meilleure prise en charge du protégé.

En outre, la loi prévoit l'individualisation des mesures permettant d'adapter celle-ci à la situation du majeur. Ainsi, le respect de l'autonomie de la personne doit notamment lui permettre de choisir son lieu de résidence et valider certains actes importants la concernant. Enfin, l'intervention du juge sur les actes importants de la vie du majeur devrait faciliter la mise en place d'un contrôle plus régulier de la gestion de la mesure par le mandataire et permettre d'éviter autant que possible la négligence et les actes de maltraitance, encore trop souvent constatés.

Pourtant, quelques zones d'ombre subsistent.

L'autonomie devient marginale lorsque la personne présente une altération grave de ses facultés mentales ou que la mesure n'est pas consentie. Dans cette situation, l'absence d'obligation d'information de la famille, qui dispose de peu de droits lorsque la mesure est confiée à un tiers, n'offre pas de garantie subsidiaire pour le respect de l'intérêt du majeur.

Par ailleurs, l'augmentation du nombre de mesures prises en charge par mandataire³⁵, l'effectif réduit de ces derniers³⁶ et l'accroissement des formalités administratives à laquelle ils se trouvent confrontés constituent autant d'obstacles à une meilleure prise en compte de la personne, réduisant le temps que le mandataire est en mesure de consacrer aux rencontres et visites. Les juges des tutelles interrogés

³⁵ Le nombre de mesures prises en charge par un mandataire varie selon son statut, mais il s'échelonne entre 58 et 90 mesures, sans limitation en ce qui concerne les mandataires individuels.

³⁶ L'insuffisance du nombre de mandataires, et donc les limites dans les possibilités de choix, sont soulignées dans de nombreuses juridictions, bien que leur répartition soit très différente selon les départements.

estiment ainsi que, dans les meilleurs cas, le majeur ne bénéficie que d'une visite par mois de la part de son tuteur (le plus souvent, le majeur ne bénéficie que d'une visite tous les trois mois, voire de contacts exclusivement téléphoniques).

3 - Un contrôle limité des mandataires³⁷

a) Un contrôle insuffisant de l'activité des mandataires

La Cour n'a pas pu obtenir d'informations précises sur l'état des contrôles administratifs effectués sur les mandataires professionnels par les services de l'Etat, le nombre d'injonctions adressées le cas échéant aux mandataires, ou encore sur les délivrances ou retraits d'agrément par le préfet.

D'après l'appréciation des juges des tutelles et des parquets questionnés, ces contrôles semblent rester peu fréquents et aléatoires.

Par ailleurs, au 1^{er} janvier 2009, les préfets et, à l'époque, les anciennes DDASS n'avaient pas connaissance de l'identité de l'ensemble des mandataires judiciaires, car il n'avait été procédé à aucun recensement exhaustif.

La priorité a donc été de mettre à jour les listes adressées par les procureurs de la République et d'évaluer les besoins à l'échelon des départements, afin d'alimenter le schéma régional des mandataires, établi par les directions régionales de la cohésion sociale (DRCS).

Enfin, la mise en œuvre d'un contrôle efficace, notamment par les DDCS, sur l'organisation et le fonctionnement des services tutélaires supposait des moyens supplémentaires identifiés lors de l'étude d'impact. On comptabilise environ 360 services de tutelles, alors que seulement 33,6 agents en ETP sont chargés de contrôler leur activité. Les obligations de suivi et de contrôle par les autorités administratives ne peuvent donc être sérieusement garanties. Dans certains départements, un seul inspecteur est mandaté pour exercer cette mission, en sus des autres tâches dont il a la charge.

³⁷ Code de l'action sociale et des familles : article L. 471-3, articles L. 313-13 à L. 313-20, articles L. 313-21 à L. 313-23, article L. 472-10, articles L. 473-1 à L. 473-3, article L. 474-3, articles L. 474-5 à L. 474-6, article R. 472-10, article R. 472-24 R. 472-26, article R. 474-24 à R. 474-24 , article R. 474-26 du code de l'action sociale et des familles.

On peut toutefois considérer qu'une forme de contrôle (uniquement financier) s'exerce au travers du dialogue de gestion entre l'autorité de tarification (préfet de région) et les bailleurs de fonds publics, sur la base d'une procédure budgétaire contradictoire destinée à répartir équitablement les fonds.

Par ailleurs, les associations tutélaires ont une obligation d'auto-évaluation quinquennale³⁸, sur la base d'un guide des bonnes pratiques professionnelles ou de guides d'évaluation interne élaborés par les grandes fédérations d'associations tutélaires.

Le contrôle reste dispersé entre différentes autorités : les actions des DDCS³⁹, des procureurs et des juges des tutelles (qui choisissent les tuteurs et peuvent également les contrôler par la visite aux majeurs protégés, et leur infliger une amende pour non respect d'une injonction⁴⁰) ne sont pas véritablement coordonnées.

b) Un contrôle limité des comptes de gestion

Le tuteur établit chaque année un compte de sa gestion. Le compte rendu de gestion regroupe les copies de l'ensemble des relevés bancaires de la personne protégée. Suivant les tribunaux, il peut s'accompagner de copies des « *pièces justificatives utiles* » (Article 510 du code civil), comme des factures dont le montant excède un seuil fixé par le greffier en chef. Il n'existe toutefois aucune nomenclature des pièces devant figurer dans ce compte. Le mandataire est donc libre d'apprécier l'opportunité de joindre tel ou tel document. L'inventaire, qui est une obligation, ne fait que rarement l'objet d'une vérification. Son utilité est donc limitée.

Malgré l'effort de clarification de la loi, la distinction entre actes de gestion, d'administration et de disposition reste sujette à interprétation et la qualification des actes peut être source d'insécurité juridique (confusion possible entre un acte anormal de gestion et un acte grave, notamment).

Enfin, si l'interdiction des comptes-pivots⁴¹ a été réaffirmée par la loi de 2007, l'ouverture des comptes annexes aux comptes courants des

³⁸ Assortie d'une évaluation externe tous les 10 ans.

³⁹ Article 471-1, CASF.

⁴⁰ Le juge peut en outre prononcer le dessaisissement et la radiation des mandataires coupables de manquement caractérisé à leur mission de protection (article 417 du code civil).

⁴¹ Ils permettaient de regrouper sur un compte unique ouvert au nom du mandataire, l'ensemble des ressources du majeur. Le mandataire en encaissait les intérêts.

mandataires, autorisée afin de faciliter la gestion, laisse ouverte la possibilité d'« indécidables » (détournement, conflits d'intérêts, pression des banques), abondamment évoquées dans le rapport sur la maltraitance physique et financière remis au Médiateur de la République le 3 février 2011.

4 - Un financement parfois complexe et peu lisible

Les mandataires judiciaires à la protection des majeurs sont en principe rémunérés par le majeur, et de façon subsidiaire par la collectivité publique. L'articulation entre rémunération des mandataires, participation financière des protégés et financements publics manque toutefois de lisibilité.

- la loi de 2007 supprime le principe du mois/mesure au profit d'un budget intégral dans le cadre d'une dotation globale de financement (DGF). Celle-ci est calculée, selon la DGCS, selon le droit commun des établissements sociaux et médico-sociaux, sur la base de multiples critères (activité du service, mais aussi du temps passé et du personnel du service, comme l'ancienneté, les diplômes, etc.) évalués à partir d'indicateurs variés⁴². La dotation globale permet en théorie une meilleure sécurisation du paiement⁴³ ;
- pour les mandataires individuels, l'application de l'article 1^{er} du décret n° 2008-1554 du 31 décembre 2008 instaure une rémunération évaluée en fonction des ressources de la personne protégée. Depuis la parution du décret n° 2011-936 du 1^{er} août 2011 complété par l'arrêté du 3 août 2011, la rémunération ne peut plus excéder le coût de la mesure, calculé selon des indicateurs mesurant notamment la charge de travail supportée par le mandataire ;
- le financement public est plafonné : pour les mandataires individuels, il est calculé à partir d'une tarification réglementairement fixée dont le principe a été prévu par le décret n° 2008-1553 du 31 décembre 2008 ;
- le principe du prélèvement sur les ressources du majeur conduit certaines familles à demander le retrait de la mesure ou les dissuade d'en solliciter l'ouverture ;

⁴² La plupart des indicateurs n'apparaissent cependant pas finalisés et harmonisés entre les départements.

⁴³ La mise en place de CHORUS a cependant conduit à d'importants retards de paiement dans certains départements pouvant mettre en difficulté les associations concernées.

- ce principe conduit parfois à évaluer au plus bas le budget de fonctionnement courant pour le majeur, afin de ne pas empiéter sur la rémunération du mandataire.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

En ce qui concerne le fonctionnement de l'appareil judiciaire, la réforme, au cours des premières années de sa mise en œuvre, n'a pas conduit à une diminution de la charge de travail.

