



PRÉFET DE LA RÉGION
NORD – PAS-DE-CALAIS

RECUEIL

DES ACTES

ADMINISTRATIFS

Publication spéciale

**Arrêté approuvant le schéma régional
des mandataires judiciaires à la protection
des majeurs et des délégués aux prestations
familiales Nord – Pas-de-Calais**

07 septembre 2010

IV Arrêtés divers

Arrêté du 23 août 2010 approuvant le schéma régional des mandataires judiciaires à la protection des majeurs et des délégués aux prestations familiales Nord – Pas-de-Calais

Article 1^{er} - Le schéma régional des mandataires judiciaires à la protection des majeurs et des délégués aux prestations familiales Nord – Pas-de-Calais est arrêté pour la période 2010-2014. Il est annexé au présent arrêté.

Article 2 - Dans les deux mois de sa publication, le présent arrêté peut faire l'objet soit d'un recours gracieux devant le préfet, soit d'un recours contentieux devant le tribunal administratif de Lille (143, rue Jacquemars Giélée BP 2039 59014 Lille cedex).

Article 3 - Monsieur le directeur régional de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale de la région Nord – Pas-de-Calais, Messieurs les directeurs départementaux de la cohésion sociale du Nord, et du Pas-de-Calais, chacun en ce qui le concerne, sont responsables de l'exécution du présent arrêté qui sera publié au recueil des actes administratifs de la préfecture de la région Nord – Pas-de-Calais.

Article 4 - Le schéma prévu en annexe du présent arrêté peut être consulté au siège de la direction régionale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale de la région Nord – Pas-de-Calais et des directions départementales de la cohésion sociale des départements du Nord et du Pas-de-Calais.



PRÉFET DE LA RÉGION
NORD - PAS-DE-CALAIS

Direction régionale de la jeunesse, des sports
et de la cohésion sociale du Nord - Pas-de-Calais

SCHEMA REGIONAL DES MANDATAIRES JUDICIAIRES A LA PROTECTION DES MAJEURS ET DES DELEGUES AUX PRESTATIONS FAMILIALES

2010-2014

OBJET DU SCHEMA REGIONAL DES MANDATAIRES JUDICIAIRES A LA PROTECTION DES MAJEURS ET DES DELEGUES AUX PRESTATIONS FAMILIALES

La loi n° 2007-308 du 5 mars 2007 a rénové le dispositif de protection juridique des majeurs. Toute personne majeure qui ne peut pourvoir seule à ses intérêts peut bénéficier d'une protection juridique, adaptée à son état et à sa situation. La loi n° 2007-293 du 5 mars 2007 engage également une réforme de la protection de l'enfance et la protection juridique des mineurs.

Les changements induits par la réforme du 5 mars 2007 nécessitent une adaptation de l'offre de service à la diversité et à l'évolution des besoins aux niveaux régional et infrarégional, mais aussi une organisation de l'implantation du dispositif des mandataires judiciaires, en adéquation avec les besoins des usagers de la région Nord-Pas-de-Calais. Les mandataires judiciaires sont les professionnels (personne physique ou morale) auxquels le juge des tutelles confie l'exercice de la mesure de protection juridique (tutelle, curatelle, sauvegarde de justice) ou d'accompagnement judiciaire, lorsqu'aucun membre de la famille ou aucune proche du majeur ne peut l'exercer. Les délégués aux prestations familiales sont quant à eux chargés de mettre en œuvre la mesure judiciaire d'aide à la gestion du budget familial. Ce nouveau titre de mandataire judiciaire concerne donc aussi bien les mineurs que les majeurs. Juridiquement, un mandataire peut appartenir à une association tutélaire, dont il est le salarié, être le préposé d'un établissement de santé, social ou médico-social ou pratiquer l'activité à titre individuel (anciennement dénommé gérant de tutelle).

En conséquence, la loi du 5 mars 2007 prévoit la création d'un schéma régional des mandataires judiciaires à la protection des majeurs et des délégués aux prestations familiales, en complétant l'article L. 312-5 du Code de l'Action Sociale et des Familles (CASF), relatifs aux schémas d'organisation sociale et médico-sociale. Ce schéma propose de faire la synthèse de l'ensemble des perspectives de l'action menée par le département, l'Etat et les organismes de sécurité sociale dans le domaine de la protection des majeurs et de l'aide judiciaire à la gestion du budget familial. Ainsi, il :

- apprécie la nature, le niveau et l'évolution des besoins de la population en matière de protection des majeurs et d'aide judiciaire à la gestion du budget familial
- fait l'inventaire de l'offre sous des aspects quantitatifs et qualitatifs
- détermine les perspectives et les objectifs de développement de l'offre
- traduit ces objectifs en actions et, à ce titre, prévoit les critères d'évaluation des actions prévues