Dans ces conditions, le bilan demeure mitigé, et les bénéfices attendus demeurent limités :

- la personnalisation des mesures, qui devait constituer un point fort de la réforme est difficile à mettre en œuvre ;

- la vérification des comptes de gestion demeure largement insuffisante ;

- les délais se sont accrus et les retards s'accumulent, et il n'est pas certain que les renouvellements systématiques pourront être effectués dans les délais prévus par la loi.

Malgré la réforme, le logiciel de gestion « TUTI » n'a pas été mis à jour afin de permettre un suivi précis des dossiers de tutelles à l'échelon local et national.

La Cour recommande donc de :

1. veiller à une répartition équilibrée des moyens dans l'organisation des greffes, afin de permettre un contrôle plus efficace des comptes de tutelles ;
2. prendre en compte, dans les conséquences sur la situation des majeurs protégés, le risque de caducité des mesures qui n'auraient pas été révisées au 1er janvier 2014 ;
3. prévoir l'instauration de procédures d'urgence, notamment pour la sauvegarde des patrimoines ;
4. mesurer les inconvénients qui résultent de la limitation systématique à 5 ans de la durée des mesures, en particulier pour les personnes souffrant d'une altération de leur capacité mentale, non susceptible de connaître une amélioration ;

En ce qui concerne les mandataires judiciaires à la protection des majeurs, la réforme de 2007 tendait à une clarification et à une

professionnalisation des personnes et organismes en charge de la protection de ces personnes.

L'insuffisance du nombre de mandataires et leur inégale répartition sur le territoire constituent cependant une limite au suivi individualisé des mesures, en particulier au temps consacré aux majeurs protégés.

La Cour recommande donc de :

- 5. garantir la qualité de la formation des mandataires judiciaires à la protection des majeurs sur l'ensemble du territoire et faciliter l'accès à la formation des tuteurs familiaux et bénévoles ;*
 - 6. réaliser un recensement exhaustif des personnes exerçant la profession de mandataire judiciaire à la protection des majeurs ;*
 - 7. renforcer le contrôle de l'activité de ces mandataires, par la mise en place d'une action coordonnée des différents acteurs institutionnels qui concourent à leur contrôle, dans l'objectif d'une évaluation qualitative, s'agissant notamment de leur présence effective auprès du majeur protégé, de leur efficacité et de leur moralité ;*
 - 8. préciser les règles relatives à l'établissement et à la production des comptes de gestion ;*
 - 9. mettre en œuvre une information des familles des majeurs protégés sur les modalités de financement des mesures de protection et leurs incidences.*
-

Chapitre II

La mise en œuvre du volet social de la réforme dans les départements

I - Un objectif de « déjudiciarisation » des mesures de protection à coût modéré pour les collectivités

A - Une réforme fondée sur le constat d'une inadaptation des dispositifs existants aux besoins de certains publics

La loi du 5 mars 2007 s'appuie sur un double constat : l'absence d'accompagnement social pour certains individus et le caractère disproportionné, pour ces derniers, des mesures de protection judiciaire.

1 - Des carences en matière d'accompagnement budgétaire et social pour certaines catégories d'individus

Les travaux préparatoires au projet de loi relevaient notamment que les contrats d'aide à la gestion budgétaire existant dans les départements ne permettaient pas de toucher certains « publics cibles », carence qui se manifestait par un accroissement considérable de certains contentieux civils (dossiers d'expulsion, de surendettement, recours relatifs au droit au logement opposable, etc.).

La véritable innovation apportée par la mesure d'accompagnement social personnalisée (MASP) réside dans la mise en place d'un dispositif contractuel d'accompagnement budgétaire devant permettre d'appréhender ces « publics cibles ». La gradation entre les mesures administratives (MASP de niveau 1 et 2 et contraignantes de niveau 3) et judiciaires (MAJ) crée une gamme de mesures plus complète pour toutes les personnes rencontrant des difficultés à gérer leurs prestations, quelle que soit leur situation personnelle.

2 - Une volonté de mieux articuler les systèmes de protection sociaux et judiciaires

Le succès de cette réforme suppose une réelle fluidité entre les dispositifs sociaux et judiciaires et, partant, une bonne coordination entre les services des départements et ceux des juridictions. Cette articulation fait intervenir un nouvel acteur, le procureur de la République, qui reçoit désormais les signalements et statue sur la compétence des services administratifs ou des services judiciaires, en fonction de la situation particulière de la personne.

Le dispositif MASP

La MASP s'adresse à toute personne majeure « *dont la santé ou la sécurité est menacée par les difficultés qu'elle éprouve à gérer ses ressources* ». Elle comporte une aide à la gestion des prestations sociales et un accompagnement social personnalisé. La mesure se traduit par un contrat conclu entre le département et l'intéressé. Sa durée est de six mois renouvelables. La mesure ne peut, au total, s'exercer que sur un maximum de quatre années. En application de l'article L. 271-2, le renouvellement du contrat ne peut pas être tacite.

Le premier niveau de la MASP est un dispositif de nature administrative : une simple aide à l'élaboration du budget familial, dite « MASP 1 », puis une gestion directe des prestations sociales avec l'accord du bénéficiaire dite « MASP 2 », enfin une gestion directe sous contrainte, mais visant à permettre la poursuite de l'accompagnement social, dite « MASP 3 ».

Le second niveau, actionné en cas d'échec de l'accompagnement social, consiste en une adaptation de l'ancienne mesure de tutelle aux prestations sociales adultes (TPSA), désormais intitulée « mesure d'accompagnement judiciaire » (MAJ), et subsidiaire par rapport à l'accompagnement social.

B - Un objectif de maîtrise de l'impact financier pour les départements

D'après les études d'impact et les travaux préparatoires de la réforme, les départements auraient dû retirer de la réforme un gain de 6 M€ en 2009 puis engager des dépenses limitées à 14,3 M€ en 2011 et 19,7 M€ en 2013.

1 - Une réforme source d'économies

Si l'on suit ces hypothèses, formulées dans le tableau ci-après, la suppression de la TPSA devait se traduire par des économies pour les départements, comme la création de la MASP devait l'être pour les juridictions.

Equilibre financier prévu de la réforme

M€	Coûts avant réforme (chiffres 2006 - 2007)	Coûts anticipés de la réforme (prévisions de 2007 pour l'année 2009)
Frais du dispositif de protection judiciaire	Env. 68 000 TPSA 29, 2 M€ au total assumés par les départements 192 € en mensuel	30 110 MAJ attendues + 115 ETPT (rédaction du rapport circonstancié) + 7, 4 M€ 142 € en moyenne mensuelle
Charges du dispositif social	Aucun.	9 800 mesures anticipées + 146 ETP en prévision Coût de la MASP : 8 M€ Coût total : 14,3 M€ (formation, etc.)
TOTAL cumulé du coût des systèmes de protection judiciaire et sociale	<u>29,2 M€</u>	<u>21,7 M€</u>
Equilibre financier	+ 6 M€ de « gain » pour les départements (après retraitement)	

Source : Rapport du Sénat, sur la base des prévisions DGAS / Etude d'impact DGAS 2006.

Avant 2009, les départements finançaient les frais de protection juridique des TPSA pour les bénéficiaires percevant une prestation sociale versée par la collectivité. La croissance des mises sous TPSA était très dynamique depuis une dizaine d'années (leur nombre avait été multiplié par quarante depuis 1990). En 2005, 67 000 personnes relevaient d'une TPSA⁴⁴. Les départements étaient particulièrement concernés par le coût de cette mise sous protection (près de 30 M€ dès 2007, cf. tableau ci-dessus). Les prévisions d'ouvertures de MAJ étant très inférieures au nombre de TPSA, un gain net pour les départements était attendu à hauteur de 20 M€ pour la seule année 2009.

2 - Un volet social entraînant des dépenses modérées

Compte tenu des économies attendues de la suppression de la TPSA, la création des mesures MASP ne devait pas perturber significativement l'équilibre financier des départements. 9 800 ouvertures de MASP étaient prévues pour 2009. Selon la DGAS, elles impliquaient l'embauche de 261 ETP (146 pour la gestion des MASP, 115 pour la rédaction des « rapports circonstanciés ») pour un coût de 21,7 M€ au total (incluant les frais divers, de formation, administratifs, de matériels, etc.).