**SOMMAIRE DU SCHEMA REGIONAL DES MANDATAIRES JUDICIAIRES A LA
PROTECTION DES MAJEURS ET DES DELEGUES AUX PRESTATIONS FAMILIALES
2010-2014**

1. UNE LEGISLATION RECEMMENT ET PROFONDEMENT MODIFIEE.....	5
1.1. Le maintien de certains principes en œuvre avant la réforme du 5 mars 2007	5
1.1.1. Définitions	5
1.1.2. Droits, obligations et responsabilités de la personne protégée et de son représentant légal.....	6
1.1.2.1. <i>La personne protégée</i>	6
1.1.2.2. <i>Le représentant légal</i>	6
1.1.3. Les différentes mesures de protection en vigueur avant le 5 mars 2007	7
1.1.3.1. <i>Les mesures de protection pour les mineurs</i>	7
1.1.3.2. <i>Les mesures de protection pour les majeurs</i>	8
1.2. La réforme induite par les lois du 5 mars 2007.....	13
1.2.1. Les principaux acteurs	13
1.2.1.1. <i>La famille</i>	13
1.2.1.2. <i>Le juge des tutelles et le Procureur de la République</i>	13
1.2.1.3. <i>Les collectivités publiques</i>	14
1.2.1.4. <i>Le médecin</i>	14
1.2.1.5. <i>Les mandataires judiciaires à la protection des majeurs et les délégués aux prestations familiales</i>	14
1.2.1.6. <i>D'autres acteurs</i>	14
1.2.2. La réforme de la protection de l'enfance	15
1.2.2.1. <i>Principes généraux</i>	15
1.2.2.2. <i>La mesure judiciaire d'aide à la gestion du budget familial</i>	15
1.2.3. La réforme de la protection juridique des majeurs	16
1.2.3.1. <i>La refonte du code civil : la protection et les droits de la personne protégée au cœur du dispositif</i>	17
1.2.3.2. <i>Un nouveau dispositif d'accompagnement social personnalisé</i>	20
1.2.3.3. <i>Une inscription de l'activité tutélaire dans le champ social et médico-social</i>	22
1.2.3.4. <i>La rénovation des modes de financement des mesures de protection</i> ...23	
1.2.4. Le schéma régional des mandataires judiciaires à la protection des majeurs et de délégués aux prestations familiales	24
1.2.4.1. <i>Une nouvelle donne en matière de planification régionale</i>	24
1.2.4.2. <i>Le schéma régional prévu dans la réforme du 5 mars 2007</i>	25
2. APPRECIATION DE LA NATURE, DU NIVEAU ET DE L'EVOLUTION DES BESOINS DE LA POPULATION EN MATIERE DE PROTECTION DES MAJEURS ET D'AIDE A LA GESTION DU BUDGET FAMILIAL.....	27
2.1. Le contexte de la région Nord-Pas-de-Calais et sa population	27
2.1.1. Données démographiques	27
2.1.1.1. <i>Structuration du territoire régional et répartition de la population</i>	27
2.1.1.2. <i>La population régionale</i>	27
2.1.2. Un contexte socio-économique et sanitaire difficile.....	29
2.1.2.1. <i>La situation socio-économique de la région</i>	29
2.1.2.2. <i>La situation des personnes handicapées dans la région</i>	30

2.1.2.3.	<i>La prise en charge des personnes âgées dans la région et de la dépendance.....</i>	31
2.1.3.	Evolution régionale de la dépendance	32
2.2.	La population plus spécifiquement concernée par le schéma régional des mandataires judiciaires	33
2.2.1.	Situation en France métropolitaine.....	33
2.2.1.1.	<i>Les mineurs protégés</i>	33
2.2.1.2.	<i>Les majeurs protégés</i>	33
2.2.1.3.	<i>Le nombre de mesures de protection existantes</i>	34
2.2.2.	Le découpage territorial retenu pour le schéma régional	35
2.2.3.	La population sous mesure de protection dans la région Nord-Pas-de-Calais	37
2.2.3.1.	<i>Les mineurs</i>	37
2.2.3.2.	<i>Les majeurs</i>	41
2.2.4.	La population suivie sur les tribunaux de Calais et d'Avesnes-sur-Helpe	44
2.2.4.1.	<i>Le cadre de référence de l'étude</i>	44
2.2.4.2.	<i>Les spécificités des tribunaux de Calais et d'Avesnes-sur-Helpe.....</i>	44
2.3.	Le cas particulier des personnes suivies hors du territoire national ..	51
2.3.1.	Le cadre de référence	51
2.3.2.	Les principaux acteurs	51
2.3.2.1.	<i>L'Assurance maladie.....</i>	51
2.3.2.2.	<i>Les Conseils Généraux.....</i>	55
2.3.2.3.	<i>Les mandataires judiciaires</i>	56
3.	L'OFFRE EXISTANTE DES MANDATAIRES JUDICIAIRES A LA PROTECTION DES MAJEURS (MJPM) ET DES DELEGUES AUX PRESTATIONS FAMILIALES (DPF)	60
3.1.	Les délégués aux prestations familiales	60
3.1.1.	L'offre territoriale	60
3.1.2.	L'analyse du nombre de mesures par tribunal de grande instance	61
3.1.3.	L'évolution du nombre de mesures	62
3.1.4.	L'analyse du flux des mesures	63
3.1.5.	Les ressources humaines dans ces services	64
3.2.	Les mandataires judiciaires à la protection des majeurs	64
3.2.1.	L'analyse des mesures	64
3.2.1.1.	<i>Analyse des mesures par tribunal d'instance</i>	64
3.2.1.2.	<i>Analyse des mesures par type de mesures.....</i>	66
3.2.2.	Les personnes morales gestionnaires de services.....	67
3.2.3.	Le cas particulier des associations sous dotation globale de financement.....	70
3.2.3.1.	<i>Evolution de la répartition des mesures selon leur nature</i>	70
3.2.3.2.	<i>Répartition des services en fonction du nombre total de mesures ..</i>	71
3.2.3.3.	<i>Analyse du flux des mesures.....</i>	71
3.2.3.4.	<i>Analyse du lieu d'exercice des mesures.....</i>	72
3.2.3.5.	<i>Les ressources humaines dans ces services</i>	72
3.2.4.	Les personnes physiques et les services préposés d'établissement ..	74
3.2.5.	Les personnes physiques exerçant à titre individuel	76
3.2.6.	Quelques données qualitatives sur les Mandataires judiciaires à la protection des majeurs	78
3.3.	La formation des mandataires judiciaires à la protection des majeurs et des délégués aux prestations familiales	79

3.3.1.	Le contexte général.....	79
3.3.2.	La situation dans la région Nord-Pas-de-Calais	79
3.3.2.1.	<i>Les établissements de formation</i>	79
3.3.2.2.	<i>Les formations TMP validées en « commission DRASS »</i>	80
3.3.2.3.	<i>La situation des professionnels au regard des formations complémentaires à valider.....</i>	81
3.4.	Les tuteurs familiaux	86
3.5.	Les mesures administratives à la charge du département.....	87
3.5.1.	La mise en œuvre de la mesure d'accompagnement en économie sociale et familiale	87
3.5.1.1.	<i>Dans le département du Nord.....</i>	87
3.5.1.2.	<i>Dans le département du Pas-de-Calais</i>	88
3.5.2.	La mise en œuvre de la mesure d'accompagnement social personnalisé (MASP).....	90
3.5.2.1.	<i>Dans le département du Nord.....</i>	90
3.5.2.2.	<i>Dans le département du Pas-de-Calais</i>	90
4.	LES PERSPECTIVES ET LES ORIENTATIONS DU SCHEMA REGIONAL DES MANDATAIRES JUDICIAIRES ET DES DELEGUES AUX PRESTATIONS FAMILIALES	93
4.1.	Les perspectives de mise en œuvre du schéma régional	93
4.1.1.	Une variation incertaine du nombre de mesures.....	93
4.1.2.	Une perspective de développement de l'offre encore difficile à mesurer	94
4.1.3.	Les incertitudes liées à la réforme de la carte judiciaire	94
4.1.3.1.	<i>Sur les tribunaux de grande instance</i>	94
4.1.3.2.	<i>Sur les tribunaux d'instance.....</i>	95
4.1.4.	Une évolution incertaine des personnes placées hors du territoire national	96
4.2.	Les orientations du schéma régional des délégués aux prestations familiales et des mandataires judiciaires à la protection des majeurs	96
4.2.1.	Déployer un soutien aux tuteurs familiaux	96
4.2.2.	Consolider le volume de l'offre pour les délégués aux prestations familiales	97
4.2.3.	Consolider et maintenir une diversité de l'offre pour les mandataires judiciaires à la protection des majeurs.....	98
4.2.4.	Soutenir la professionnalisation du secteur.....	99
4.2.5.	Développer une coordination	100
4.2.6.	Réfléchir à une organisation plus concertée des personnes sous protection placées hors du territoire national.....	100
4.2.7.	Penser une qualité de la prise en charge.....	101
4.3.	La mise en place un cadre opérationnel de suivi du schéma	102
ANNEXES DU SCHEMA REGIONAL DES MANDATAIRES JUDICIAIRES A LA PROTECTION DES MAJEURS ET DES DELEGUES AUX PRESTATIONS FAMILIALES		104
ANNEXE 1 : CORRESPONDANCE DES NIVEAUX DE FORMATION		105
ANNEXE 2 : REGLES DE REPARTITION DES FINANCEURS SELON LE REVENU PERÇU PAR LA PERSONNE.....		106
ANNEXE 3 : INDICATEURS DU SECTEUR TUTELAIRE DETAILLANT POUR CHACUN LEUR MODE DE CALCUL ET L'OBJECTIF		107
ANNEXE 4 : QUESTIONNAIRE ADRESSE AUX MANDATAIRES JUDICIAIRES A LA PROTECTION DES MAJEURS ET DES DELEGUES AUX PRESTATIONS FAMILIALES		109