L'estimation des effectifs nécessaires à la mise en œuvre de la MASP reposait sur un nombre d'heures de prise en charge des MASP, évalué entre 2 et 8 heures par mois⁴⁵. Pour 50 % des personnes bénéficiant d'une MASP - qui bénéficiaient déjà d'un accompagnement social -, le surplus de « travail social » était estimé à deux heures par mois. Pour 25 % des autres personnes, l'accompagnement social mensuel a été estimé à quatre heures et pour le 25 % restant, à huit heures. Le nombre de travailleurs sociaux des départements – en ETP - nécessaires pour mettre en œuvre le volet contractuel de la MASP a ainsi été estimé à 146 en 2009 et 673 en 2013⁴⁶. Par ailleurs, l'obligation faite au département, en fin de mesure contractuelle ou en cas d'échec de celle-ci, de présenter un « rapport d'évaluation circonstancié », impose également de disposer de moyens humains.

⁴⁴ Avis du sénat n° 213 du 7 février 2007, p 9.

⁴⁵ Le contrat MASP tend à personnaliser davantage l'accompagnement. Par exemple, dans un département, chaque travailleur social gère en moyenne un portefeuille de 30 situations, ce qui lui permet de réaliser des visites à domicile plus fréquentes et d'accompagner physiquement les bénéficiaires dans leurs démarches.

⁴⁶ Source : p 53 du rapport n° 212 du Sénat sur le projet de loi (2007).

**Effectifs estimés nécessaires pour la mise en œuvre de
l'accompagnement social (2009-2013)**

ETPT (tous départements)	2009	2010	2011	2012	2013
MASP	146	389	561	636	662
Rapports circonstanciés d'évaluation	115	128	134	140	146
TOTAL	261	517	695	776	808

Source : DGAS, 2007.

Il était toutefois nécessaire d'évaluer précisément *ex ante* le nombre d'emplois nets dans la mesure où une partie des effectifs pouvaient provenir d'une réaffectation ou d'une réorganisation des services départementaux. La loi offrait par ailleurs la possibilité aux départements de déléguer la mise en œuvre d'une partie du dispositif social (MASP) à d'autres collectivités ou organismes, la gestion du dispositif en régie semblant devoir constituer la norme.

3 - Une réforme supposée ne pas entraîner de transferts de charge

Ces hypothèses de calcul avaient permis, lors de la discussion du projet de loi en 2007, de conclure à l'absence de « transfert de charge ou de compétences ». Toutefois, la loi contenait une clause de rendez-vous en son article 46 qui prévoyait une évaluation annuelle du dispositif pour « suivre l'évolution respective des coûts supportés par l'Etat et les départements » et une compensation financière en cas de constat d'un alourdissement des charges pour les départements.

Les départements avaient sollicité des moyens supplémentaires lors du vote de la loi du 5 mars 2007, invoquant la création de nouvelles compétences.

Le Conseil Constitutionnel, saisi par le Conseil d'État d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) relative aux articles 13 et 46 de la loi, a estimé que la MASP s'adressant à des personnes fragiles qui perçoivent déjà des prestations sociales, le législateur n'a pas créé une nouvelle prestation sociale mais s'est borné à aménager les conditions d'exercice de la compétence d'aide sociale de droit commun qui relève des départements. Ce faisant, il n'a procédé ni à un transfert de compétence, ni à une création ou extension de compétence et n'a, dès lors,

porté atteinte ni à la libre administration des collectivités territoriales ni à leur autonomie financière⁴⁷.

II - Un bilan qui ne permet pas encore de mesurer l'ampleur de l'impact de la réforme

La mise en œuvre du volet social de la MASP a connu des modalités et des calendriers très divers d'un département à l'autre. De manière générale, l'évolution attendue (en termes de nombre d'ouvertures de mesures) n'a pas été constatée, pas plus que les effets de bascule des dispositifs judiciaires vers les dispositifs sociaux. D'un point de vue financier, les données actuellement disponibles ne permettent pas de qualifier l'ampleur de l'impact de la réforme pour les budgets des collectivités territoriales. L'insuffisance du recul et les incertitudes pesant encore sur la dynamique démographique des MASP et des MAJ rendent difficile tout exercice de prévision.

A - Des modalités de mise en œuvre diverses selon les départements

1 - Des calendriers de lancement et des montées en puissance très variables

Certains départements ont été très volontaristes. Elles ont rapidement fait le choix d'une gestion en régie et démontré une grande réactivité dans le lancement du dispositif. A l'inverse, d'autres départements ont pris beaucoup de retard dans la mise en œuvre des nouvelles dispositions, ce qui s'est traduit par un démarrage très lent des demandes.

Dans certains départements, seule la MASP de niveau 1 était opérationnelle en mars 2011.

L'année 2009 a été considérée par les départements comme une année test. Une période d'expérimentation et de réflexion semblait nécessaire en amont pour mieux cibler les bénéficiaires, fixer des critères d'éligibilité précis, s'approprier la démarche, et enfin, articuler la mise en œuvre de la MASP avec les autres dispositifs existants.

⁴⁷ Décision 2010-56 QPC, 18 octobre 2010.

La mise en place progressive de la MASP traduit le souhait des départements de mettre d'abord en place la MASP 1, mesure qui ne comporte qu'un accompagnement social et une aide à la gestion du budget, pour ensuite développer progressivement en 2011 la mise en œuvre de la MASP 2, qui autorise une gestion des prestations sociales par le département. Ces décalages expliquent des montées en charge très variables selon les départements.

S'agissant des MASP, quelques départements n'avaient quasiment pas de mesures ouvertes à la date du contrôle. Ainsi, dans certains départements, l'association tutélaire, à qui est délégué l'exercice des MASP de niveau 2, n'avait pas encore reçu de dossier en juin 2011 (et seule une MAJ était en cours). A l'opposé, d'autres départements connaissent des dynamiques de MASP de niveau 1 assez élevées. Dans d'autres encore, qui ont eu des politiques très actives de formation et de sensibilisation des travailleurs sociaux sur le caractère innovant et utile du dispositif, de 40 à environ 150 MASP ont été déjà ouvertes.

S'agissant des MAJ, leur nombre est actuellement peu élevé, notamment par comparaison avec le nombre d'anciennes TPSA (67 000 personnes en 2004). En pratique, toutes les TPSA n'ont pas été transformées en MAJ, signe que l'objectif de « déjudiciarisation » a été partiellement atteint pour ce type de mesures. Les anciennes TPSA, lorsqu'elles sont liquidées, ce qui n'est pas encore le cas dans l'ensemble des départements, sont directement transformées en mesure de protection judiciaire.

2 - Des choix de modalités de gestion et d'organisation très différents

Les départements ont procédé à des choix d'organisation très divers : certains ont privilégié la délégation, d'autres la régie directe avec, dans les deux cas, des modalités de gestion plus ou moins centralisées. Il serait cependant prématuré de tirer des conclusions de ces choix en termes d'efficacité et d'efficience.

a) Le choix de la gestion en régie ou de la délégation

L'article L. 271-5 du code de l'action sociale et des familles permet au département de déléguer la mise en œuvre de la MASP⁴⁸.

Selon le bilan dressé en 2009 par la DREES, ce choix a été majoritaire puisque 72 % des départements ont délégué la mise en œuvre de la MASP, contrairement au scénario attendu.

81 % des MASP dont la mise en œuvre a fait l'objet d'une délégation l'ont été dans le cadre d'une délégation totale⁴⁹. D'après l'Assemblée des départements de France (ADF), six départements ont fait le choix d'une gestion de la MASP en régie. Ce choix est parfois justifié par la volonté de ne pas créer une confusion entre, d'une part, les mesures MASP et, d'autre part, la protection juridique, en confiant aux mêmes délégataires (associations tutélaires) des publics cibles ayant besoin d'accompagnements complètement différents.

Le schéma général d'organisation qui semble se dégager consiste en une gestion en régie de la MASP de niveau 1 et une délégation des deux autres niveaux de MASP aux associations tutélaires.

Dans un des départements de l'échantillon qui a opté pour la gestion déléguée, des conventions d'objectifs et de moyens ont donc été signées en 2009 entre les associations tutélaires, au sein desquelles des effectifs pouvaient être dégagés du fait de la disparition des TPSA, et le département, sur la base d'un projet élaboré en 2008. A la date du contrôle, on dénombrait 170 MASP avec gestion des prestations sociales, et 6 à 7 sans gestion.

Le choix de la délégation s'explique dans certains départements par la complexité de la gestion des prestations sociales, mais aussi par un contexte particulier où plusieurs réformes sociales doivent être gérées de front. Des obstacles informatiques et comptables sont également fréquemment évoqués : la gestion en régie des MASP impliquait un suivi

⁴⁸ A une autre collectivité territoriale, à un centre communal ou intercommunal d'action sociale (CCAS ou CIAS), à une association ou un organisme à but non lucratif agréé à cet effet par décision du président du conseil général ou à un organisme débiteur de prestations sociales également agréé à cet effet par décision du président du conseil général. La délégation est arrêtée par convention.

⁴⁹ Dans ce cas, pour 95 % des MASP, la délégation a été faite au profit d'une association.

financier en comptabilité privée et la mise en place de multiples régies d'avance et de recettes, ce qui n'était pas sans poser des difficultés.

Le mode d'organisation ne semble cependant pas être significativement corrélé au dynamisme du dispositif. Les conseils généraux ont en effet la possibilité de fixer des critères de qualité précis dans la convention passée avec l'organisme prestataire, par exemple convenir qu'il faudra prévoir deux visites mensuelles au domicile, prévoir des travailleurs sociaux spécialisés (différents donc des tuteurs judiciaires) à différencier de mandataires actifs dans les pôles de protection judiciaire, etc.

b) Le choix d'une gestion centralisée ou décentralisée

Deux modes d'organisation principaux ont émergé.

D'une part, un mode d'organisation plutôt décentralisé, avec une autonomie et une mobilisation fortes des travailleurs sociaux au sein des territoires d'action sociale (TAS). Ces acteurs connaissent « leurs » publics et orientent les usagers vers des demandes de MASP qui sont, le cas échéant, transférées à l'échelon central si la gestion doit en être déléguée à une association tutélaire (cas des départements où la demande de MASP est souvent la plus dynamique). Par exemple, un département de l'échantillon a créé quinze postes pour mettre en œuvre la MASP dans 20 circonscriptions ; douze postes de travailleurs sociaux spécialisés à la fois dans le suivi des MASP et l'accompagnement économique et social des familles (AESF) et trois postes de cadres organisant et coordonnant le dispositif à l'échelon central.

D'autre part, une organisation centralisée, donc peu « territorialisée », avec la mise en place d'une simple cellule centrale recevant toutes les demandes de MASP, comme dans l'un des départements de l'échantillon.

B - Un bilan quantitatif très inférieur aux prévisions

1 - Une montée en charge beaucoup plus lente que prévu

Le nombre de MASP signées est nettement inférieur aux différentes projections qui toutes étaient assez dynamiques pour 2009 :

13 000 en 2009 à 30 000 en 2011 pour la DREES, et 9 800 pour les seules MASP en 2009 selon la DGAS⁵⁰.

Or, les MASP effectivement signées en 2009 ont été au nombre de 3 173, dans 68 départements, soit une estimation nationale s'établissant à un total de 4 700 mesures par extrapolation sur les 100 départements (seulement 75 l'avaient mise en application à la date de l'enquête). Les chiffres officiels ne sont pas disponibles pour 2010, mais les estimations des services rencontrées se situent aux alentours de 4 500 à 5 000 nouveaux contrats. Au moins 500 nouveaux contrats étaient en cours de signature au 31 décembre 2009, ce qui témoigne de la progressive, mais lente, montée en charge du dispositif. Le premier bilan des caractéristiques des MASP, effectué par la DREES en 2010⁵¹, confirme ce constat.

La moyenne nationale est faible, mais couvre des situations très disparates. En 2009, elle s'établit en effet à 47 mesures par département, la moitié des départements ayant mis en œuvre moins de 35 mesures. Sept départements en ont mis en place plus de 100, le maximum observé étant de 201.

La majorité des contrats est constituée de MASP de niveau 2, puisqu'il s'agit de la véritable innovation de la loi du 5 mars 2007 en matière d'accompagnement budgétaire et social. La répartition des MASP est, dans la plupart des cas, la suivante : 30 % de MASP de niveau 1 et 70 % de MASP de niveau 2. On recense très peu de MASP de niveau 3 en raison de l'incompatibilité ressentie entre accompagnement social et contrainte juridique. La faible proportion de MASP 1 s'explique par le fait qu'elle est perçue comme redondante avec certains dispositifs existants.

Enfin, on constate peu d'abandon en cours et peu de ruptures des mesures.

⁵⁰ Source : Le rapport du Sénat sur la proposition de loi de 2007 (page 58).

⁵¹ Source : *Enquête de la DREES*, présentée au comité national de suivi de la mise en œuvre de la réforme de la protection juridique des majeurs le 25 janvier 2011 - Bilan de la mise en œuvre de la MASP en 2009. Echantillon : 84 réponses reçues. 75 départements ayant déjà mis en œuvre le dispositif MASP.

Bilan qualitatif de la mise en œuvre des MASP

La quasi-totalité des MASP ont été mises en œuvre sous la forme de contrats. 92 % des nouveaux contrats ont été signés pour une durée comprise entre 6 et 12 mois. Dans 41 % des cas, la durée moyenne est de 6 mois. Les objectifs, souvent très concrets (règlement des factures, ouverture du courrier), sont réévalués régulièrement.

25 % des signataires déclarent un problème psychologique sérieux se traduisant notamment par des difficultés à comprendre les termes du contrat. Les bénéficiaires, majoritairement des femmes (58 %), sont souvent isolés, plutôt jeunes (53 % des bénéficiaires sont âgés de moins de 45 ans et 91 % de moins de 60 ans), et doivent faire face à des difficultés de logement et d'accès aux soins. 49 % des bénéficiaires d'une MASP le sont pour des motifs d'impayés de loyer et autres impayés liés au logement (eau, électricité, gaz, assurance habitation, etc.). Viennent ensuite, dans une moindre mesure, les problèmes de santé (21 % des bénéficiaires). Les MASP sont souvent complémentaires d'actions sociales de droit commun dont bénéficient également les personnes.

Les prestations sociales qui font le plus souvent l'objet de la MASP sont les allocations de logement, le RSA, les prestations familiales et l'AAH. Les principales allocations perçues, c'est-à-dire les prestations les plus élevées faisant l'objet de la MASP, sont le RSA (38 %) et l'AAH (24 %). Viennent ensuite les prestations familiales (13 %) et les allocations de logement (12 %).

2 - Un faible impact du développement de la précarité sur les recours aux MASP

Les MASP ne sont pas utilisées quand l'enjeu est l'absence de ressources plus que leur mauvaise gestion (49 % des bénéficiaires disposent de moins de 700 euros par mois - DREES). Dans de tels cas, ce sont alors les moyens habituels de la lutte contre l'expulsion qui sont mobilisés (dispositif DALO, le FSL, etc.). Les MASP ne sont donc utilisées que de manière subsidiaire, c'est-à-dire une fois que les autres dispositifs et procédures ont été épuisés, qu'il s'agisse de dispositifs sociaux (du département) ou financiers (de la Banque de France).

L'expérience tend à prouver qu'il n'y a pas de recouvrements importants entre les populations bénéficiaires des MASP et celles touchées par le surendettement.

Par ailleurs, les bailleurs sociaux n'ont pas saisi les conseils généraux pour mettre en œuvre des MASP de niveau 3. Or, cette

possibilité constituait l'une des incertitudes majeures pour estimer le dynamisme de moyen terme de cette mesure. Le dispositif n'est donc pas suffisamment sécurisant pour les bailleurs, alors même que 49 % des bénéficiaires d'une MASP le sont pour des motifs d'impayés de loyer et autres impayés liés au logement (eau, électricité, gaz, assurance habitation, etc.).

3 - Une absence d'impact significatif sur la croissance du nombre de demandes de protection judiciaire

Contrairement aux anticipations, les demandes de mises sous tutelle, curatelle et les mesures de sauvegarde de justice ont continué de croître en 2009, avant de décliner légèrement en 2010 (à l'échelon national). Si le recul est insuffisant pour en tirer des conclusions pour le moyen terme, les juridictions interrogées par la Cour dans le cadre de l'enquête font état, de manière générale, d'une croissance continue des nouvelles demandes de mesures, sans que la mise en œuvre de la réforme se traduise par une rupture ou un ralentissement.

Ainsi, le basculement des curatelles dites « sociales » vers les MASP ne semble pas encore avoir eu lieu, alors qu'il constituait l'une des hypothèses fortes de la réforme. Seules 5,4 % des MASP feraient suite à une mesure judiciaire terminée depuis moins d'un an, le plus souvent une TPSA (58 %). Les juges ont donc très peu utilisé en 2009 la possibilité offerte par la loi de transformer les TPSA en MASP (source : DREES).

C - Un dispositif qui continue d'exclure certains publics vulnérables

Enfin, l'enquête a mis en évidence une lacune importante du nouveau dispositif. De nombreuses personnes qui seraient susceptibles d'avoir besoin d'un accompagnement budgétaire contractualisé sont exclues du dispositif :

- les personnes âgées ne touchant pas de prestations sociales mais percevant des petites retraites ;
- les jeunes de moins de 25 ans ;
- les personnes qui relevaient auparavant des « cas d'intempérance, d'oisiveté et prodigalité » (catégories supprimées par la réforme du 5 mars 2007) et qui ne perçoivent pas de prestations sociales ou qui refusent de se soumettre à l'examen médical, précisément en raison de leur pathologie.