1. UNE LEGISLATION RECEMMENT ET PROFONDEMENT MODIFIEE

1.1. Le maintien de certains principes en œuvre avant la réforme du 5 mars 2007

1.1.1. Définitions

Tout être humain, qu'il soit mineur ou majeur, Français ou étranger, jouit de droits civils : tel est le principe posé par la loi. Chacun est titulaire de droits attachés à sa personne et à son patrimoine, mais cette capacité à avoir des droits ne coïncide pas forcément à celle de pouvoir les exercer.

Ainsi, un mineur non émancipé peut avoir un patrimoine mais n'a pas la capacité légale de l'administrer personnellement sans l'intervention de ses représentants légaux ; un mineur bénéficiant de plein droit d'une protection du seul fait de son âge. Un mineur peut alors être placé sous tutelle légale, lorsque l'autorité parentale ne peut plus s'exercer : en remplacement des parents, un tuteur sera nommé afin de prendre soin de la personne du mineur et d'assurer la gestion et la conservation de son patrimoine éventuel.

Depuis la Loi du 5 juillet 1974, à l'accession de la majorité (dix-huit ans), un majeur peut exercer tous ses droits civils. Cependant, certains sont dans l'impossibilité d'accomplir les actes de la vie civile, de gérer leur patrimoine ou d'exercer leurs droits personnels. Une mesure de protection constituera dans ce cas une garantie pour ces majeurs vulnérables, principe dérogeant à l'article 488 du Code civil déclarant pleinement capables les personnes de l'un et de l'autre sexe ayant atteint l'âge de dix-huit ans. Un majeur protégé est donc la personne qui, âgée de dix-huit ans au moins, dispose de tous ces droits mais ne les exerce pas elle-même en totalité. Différents régimes peuvent être appliqués, correspondant chacun à une adaptation tenant compte de la variété des situations dans laquelle un majeur protégé peut se trouver. Toutefois, le champ d'application volontairement large des régimes de protection se trouve encadré par la constatation médicale de l'altération des facultés personnelles et par l'appréciation judiciaire du besoin de représentation ou d'assistance. De plus, l'institution d'une mesure de protection peut être durable ou occasionnelle, voire limitée à la remise en cause d'un acte isolé malencontreux, de même qu'elle peut entraîner la représentation continue ou la seule assistance plus ou moins étendue de la personne protégée.

En raison de leur état physique ou de leur état mental, certains majeurs font l'objet d'un régime de protection. Mais, indépendamment de ces altérations, un certain nombre de déviations ou d'inadaptations sociales peuvent rendre nécessaire une mesure de protection. Ainsi, peut pareillement être protégé, le majeur qui, de par sa prodigalité (caractérisée par des dépenses excessives ou immorales), son intempérance (définie par l'excès de consommation d'alcool ou de stupéfiants) ou son oisiveté (manifestée par un refus de travailler ou une renonciation injustifiée au revenu du travail) s'expose à tomber dans le besoin ou compromet l'exécution de ses obligations familiales. La loi prévoit donc des protections pour des atteintes physiques ou psychiques, la maladie, l'infirmité, ou même, l'affaiblissement dû à l'âge.

1.1.2. Droits, obligations et responsabilités de la personne protégée et de son représentant légal

1.1.2.1. La personne protégée

Quand le majeur (sous protection juridique ou non) commet un délit (acte réglementé par le Code pénal) et n'a pas conscience de son acte délictueux, ni des conséquences de cet acte, ni de l'interdiction faite par la loi d'accomplir cet acte, il est toujours tenu de réparer les dommages réels qu'il a causé à autrui, intentionnellement ou non. Mais, même s'il peut être déclaré pénalement irresponsable, il sera toujours tenu de réparer le dommage causé à la victime. Il pourra être uniquement exonéré des sanctions pénales (amende et/ou prison), mais il sera responsable civilement. L'article 1382 du Code civil pose d'ailleurs le principe de la responsabilité civile de chacun : " Tout fait quelconque de l'homme, qui cause à autrui un dommage, oblige celui par qui la faute duquel il est arrivé, à le réparer ". L'article 489-2 du Code civil prévoit également que : " Celui qui a causé un dommage à autrui alors qu'il était sous l'empire d'un trouble mental, n'en est pas moins obligé à réparation ". Cet article 482-2 s'applique à toutes les responsabilités prévues aux articles 1382 et suivants.

Il peut y avoir cumul de responsabilité pénale et civile. Cependant, selon l'article 122-1 du Code pénal : " N'est pas pénalement responsable la personne qui était atteinte au moment des faits, d'un trouble psychique ou neuropsychique ayant aboli son discernement ou le contrôle de ses actes. La personne qui était atteinte, au moment des faits, d'un trouble psychique ou neuropsychique ayant altéré son discernement ou entravé le contrôle de ses actes demeure punissable ; toutefois, la juridiction tient compte de cette circonstance lorsqu'elle détermine la peine et en fixe le régime ".

1.1.2.2. Le représentant légal

Ainsi, l'administrateur légal doit à la fois prendre soin de la personne protégée et assurer la gestion de son patrimoine, mais, les pouvoirs qui lui sont conférés varient en fonction du régime (tutelle ou curatelle), des modalités de mise en œuvre (conseil de famille, administration légale, ou gérance de tutelle ou de curatelle) ou même de la nature de l'acte envisagé.

Mais, dans tous les cas, la responsabilité civile du représentant légal peut être engagée en cas de faute de gestion (omission de requérir une autorisation...), d'inertie coupable (défaut de placement de capitaux, négligence à s'entourer des conseils nécessaires...), d'intervention contraire aux intérêts du majeur protégé et peut être conjuguée avec leur responsabilité pénale en cas de détournement de fonds constitutif d'un abus de confiance. Chaque année, et ce, jusqu'au 1^{er} janvier 2009, le tuteur, l'administrateur légal, le gérant de tutelle ou le curateur disposant des pouvoirs de l'article 512, doivent rendre des comptes de leur gestion au greffier en chef du tribunal ou au juge s'il s'est réservé leur contrôle, ainsi qu'au majeur en curatelle le cas échéant. Dans les trois mois suivant une décision de changement de tuteur ou de curateur, de mainlevée ou d'extinction de la protection, ces mêmes organes tutélaires doivent rendre le compte définitif de leur gestion au juge, le cas échéant au nouveau tuteur ou curateur et au majeur (ou à ses héritiers) lequel ne peut

donner approbation avant l'expiration d'un délai d'un mois. Dans toutes les situations où leurs intérêts sont en opposition avec ceux du majeur protégé, ils doivent demander au juge des tutelles la désignation d'un administrateur spécial ("*ad hoc*").

1.1.3. Les différentes mesures de protection en vigueur avant le 5 mars 2007

Chaque mesure de protection doit être adaptée, en fonction notamment de l'âge, de la situation médicale, de l'environnement familial et des enjeux patrimoniaux.

Cependant, un des principes de la loi du 3 janvier 1968, s'agissant du mode de dévolution des tutelles et curatelles, était que la priorité était accordée à la famille : l'État n'avait vocation à intervenir qu'à la marge, de façon subsidiaire, quand tous les relais familiaux faisaient défaut (en l'absence de ceux-ci, en raison de l'inaptitude à exercer la mission tutélaire, etc.). Plus précisément, lorsque la tutelle ou la curatelle est déclarée vacante, le juge la défère à l'Etat qui, lui, la confie généralement à une association tutélaire.

Cependant, le recours aux tuteurs et aux curateurs non familiaux doit cependant demeurer subsidiaire : c'est la primauté familiale qui est reconnue par la loi dans l'exercice des mesures de tutelle alors que le juge a, sauf pour le conjoint du majeur protégé, une entière liberté pour désigner la personne à qui confier l'exercice d'une mesure de curatelle.

Ainsi, l'entourage familial immédiat du majeur, peut initier l'ouverture de la protection et former tous les types de recours possibles et a qualité pour agir en justice, dans le cadre du placement sous sauvegarde, contre les actes malencontreusement conclus. La famille proche a aussi l'obligation d'effectuer les actes conservatoires urgents indispensables à la protection des intérêts du majeur. Surtout, ses membres sont choisis en priorité pour exercer les fonctions d'administrateur légal sous contrôle judiciaire, de curateur ou composer le conseil de famille.

1.1.3.1. *Les mesures de protection pour les mineurs*

➤ *La tutelle des mineurs*

La tutelle des mineurs est une mesure de protection et de représentation juridique des mineurs prononcées par le juge des tutelles (tribunal d'instance). Un tuteur est alors nommé, en remplacement des parents, pour prendre soin du mineur et assurer la gestion et la conservation de son patrimoine éventuel.