La persistance de cette « zone grise » entre les deux dispositifs judiciaire est délicate à gérer, car elle dépend de la capacité du procureur à se forger une opinion éclairée et à décider ou non de saisir le juge des tutelles sur la base d'un certificat médical circonstancié.

Il apparaît donc nécessaire que les services des conseils généraux et les juridictions s'accordent sur des critères de signalement homogènes.

Exemples de bonnes pratiques

Une grille d'évaluation pourrait par exemple être élaborée pour homogénéiser le signalement et notamment pour s'accorder sur la notion de « *menace de sécurité et de santé* ». Certains départements ont mis en place des rapports sociaux « de type signalement », afin de répondre à cette exigence. De la même manière, les deux catégories d'acteurs pourraient ensemble s'entendre sur la définition de l'objectif de la MASP, et l'interprétation à en donner, à savoir « *retrouver une autonomie dans la gestion des ressources* ».

Une **cellule unique de dialogue avec la justice** pourrait être créée pour faciliter l'articulation des dispositifs, qui pourrait être la cellule de centralisation des demandes au niveau du conseil général. Par exemple, dans un département la plupart des signalements sont centralisés et émis par la cellule départementale, ce qui facilite l'échange d'information et l'homogénéité des critères.

III - La sous-évaluation du coût des MASP fait peser une incertitude sur l'évolution de la dépense

On ne peut minimiser, pour mesurer les coûts du nouveau dispositif, les difficultés conjoncturelles⁵² ou structurelles qui tiennent au caractère parfois peu précis des comptabilités analytiques départementales et ne permettent pas le plus souvent de dissocier clairement les coûts marginaux directement rattachables à la MASP de ceux qui sont imputables à d'autres politiques sociales. De surcroît, la variété des choix d'organisation de la gestion des MASP au sein des

⁵² La loi est entrée en vigueur en même temps que plusieurs autres réformes importantes de l'action sociale départementale, en matière de protection de l'enfance, de handicap, ainsi que le RSA.

départements fait obstacle à une comparaison harmonisée des coûts de mise en œuvre de la réforme⁵³.

A - Des MAJ moins coûteuses que les TPSA

Depuis plusieurs années, les départements ont vu leurs dépenses liées à la TPSA augmenter fortement, jusqu'à atteindre un montant total de l'ordre de 29 M€ en 2006 (contre 16,5 M€ en 2005, soit une progression de 76 % sur une seule année)⁵⁴ pour une population de 67 000 personnes prises en charge.

Les départements finançaient les frais de protection juridique des bénéficiaires percevant le RMI, l'AAH et la PCH (à partir de 2006).

Le coût global par mesure était évalué à 194 €, soit un peu plus que celui de la MAJ, évalué à 142 € par la DGAS⁵⁵. Le coût total (financement public) du dispositif TPSA était chiffré à un montant total s'établissant à 137 M€ (départements et sécurité sociale) en 2006⁵⁶

Selon les prévisions, le nombre de MAJ devait s'établir, après la réforme, à un niveau relativement faible puis diminuer, en raison de la « déjudiciarisation » du système et des transferts vers le dispositif MASP : 30 110 mesures étaient attendues pour 2009, 22 995 pour 2013. Corollaire de cette évolution, les coûts associés devaient considérablement diminuer pour les départements : le coût net anticipé des MAJ pour 2013 s'établissait à 0,9 M€ contre 7,4 M€ en 2009⁵⁷.

⁵³ Selon le président de l'Assemblée des départements de France (ADF), la MASP s'adresse à un public qui oblige à un travail, en amont, d'évaluation des problématiques, de reconstruction du lien social et de préparation au consentement. En aval, par accompagnement des bénéficiaires, individualisé, il est exigeant et chronophage. Dès lors, et si les inconnues de la réforme ont amené quelques conseils généraux à recruter des personnels, pour anticiper un afflux de mesures qui ne s'est pas confirmé, l'ADF estime que le coût d'une MASP a été largement sous-évalué au regard des modalités et du temps d'intervention sociale imposé à l'ensemble des départements. L'ADF considère également que la MASP est une mesure coûteuse, dont l'impact financier pour les départements, déjà bien réel, justifie les choix organisationnels opérés et leur imposent aujourd'hui une gestion rationnelle. Aussi les départements travaillent-ils à la définition d'une maquette budgétaire qui leur permette, en adéquation avec le modèle budgétaire de l'Etat pour les mesures civiles, de modéliser les temps d'intervention sociale pour en suivre l'effectivité.

⁵⁴ Rapport n° 212 de M. Henri de RICHEMONT, fait au nom de la commission des lois du Sénat, déposé le 7 février 2007.

⁵⁵ Source : DGAS, citée dans le rapport n° 212 du Sénat (op.cit.), p. 35.

⁵⁶ Source : DGAS, citée dans le rapport n° 212 du Sénat (op.cit.), p. 35.

⁵⁷ Rapport n°212 du Sénat (op.cit), p. 57.

En réalité, le total des MAJ ne dépasse pas, à la date de l'enquête, le millier pour la France entière.

De plus, le coût unitaire de mise en œuvre d'une MAJ semble relativement faible, de l'ordre de 142 € par mois⁵⁸, et en tout cas inférieur à celui d'une ancienne TPSA, qui s'établissait à 194 € par mois ou d'une actuelle MASP, qui se situerait, selon la DREES, à environ 580 € mensuels.

Mais les départements ne sont pas tous en mesure d'isoler le gain financier issu de la réforme et de la baisse du nombre de MAJ par rapport aux TPSA qu'ils contribuaient à financer avant 2009.

B - Des coûts de mise en œuvre des MASP difficiles à établir

Selon la DREES, la MASP représenterait un coût unitaire mensuel de 581 €⁵⁹ mais ce coût intégrerait des charges qui ne sont pas directement imputables au dispositif. L'ADF l'estime, quant à elle, à 210 €⁶⁰. Ces chiffres doivent être comparés aux prévisions initiales qui s'établissaient aux alentours de 150 €.

Si la Cour ne dispose pas des moyens de vérifier ce coût moyen national, elle ne peut que constater une certaine variabilité des chiffres déclarés par les départements de l'échantillon, puisque leur ordre de grandeur en 2009 est compris entre 1 563 et 5 550 € en coût annuel, soit de 130 à 462 € par mois. Néanmoins, ces données ne sont pas forcément comparables avec celles de la DREES ou de l'ADF, car la méthodologie d'imputation des charges directes et indirectes (notamment de personnel) n'est pas spécifiée.

En 2009, selon les informations communiquées par les départements, le nombre d'ETP embauchés pour le fonctionnement du dispositif est plus de deux fois supérieur à ce qui avait été prévu⁶¹. Parmi

⁵⁸ Source : bilan de la mise en œuvre de la MASP ; comité national de mise en œuvre de la réforme de la protection judiciaire des majeurs. Réunion du 25 janvier 2011.

⁵⁹ Estimation moyenne sur 37 départements, citée dans le compte rendu du comité national de suivi de la réforme (réunion du 25 janvier 2011, consacrée au bilan de la mise en œuvre de la MASP).

⁶⁰ Journée d'échanges et de bilan sur la mise en œuvre par les départements de la MASP (5 mai 2011).

⁶¹ Ces estimations peuvent être dès lors rapprochées du bilan des coûts de mise en œuvre pour l'année 2009 opéré par la DREES : « 318 ETP auraient effectivement participé en 2009 à la mise en œuvre de la MASP. Ils concernent en principe les effectifs mobilisés pour la mise en place du nouveau dispositif et l'exercice des

ces personnels nouvellement recrutés, plus d'un tiers des ETP ne sont pas des travailleurs sociaux, mais des agents administratifs qui assurent le contrôle des associations tutélaires et qui représentent près de la moitié des charges de personnel. Cette situation s'explique en partie par le choix majoritaire de la délégation, et non de la gestion en régie comme prévu.

Le coût total constaté en 2009 s'établit à 7,7 M€ pour les 50 départements ayant participé à l'étude. Le coût moyen annuel par département est donc de 154 000 € en 2009.

92 % de ce coût est constitué par des charges de personnel, 51 % desdites charges de personnel correspondant aux salaires des travailleurs sociaux. Dans les projections initiales, le coût total de mise en œuvre de la réforme était estimé à un montant de 12 M€ en 2009 et 49 M€ en 2011. La quasi-totalité de ce coût concernait la mise en œuvre des MASP (13 000 en 2009 à 30 000 en 2011).