Un mineur peut être placé sous tutelle légale, soit quand l'autorité parentale ne s'exerce plus : ses deux parents sont décédés ou font l'objet d'un retrait de l'autorité parentale par décision de justice ou l'enfant n'a ni père, ni mère (sa filiation n'étant pas établie), ou soit en cas de circonstance graves, lorsque le mineur a toujours ses deux parents, et en toute circonstance appréciée par le juge lorsque le mineur est orphelin de l'un de ses deux parents (soit à la demande des parents ou du Procureur de la République)

Un Conseil de famille se réunit alors sur convocation du juge des tutelles et décide des conditions générales concernant l'entretien et l'éducation du mineur. Le mineur, capable de discernement est systématiquement entendu par le juge des tutelles avant la réunion du conseil de famille. Si, aucun ascendant ne peut assurer la tutelle, le mineur protégé est confié au service de l'aide sociale à l'enfance.

Le tuteur désigné doit prendre soin de la personne du mineur et doit gérer ses biens, tout en le représentant pour la plupart des actes de la vie civile (travaux de réparation, acceptation de legs ou de dons sans charge, etc.).

➤ *La tutelle aux prestations sociales enfants (TPSE)*

La tutelle aux prestations sociales est une mesure de protection ordonnée par un juge (selon le cas le juge des tutelles ou le juge des enfants) afin d'aider une personne ou une famille en difficulté financière et sociale ou présentant un handicap ne lui permettant pas de gérer dans son intérêt ses prestations sociales. Cette tutelle est exercée par un tuteur aux prestations sociales, qui est une personne physique ou morale (association agissant par l'intermédiaire de délégués) agréée par le Préfet.

La tutelle aux prestations sociales enfants fait partie de ces tutelles. Elle concerne les prestations familiales versées à la famille pour l'éducation des enfants, notamment : les allocations familiales, le complément familial, les allocations de logement, d'éducation de l'enfant handicapé, de soutien familial, de rentrée scolaire, de parent isolé (API), la rente d'enfant orphelin par accident de travail, la prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE) ou l'allocation pour jeune enfant (APJE).

1.1.3.2. Les mesures de protection pour les majeurs

La loi du 3 janvier 1968 a créé une large gamme de mesures de protection pour les majeurs, variant selon leur étendue et leur durée. Au besoin de protection provisoire qu'assure la sauvegarde de justice répond la protection durable de la curatelle et de la tutelle, cette dernière constituant un dernier recours à l'égard des majeurs pour lesquels les effets des autres régimes s'avéreraient insuffisants.

➤ *La sauvegarde de justice*

Cette mesure est un régime primaire de protection, sans effet rétroactif, qui prend fin dès que l'intéressé recouvre ses pleines facultés. Dans le cas contraire, elle a vocation à se transformer en un régime plus protecteur (tutelle ou curatelle) ; ces protections étant davantage structurées et durables. Il s'agit d'une mesure visant à protéger les personnes dont les facultés mentales sont altérées par une maladie, une infirmité, ou un affaiblissement dû à l'âge, ou celles dont les facultés corporelles sont altérées au point d'empêcher l'expression de la volonté. Ce régime de protection laisse donc au majeur sa capacité juridique et la faculté d'organiser la gestion de ses intérêts.

La gestion des biens de la personne sous sauvegarde est principalement assurée de trois manières :

- le majeur peut, avant ou pendant sa mise sous sauvegarde, désigner un mandataire chargé d'administrer ses biens. Il s'agit alors d'un mandat conventionnel. Ce mandat est alors soumis au contrôle du juge des tutelles
- en l'absence de mandat constitué précédemment à l'altération des facultés du majeur, le responsable de l'établissement de soins qui accueille le majeur sous sauvegarde, son conjoint, ses ascendants, ses descendants, un proche, le ministère public ou encore le juge des tutelles sont tenus d'effectuer les actes conservatoires que nécessite la gestion du patrimoine de la personne protégée

- en cas de situation d'urgence que ne règlent ni le mandat conventionnel, ni la gestion d'affaires, le juge des tutelles peut désigner un mandataire spécial en précisant limitativement les éléments du patrimoine qu'il gèrera et le type d'actes d'administration qu'il sera autorisé à faire, tels qu'encaisser les revenus, assurer les dépenses courantes, dresser un inventaire.

En outre, la déclaration de sauvegarde prend effet pendant deux mois à compter de sa transmission au Procureur de la République et peut être renouvelée par période de six mois. Sa mise en œuvre peut être rapide et fixée de manière temporaire. Cette mesure ne peut, sauf si elle émane du juge, être prononcée au profit du prodigue, de l'oisif ou de l'intempérant.

➤ *La tutelle*

Une tutelle est ouverte quand un majeur a besoin, du fait des altérations qu'il subit (altérations de ses facultés mentales par une maladie, une infirmité ou un affaiblissement dû à l'âge, ou altération de ses facultés physiques empêchant l'expression de la volonté), d'être représenté de façon continue dans la plupart des actes de la vie civile : c'est la mesure de protection juridique qui prive le plus l'individu de l'exercice de ses droits civils. Le majeur s'efface alors devant son représentant. Sa situation est identique à celle du mineur : tous ses actes postérieurs à sa mise sous tutelle sont déclarés nuls de droit. L'intéressé est également radié des listes électorales.