C - Des initiatives diverses pour modérer le coût futur de la montée en charge de la réforme

L'importante différence entre les recrutements prévus et réalisés s'explique par le fait que les départements avaient anticipé une montée en charge plus dynamique du dispositif. Ces effectifs ne seront adaptés aux besoins réels que lorsque le dispositif aura trouvé sa « vitesse de croisière ». Dans l'intervalle, plusieurs départements ont pris des initiatives pour modérer le coût présent et futur du développement des MASP.

1 - Le choix de l'externalisation de la gestion

De nombreux départements ont fait le choix d'externaliser « les risques de fluctuation » des demandes en déléguant la prise en charge des MASP de niveau 2 aux associations tutélaires. Les conventions entre les conseils généraux et les associations fixent un prix par mois et par mesure. Toutefois, le choix de la gestion déléguée ne semble pas toujours s'être accompagné, comme on aurait pu s'y attendre, par de moindres recrutements dans les services des départements : certains d'entre eux ont ainsi recruté de nombreux agents, non pour la mise en œuvre, mais pour le pilotage du dispositif, ce qui peut expliquer des coûts totaux et unitaires élevés.

mesures par les services des départements ou, par délégation, des opérateurs, notamment des associations ». 71 % sont des travailleurs sociaux.

D'après l'enquête menée par la DREES en 2009, parmi les effectifs recrutés pour la mise en œuvre de la réforme (318 ETP), 67 % l'ont été par les conseils généraux, soit 213 ETP. Sur ce total, 76 ETP sont chargés de missions de pilotage et 137, de la mise en œuvre des mesures. A titre d'exemple, un des départements de l'échantillon a procédé au recrutement de 6 ETP pour assurer le pilotage de 150 MASP seulement (et non leur mise en œuvre).

2 - Le choix de la mutualisation et de la rationalisation des dispositifs d'accompagnement budgétaire et social

L'un des objectifs initiaux de la réforme était d'inciter les départements à rationaliser leurs dispositifs d'accompagnement budgétaire.

Cet objectif était d'autant plus opportun que la très grande majorité des publics cibles de la MASP sont déjà connus des services sociaux départementaux, car ils sont suivis au titre d'autres prestations.

Une bonne coordination entre les dispositifs existants et la MASP évite un engorgement de cette dernière, qui apparaît alors comme un dispositif « d'exception ».

Certains départements ont ainsi choisi d'orienter plus spécialement la MASP vers un certain type d'accompagnement pour répondre aux besoins de catégories identifiées de bénéficiaires. Plus précisément, sachant que les bénéficiaires sont majoritairement des femmes en situation de monoparentalité, âgées de 30 à 40 ans et bénéficiaires du RSA ou de l'AAH, dans des situations de surendettement et de risque d'expulsion locative, qui rencontrent de véritables difficultés à accéder à la santé, beaucoup de départements ciblent l'accompagnement sur les soins ou l'accès au logement.

L'enquête DREES sur le public cible de la MASP confirme qu'il est possible de s'engager dans une mutualisation de nombreux dispositifs d'accompagnement budgétaire et social.

Des exemples de rationalisation

Certains départements ont profité de la réforme pour rapprocher leurs politiques sociales et ainsi donner davantage de flexibilité aux emplois de conseillers en économie sociale et familiale (CESF). Dans ces départements, il n'y a pas de « CESF spécialisé » dans la MASP, mais un CESF qui suit des publics cibles et propose les parcours les plus adaptés aux situations individuelles.

Dans un autre, l'internalisation en régie s'est révélée utile et efficace. Ce mode de gestion apparaît finalement moins coûteux en termes de masse salariale et plus efficient car plus cohérent, compte tenu de la mutualisation et de la coordination des moyens au niveau central.

Les départements pour lesquels l'équilibre financier est, pour le moment, le plus défavorable, semblent être ceux qui cumulent plusieurs handicaps. Il en va ainsi des départements qui continuent à financer un nombre important de MAJ, tout en contribuant sensiblement au dispositif MASP, ou de ceux qui ont choisi de recruter et de consacrer des personnels à la MASP, alors que les dossiers de demande sont peu nombreux, ou enfin de ceux qui ont en gestion un nombre important de MASP pour lesquels ils ne demandent pas de participation financière aux bénéficiaires (dans 89 % des départements, le règlement départemental d'aide sociale ne prévoit pas demander une participation financière aux bénéficiaires de la MASP).

D - Un coût global d'ores et déjà supérieur aux prévisions

Selon les estimations faites en 2008 par la direction générale de la cohésion sociale (DGCS), les premières années de mise en œuvre de la réforme devaient se traduire par un surcoût global, plus qu'absorbé par les organismes de sécurité sociale (avec une croissance de près de 30 % des dépenses), les économies engendrées bénéficiant exclusivement à l'Etat et aux départements⁶².

⁶² L'ampleur des gains financiers prévus pour les budgets départementaux demeure sujette à caution compte tenu des incertitudes soulevées par les premiers exercices de mise en œuvre de la réforme.

Le seul document auquel la Cour a pu se référer est le tableau fourni par la DGCS en réponse au questionnaire budgétaire dans le cadre de la discussion du PLF 2011, qui fait état de charges croissantes et d'un coût pour les départements en 2011 de 46,88 M€, largement supérieur à son niveau avant la réforme (29,2 M€ en 2007), et très proche des évaluations faites pour 2013 (44,88 M€ dont 46,7 M€ pour les MASP), alors que le dispositif est loin d'avoir atteint son point d'équilibre.

En l'absence de données récentes fiables, et dans l'attente du rapport prévu par l'article 46 de la loi de 2007, il est difficile de procéder à une évaluation de l'incidence financière de la réforme, et ceci d'autant plus que les projections démographiques sur lesquelles se fondaient les prévisions financières ont été largement sous évaluées.

IV - Les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre de la réforme

Plusieurs facteurs peuvent expliquer les différences constatées en matière de mise en œuvre de la MASP et de la MAJ ainsi que le caractère variable du bilan de la réforme selon les départements.

A - Des politiques insuffisamment volontaristes dans certains départements

1 - L'affirmation par des conseils généraux du caractère subsidiaire et complémentaire de la MASP

Certains départements n'ont pas véritablement assuré la « promotion » de la nouvelle mesure par rapport aux nombreux dispositifs déjà existants et non remis en cause⁶³.

Souvent, les départements ont fait le choix de poursuivre l'accompagnement budgétaire qui était déjà proposé au titre d'autres mesures (famille, RSA, etc.), mais qui ne portaient pas l'étiquette « MASP » : accompagnement social généraliste ; AEB (aide éducative budgétaire, dispensée par les techniciennes en économie sociale et familiale) ; accompagnement social renforcé. Certains départements ont

⁶³ Au moins une exception dans un département de l'échantillon à cette tendance observée. Contrairement au choix réalisé par d'autres départements, les MASP y ont été mises en œuvre dès avril-mai 2009 sous une approche (lutte contre l'exclusion) visant à prendre en charge un ensemble large de publics vulnérables.

ainsi été réticents à substituer les MASP aux autres dispositifs et l'ont considérée comme un dispositif supplémentaire visant les mêmes publics. Ils ont alors préféré promouvoir la complémentarité des dispositifs et des équipes.

Exemple de « bonnes pratiques »

Pour éviter l'empilement des dispositifs, certains départements ont mis en place une « commission » ou une « cellule » de recueil des évaluations des usagers afin de centraliser la prise de décision et l'orientation des usagers au sein d'un dispositif adapté en fonction de leurs situations.

L'orientation se fait en fonction des ressources, de la santé et de la sécurité des usagers, et enfin leur degré d'implication.

2 - Les contraintes budgétaires rencontrées par des départements

Les contraintes budgétaires ont pu conduire certains départements à adopter une définition restrictive des situations relevant d'une MASP, c'est-à-dire des cas où la mauvaise gestion des prestations sociales met en danger « la santé ou la sécurité » d'une personne. Ainsi, une addiction n'est pas toujours considérée comme un risque pour la santé, ou une expulsion locative, comme un risque pour la sécurité. Ces différentes interprétations peuvent s'expliquer par la présence dans ces départements de mesures d'accompagnement social spécialisées, considérées comme prioritaires par rapport à la mise en œuvre d'une MASP, mais aussi par les enjeux de financements de la MASP. Dans un des départements de l'échantillon, où 110 mesures de TPSA étaient auparavant ouvertes chaque année, on ne compte que 10 MASP de niveaux 1 et 2 (source : DREES).