Toutefois, soucieuse de sauvegarder au maximum la liberté individuelle et le respect de la personne humaine, la loi a exclu de cette incapacité générale les actes les plus personnels du majeur : il peut ainsi donner son consentement au mariage (après avis médical et accord des autorités tutélaires) et reconnaître valablement un enfant naturel. Par ailleurs, une procédure de divorce ne peut être introduite en son nom par le tuteur sans son accord.

En tutelle comme en curatelle, le majeur peut accomplir les actes de vie courante (achats quotidiens) mais toute activité commerciale lui est interdite. De même, aucune atteinte aux droits de la personnalité (intégrité corporelle, intimité privée, droit à l'image) ne peut être autorisée contre le gré du majeur.

Il existe quatre types de tutelle :

- *La tutelle avec conseil de famille*

Le juge des tutelles nomme, pour la durée de la tutelle, un conseil de famille composé de quatre à six personnes choisies parmi les parents du majeur protégé (ou, à défaut, parmi ses proches). Le conseil de famille est l'organe de décision pour la prise en charge de la personne protégée. Il désigne un tuteur et un subrogé tuteur, c'est-à-dire une personne dont le rôle est d'assister le tuteur, voire de le remplacer dans certains cas.

Dans ce cas là, le conjoint est en principe le tuteur de la personne à protéger. Toutefois, la tutelle légale du conjoint ne peut s'ouvrir que si la communauté de vie n'a pas cessé entre les époux. Si cette condition n'est pas remplie ou si le juge estime que l'époux n'est pas capable de gérer les biens du malade de façon satisfaisante, le tuteur peut être choisi parmi les parents, alliés, proches ou amis du majeur.

Chargé d'assurer la continuité de la gestion du patrimoine, le tuteur dispose de pouvoirs étendus. Il représente le majeur (qui est domicilié chez lui) et accomplit seul tous les actes

d'administration intéressant la gestion de ses biens. Mais il est soumis à diverses obligations légales et doit passer un certain nombre d'actes avec le consentement du conseil de famille. L'autorisation de ce dernier est notamment requise pour tous les actes de disposition (touchant au patrimoine) que le tuteur accomplit au nom du majeur. Toutefois, si la valeur en capital n'excède pas une somme fixée par décret, l'accord du juge des tutelles peut remplacer celui du conseil de famille.

- *L'administration légale sous contrôle judiciaire*

Le juge des tutelles a la possibilité, lorsque le majeur a des proches parents, de confier à l'un d'eux la gestion des biens en qualité d'administrateur légal sous contrôle judiciaire. Ce régime fonctionne sans subrogé tuteur, ni conseil de famille (l'intervention du conseil de famille n'est nécessaire que pour autoriser le mariage de la personne protégée). Pour accomplir les actes qu'un tuteur ne pourrait faire qu'avec une autorisation, l'administrateur doit se pourvoir d'une autorisation du juge des tutelles. Il peut faire seul les autres actes.

- *La gérance de tutelle*

Si les biens sont simples à gérer, le juge peut se borner à désigner un gérant de la tutelle (sans subrogé tuteur ni conseil de famille). Ce gérant peut alors être un membre du personnel administratif de l'établissement où la personne protégée est hébergée, un administrateur spécial choisi sur une liste établie chaque année par le procureur de la République (en vigueur jusqu'au 1^{er} janvier 2009). L'administrateur est soit un particulier qualifié qui accepte d'être désigné pour exercer la tutelle en gérance, soit une personne morale (association reconnue d'utilité publique, association déclarée ou fondation ayant une vocation sociale).

Les pouvoirs du gérant sont limités : il perçoit les revenus de la personne protégée et les utilise pour l'entretien et le traitement de celle-ci. Le cas échéant, il verse les excédents des revenus à un compte ouvert chez un dépositaire agréé. Si, au cours de sa gestion, il estime devoir faire certains actes autres que la perception des revenus (notamment des actes de disposition qui touchent au patrimoine), il doit saisir le juge qui pourra soit l'autoriser à faire les actes en question, soit décider l'ouverture d'une tutelle complète.

- *La tutelle d'État*

S'il n'existe aucun parent ou allié du majeur en état d'exercer la tutelle, si aucune autre personne n'accepte d'en assumer la charge et si le juge des tutelles hésite à imposer la charge de tuteur à un parent dans la crainte que ce dernier ne remplisse pas ou mal sa mission, la tutelle peut être confiée à l'État. Cette tutelle d'État peut être exercée par le préfet qui la délègue au directeur départemental des affaires sanitaires et sociales (DDASS), tout notaire compétent pour instrumenter dans le ressort du tribunal d'instance, ou les personnes morales ou physiques qualifiées figurant sur une liste établie par le procureur de la République (en vigueur jusqu'au 1^{er} janvier 2009).