3 - La persistance de réticences à l'égard du nouveau système

a) Le refus initial de nombreux usagers de signer une MASP

Le fait que de nombreux usagers semblent confondre la signature d'une MASP avec une procédure judiciaire en raison de son formalisme a également constitué un frein au développement des MASP. Certains départements soulignent que, pour les bénéficiaires, le contrat qui peut conduire à une gestion des prestations sociales par le service social suscite également les craintes d'un engagement dans le temps, à la portée incertaine, ainsi que des réticences liées à une assimilation de la MASP aux mesures tutélaires ou curatélaires, perçues comme stigmatisantes. Dans cette hypothèse, le refus par les personnes de signer un contrat MASP est lié à la confusion entre la MASP et une procédure judiciaire, la

crainte d'un éventuel placement des enfants et d'une perte de leur autonomie. Il est donc nécessaire de réaliser un travail pédagogique pour convaincre les personnes du bien-fondé de la mesure.

b) Les difficultés posées par la mise en œuvre du niveau 3 de la MASP

A également été constatée la volonté, dans certains départements, de ne pas mettre en œuvre le niveau 3 de la MASP, notamment en raison de son caractère contraignant (ponction des prestations sociales pour le paiement des loyers). En 2010, seule une dizaine de MASP 3 avaient été recensées par la DREES.

Dans un département de l'échantillon, selon ses termes, « aucune MASP de niveau 3 n'a vu le jour car le conseil général ne parvient pas à concilier la notion de contrainte avec un acte volontaire (la compétence administrative étant subordonnée à l'accord du bénéficiaire de la mesure) »⁶⁴.

c) Des réticences de la part des acteurs chargés de la mise en œuvre des mesures

Certains travailleurs sociaux émettent des objections « déontologiques » à contractualiser avec l'utilisateur. De manière plus générale, un questionnement apparaît sur la pertinence du dispositif MASP, administrativement lourd, mais d'assez courte durée (six mois pour la conclusion du contrat, non renouvelable au-delà de quatre ans).

B - La fin de la possibilité de « cumul des mesures » nuit au développement des MAJ

Il est en effet important de souligner que la fin de ce cumul⁶⁵ rend les MAJ moins intéressantes en termes de facilité de financement. En effet, avant 2009, la TPSA était souvent doublée d'une mesure de protection judiciaire qui permettait alors un financement public de la protection : en 2005, si 18 886 mesures de tutelles aux prestations sociales avaient été ouvertes à titre exclusif, 40 891 l'avaient été en sus d'une mesure de tutelle ou de curatelle⁶⁶.

⁶⁴ Réponse au questionnaire de la Cour.

⁶⁵ Avant la loi de 2007, il était possible de cumuler une TPSA et une mesure judiciaire.

⁶⁶ Rapport n° 212 du Sénat (op.cit.), p.19.

C - Les problèmes de coordination avec les services judiciaires pour la mise en place des MAJ

Les départements sont confrontés à la « gestion du temps judiciaire » avec un délai moyen d'un an entre la demande et la décision. Un tel délai s'explique notamment par le fait que le responsable du parquet civil est également le responsable des tutelles dans la plupart des tribunaux. Seuls les plus grands ressorts ont pu structurer un parquet autonome, spécialisé dans la protection des majeurs.

Or aucun ETP supplémentaire n'a été accordé aux parquets pour la réalisation de cette nouvelle compétence en matière de protection judiciaire.

Par ailleurs, les parquets civils peuvent être enclins à favoriser, en cas d'incertitude sur l'état de la personne, le recours aux MASP plutôt qu'aux MAJ. En particulier, les parquets renvoient fréquemment des dossiers vers les services administratifs du département à la suite de signalements. On relève également l'absence d'information des départements sur les suites réservées aux demandes de MAJ émises par leurs services, ou bien les demandes systématiques d'enquête sociale sollicitées par les parquets, ou encore leur exigence que les trois niveaux de MASP aient été mis en œuvre, avant que puisse être envisagée une MAJ.

Enfin, l'absence de définition de la notion de subsidiarité conduit certains tribunaux à demander qu'une MASP de quatre ans ait été préalablement mise en œuvre avant tout changement de mesure, ce qui, dans certaines situations, ne constitue pas une procédure adaptée. Ces difficultés posent la question plus générale de la continuité des prises en charge. C'est notamment dans ce type de situations que le lien et la communication entre conseils généraux et juridictions sont essentiels, notamment pour pouvoir donner la priorité aux situations les plus urgentes.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Le volet social de la réforme de 2007 connaît une montée en charge inférieure aux prévisions, qui ne permet, ni de se prononcer sur l'impact de la réforme pour les populations ciblées, ni de valider les hypothèses financières qui la sous-tendaient, notamment pour les budgets des départements.

Les mesures d'accompagnement social ont par ailleurs été mises en œuvre dans les départements à un rythme et selon des modalités très variables.

La Cour recommande donc de :

- 10. mettre en place un suivi national de l'évolution quantitative des MASP, et en particulier de celles de niveau 3, dans l'objectif de s'assurer, d'une part, de la réalité de leur intégration parmi les différents dispositifs sociaux existants et, d'autre part, de la pertinence des distinctions opérées entre les trois niveaux de MASP ;*
- 11. définir et développer les outils d'une évaluation conjointe de la coordination entre les services départementaux et ceux de la justice, en vue d'apprécier si la mise en place des MAJ s'effectue conformément aux besoins des majeurs protégés ;*
- 12. conduire une réflexion sur l'articulation des mesures MASP et MAJ, lorsque la MAJ arrive à échéance sans que la situation de l'intéressé ait évolué ;*
- 13. prévoir, selon un rythme à définir, des études démographiques prospectives, telles que l'étude sur la population des majeurs protégés en France réalisée en 2000 par l'Institut national des études démographiques (INED)⁶⁷.*

⁶⁷ « La population des majeurs protégés en France – Projections à l'horizon 2005 et 2010 », rapport du 17 mars 2000, Ministère de l'emploi et de la solidarité / INED.

Conclusion générale

Le bilan dressé par la Cour, deux ans après l'entrée en vigueur de la loi de 2007 et en se fondant sur les rares données disponibles, ne permet pas d'en mesurer encore précisément l'impact tant social que financier, mais fait apparaître des écarts sérieux par rapport aux ambitions de « déjudiciarisation » des mesures et de maîtrise de la dépense publique que la loi avait fixées.

Le nombre de demandes de protection judiciaire continue de progresser et la charge de travail des tribunaux n'a pas décliné. La personnalisation des mesures, qui devait constituer un point fort de la réforme, est difficile à mettre en œuvre. Les délais de traitement des demandes se sont accrus et les retards s'accroissent. Les révisions systématiques prévues par la loi risquent de ne pas intervenir dans le délai prévu, ce qui laisserait de nombreux bénéficiaires sans protection. Le contrôle des comptes de tutelles, qui est de la compétence des greffes, demeure largement insuffisant.

La réforme de l'exercice de la profession de tuteur a certes été porteuse d'améliorations : unification sous le terme de « mandataire judiciaire à la protection des majeurs », obligation de formation, réaffirmation du principe de la participation des personnes protégées au financement de la mesure. Elle laisse cependant entière la question de la formation des tuteurs familiaux ou bénévoles, et n'apporte pas de solution à l'insuffisance ou à la dispersion des contrôles des services de l'Etat. Enfin, la faiblesse du nombre de mandataires et leur inégale répartition sur le territoire constituent une limite au suivi individualisé des mesures.

Le dispositif social tarde à monter en puissance, et a été mis en place à un rythme et selon des modalités variables selon les départements. Dans certains d'entre eux, les MASP conservent un caractère subsidiaire parmi les aides en direction des personnes fragiles. Leur caractère gradué et temporaire ne constitue pas, dans tous les cas, un avantage, et la MASP de niveau 3, plus contraignante, n'a pas été mise en œuvre. Le principe de contractualisation, qui fonde la MASP, n'est pas toujours compris par les personnes concernées. Enfin, l'exclusion de certaines populations du dispositif, même si elle est difficile à quantifier, constitue également une lacune. En ce qui concerne les MAJ, on n'en dénombre actuellement que 1 000, et leur mise en œuvre supposera une coordination plus active entre les services sociaux et les services judiciaires ainsi qu'une réflexion sur les conditions de délivrance des certificats médicaux.

L'objectif de limitation de la croissance des coûts ne semble pas être atteint non plus, notamment en ce qui concerne les finances départementales. La disparition des TPSA, coûteuses, et la mise en place des MASP, réputées moins onéreuses, devaient entraîner des économies immédiates. Mais en dépit des efforts de rationalisation et de mutualisation menés par les départements, le coût des MASP se révèle bien supérieur aux 150 €, par mois et par mesure, prévus au moment du vote de la loi, et pourrait se rapprocher de 500 €. Ce constat donne toute son actualité à l'évaluation respective annuelle des coûts supportés par l'Etat et les départements, prévue par l'article 46 de la loi de 2007.

Sur un plan général, les premiers éléments disponibles permettent de constater que les dépenses relatives à la protection judiciaire et sociale des majeurs seront très supérieures à ce qui était attendu, évolution qui ne peut totalement surprendre compte tenu des perspectives démographiques et de l'évolution de certaines pathologies, comme la maladie d'Alzheimer.

Annexes

Annexe 1 : Lettre de saisine et lettre complémentaire du président de la commission des finances du Sénat

R É P U B L I Q U E F R A N Ç A I S E

KCC A1009728 CDC
24/11/2010

IVP/epf-10-657

Paris, le 23 novembre 2010

COMMISSION
DES
FINANCES

LE PRÉSIDENT

Monsieur le Premier président,

J'ai l'honneur de vous demander, au nom de la commission des finances du Sénat, la réalisation par la Cour des comptes, en application de l'article 58-2° de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, de cinq enquêtes portant respectivement sur :

- la réforme des tutelles des majeurs ;
- la fusion de la direction générale des impôts (DGI) et la direction générale de la comptabilité publique (DGCP) ;
- l'Agence de l'outre-mer pour la mobilité (LADOM) ;
- le bilan de la réforme des offices agricoles et de la création de l'agence de services et de paiement (ASP) ;
- la gestion du patrimoine immobilier hospitalier.

Comme nous en étions convenus, le champ et la portée de ces enquêtes ont été précisés, en tant que de besoin, au travers de fructueux échanges techniques entre, d'une part, le secrétariat de la commission des finances et, d'autre part, le secrétariat général de la Cour des comptes.

En vous en remerciant par avance, je vous prie de croire, Monsieur le Premier président, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.

Jean Arthuis

Monsieur Didier MIGAUD
Premier président de la Cour des comptes
13, rue de Cambon
75100 PARIS CEDEX 01

R É P U B L I Q U E F R A N Ç A I S E

KCC A1100827 CDC
28/01/2011

EL/ns/11-065

Paris, le 26 janvier 2011

COMMISSION DES
FINANCES

LE PRÉSIDENT

Monsieur le Premier président,

La Cour des comptes a été saisie par la commission des finances, dans le cadre de l'article 58-2 de la LOLF, d'une demande d'enquête relative à l'évaluation de la loi n° 2007-308 du 5 mars 2007 portant réforme de la protection juridique des majeurs.

Les rapporteurs spéciaux Auguste Cazalet et Albéric de Montgolfier, pour la mission « *Solidarité, insertion et égalité des chances* », et Roland du Luart, pour la mission « *Justice* », ont rencontré le Président de la quatrième chambre et les magistrats chargés de l'enquête. Il apparaît que le champ de celle-ci se révèle potentiellement très vaste. En accord avec les rapporteurs spéciaux, il me semble que la Cour pourrait limiter ses investigations à deux points en particulier.

La commission souhaiterait tout d'abord disposer d'un éclairage sur l'impact de la réforme sur l'administration de la justice. En 2007, le législateur a entendu, d'une part, décharger les juges des tutelles des dossiers qui ne relevaient pas de leur compétence, d'autre part, professionnaliser l'activité des mandataires judiciaires. Qu'en est-il aujourd'hui de ces deux objectifs ? Les juges des tutelles disposent-ils de moyens suffisants et satisfaisants pour exercer leur mission ? Sont-ils mieux formés au contrôle des mandataires judiciaires ? Quelles sont, par ailleurs, les principales difficultés rencontrées dans la professionnalisation de ces derniers ? Telles sont les questions qui pourraient constituer la colonne vertébrale de la première partie des travaux de la quatrième chambre.

La réforme de 2007 revêt également une dimension financière importante, qui pourrait faire l'objet de la seconde partie de l'enquête. Lors des débats parlementaires, nombre de nos collègues s'étaient interrogés sur les conséquences de la réforme pour les départements. En effet, en tant que chef de file de l'insertion sociale, le conseil général s'est vu confier la responsabilité des nouvelles « mesures d'accompagnement social personnalisé » (MASP). La nouvelle répartition du financement public de la protection des majeurs ne s'est-elle pas faite au détriment des départements ? La Cour pourrait conduire un travail à la fois rétrospectif et autant qu'il sera possible prospectif. Il s'agirait de connaître le coût réel de la réforme pour les départements mais aussi d'analyser la dynamique de progression des MASP afin d'identifier la charge financière qu'elles représenteront à moyen terme.

- 2 -



Nous connaissons les difficultés propres à la réunion d'informations concernant les collectivités territoriales, qui est habituellement conduite par les chambres régionales des comptes. Les rapporteurs spéciaux sont donc convenus avec la quatrième chambre de ne pas étudier l'exhaustivité des situations départementales mais de procéder en sélectionnant une dizaine de conseils généraux représentatifs de la diversité des situations locales.

L'article 58-2 de la LOLF fixe un délai impératif de huit mois pour la remise des conclusions de la Cour des comptes. Toutefois, compte tenu du caractère dual de l'enquête qui vous est demandée, la commission serait tout à fait prête à accorder un temps supplémentaire aux magistrats de la Cour. Il importe néanmoins que les rapporteurs spéciaux puissent disposer de toutes les informations utiles afin d'organiser l'audition pour suite à donner durant la dernière semaine du mois d'octobre. Il sera ainsi possible d'assurer l'exploitation des observations de la Cour dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2012.

Je vous prie de croire, Monsieur le Premier président, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.

Monsieur Didier MIGAUD
Premier président de la Cour des comptes
13, rue Cambon
75001 PARIS

**Annexe 2 : Coût de la réforme (estimation DGAS – 2008)
Coût de la réforme (estimation DGAS – 2008)**

	2008	2009		2010		2011	
		dispositif hors réforme	dispositif réformé	dispositif hors réforme	dispositif réformé	dispositif hors réforme	dispositif réformé
Etat			11 964 429		32 684 475		48 899 268
	Dispos. amont (compensation dépt)						
	241 266 891	262 601 728	212 273 812	287 977 973	220 332 622	315 781 234	228 368 147
Total Etat	241 266 891	262 601 728	224 238 241	287 977 973	253 017 098	315 781 234	277 267 415
Départements							
	21 876 972	21 698 030	5 652 180	22 486 102	4 172 546	23 302 798	2 000 458
Total départements	21 876 972	21 698 030	5 652 180	22 486 102	4 172 546	23 302 798	2 000 458
Sécurité sociale							
	98 246 770	97 443 162	168 240 237	100 982 297	170 024 912	104 649 974	171 465 452
	6 429 244	6 376 656	11 693 584	6 608 256	11 891 205	6 848 268	12 155 611
	5 785 164	5 737 844	11 556 545	5 946 243	11 881 768	6 162 210	12 288 263
	75 072 532	33 081 415	38 659 959	36 110 473	41 126 959	39 418 045	43 679 891
Total sécurité sociale	185 533 710	142 639 077	230 150 326	149 647 269	234 924 844	157 078 498	239 588 237
Autres (dont CDC)							
	2 375 841	2 356 408	5 457 411	2 441 983	5 649 896	2 530 686	5 872 534
Total du dispositif pour les financeurs publics hors dispositif amont			453 533 728		465 079 909		475 830 376
Total du dispositif pour l'ensemble des financeurs publics	451 053 414	429 295 243	465 498 157	462 553 337	497 764 384	498 693 215	524 729 643

Source : Réponse DGCS au questionnaire de la Cour

Annexe 3 : Table des sigles et acronymes

- AAH : allocation aux adultes handicapés
- ADF : assemblée des départements de France
- AESF : accompagnement en économie sociale et familiale
- AFCAT : association française contre les abus tutélaires
- ANJI : association nationale des juges d’instance
- ANMJPM : association nationale des mandataires judiciaires à la protection des majeurs
- APA : allocation personnalisée d’autonomie
- ASS : assistant de service social
- CASF : code de l’action sociale et de la famille
- CCEC : commission consultative de l’évaluation des charges
- CESF : conseillers en économie sociale et familiale
- CNC : certificat national de compétence (des mandataires)
- DDASS : direction départementale des affaires sanitaires et sociales
- DDCS : direction départementale de la cohésion sociale
- DGAS : direction générale de l’action sociale
- DGCS : direction générale de la cohésion sociale
- DREES : direction de la recherche, des études, de l’évaluation et des statistiques
- FSL : fonds de solidarité pour le logement
- FNAT : fédération nationale des associations tutélaires
- MAJ : mesure d’accompagnement judiciaire
- MASP : mesure d’accompagnement social personnalisé
- MJPM : mandataire judiciaire à la protection des majeurs
- PCH : prestation de compensation du handicap

- RSA : revenu de solidarité active
- TE : tutelle d’Etat
- TPSA : tutelle aux prestations sociales adultes
- UDAF : union départementale des associations familiales
- UNAF : union nationale des associations familiales
- UNAPEI : union nationale des associations de parents de personnes handicapées mentales et de leurs amis