Le tuteur d'État, quel qu'il soit, dispose des mêmes pouvoirs et devoirs qu'un administrateur légal sous contrôle judiciaire.

Une mesure de protection prend cessation, soit par le décès du majeur protégé, soit par un jugement de mainlevée judiciaire constatant la disparition des causes qui l'ont déterminée. La mainlevée fait suite à la guérison du majeur protégé ou à l'amélioration de son état de

santé. Elle peut également se justifier par la seule disparition de la condition relative au besoin de protection qui, dans ce cas, ne nécessite pas d'être médicalement établi.

Le jugement prononçant la mainlevée de la tutelle ou de la curatelle parachève une procédure analogue à celle qui avait conduit à son ouverture. Ainsi, outre la faculté réservée au juge d'agir de sa propre initiative, les personnes ayant qualité pour demander la mainlevée sont les mêmes que celles aptes à solliciter l'ouverture d'une protection. Présentée dans les mêmes formes, la demande doit énoncer les faits qui paraissent de nature à justifier la mainlevée et être accompagnée d'un certificat délivré par un médecin spécialiste.

➤ *La curatelle*

Une curatelle est préférée pour un majeur ayant besoin d'être assisté et conseillé dans les actes les plus importants de la vie civile ou, dont les actes les plus graves doivent simplement être contrôlés par le curateur. Ainsi, une curatelle est ouverte sous deux conditions cumulatives :

- la personne concernée doit subir une altération des facultés mentales résultant d'une maladie, d'une infirmité ou d'un affaiblissement dû à l'âge,
- l'altération doit être telle que le majeur, sans être hors d'état d'agir lui-même, ait besoin d'être conseillé ou contrôlé dans les actes de la vie civile. La curatelle consacre ainsi la semi capacité de la personne protégée.

La loi prévoit également qu'une curatelle puisse être ouverte pour protéger une personne qui, par sa prodigalité, son intempérance ou son oisiveté, s'expose à tomber dans le besoin ou compromet ses obligations familiales. Ce type de curatelle est une protection purement sociale et familiale, elle ne nécessite pas de certificat médical.

Il existe deux types de curatelle :

- *La curatelle simple*

Le majeur ne peut faire seul, sans l'assistance du curateur, aucun des actes qui sous le régime de la tutelle requerraient une autorisation du conseil de famille, tels que recevoir des capitaux ou en faire emploi. Il peut en revanche effectuer seul les actes qui concernent sa personne et ses biens (à l'exception du mariage et du divorce, qui réclament l'accord du curateur).

- *La curatelle renforcée*

Le curateur gère les revenus du majeur et assure le règlement de ses dépenses, en rendant compte de sa gestion au juge des tutelles. Cette mesure est souvent privilégiée pour les personnes hospitalisées ne disposant que d'un faible revenu, afin d'éviter une mise sous tutelle.

La curatelle est donc une mesure de protection souple qui permet au juge d'adapter ses effets en fonction des besoins de la personne protégée, en étendant ou restreignant sa capacité d'agir. Sur avis du médecin traitant, le juge peut ainsi, à l'ouverture de la curatelle ou par un jugement ultérieur, énumérer certains actes que le majeur sous curatelle pourra faire seul. En fonction de l'évolution de l'état de l'intéressé, la curatelle peut également

disparaître ou se transformer en tutelle. Ainsi, contrairement au régime de tutelle, le rôle du juge des tutelles dans la curatelle est très effacé : il n'interviendra qu'en cas de désaccord, relatif à un acte de disposition, entre le curateur et le majeur protégé.

En outre, l'exercice de la curatelle renforcée peut, à défaut de proches dans l'environnement du majeur ou lorsque des circonstances rendent préférables la désignation d'un tiers, être confié à l'une des personnes physiques ou morales (comme une association tutélaire). La prestation assurée par un curateur extérieur engendre une rémunération arbitrée par le juge et financée par le patrimoine du majeur protégé. Lorsque le majeur protégé est hospitalisé ou placé dans un établissement, le curateur peut être désigné parmi le personnel de l'établissement de soins.

En cas de vacance familiale, la curatelle peut être dévolue à l'Etat. Dans ce cas, la curatelle d'Etat est confiée au préfet, lequel la délègue au directeur départemental de l'action sanitaire et sociale, à un notaire ou à une personne physique ou morale inscrite sur la liste établie annuellement par le procureur de la République, disposition en vigueur jusqu'au 1^{er} janvier 2009.

➤ *La tutelle aux prestations sociales adultes (TPSA)*

Cette aide complète le régime de protection civil (tutelle et curatelle) afin de garantir le bon usage des prestations versées par la société aux majeurs et de réaliser une action éducative. Le majeur n'est d'ailleurs pas placé sous tutelle ou curatelle, ce sont les prestations qui le sont et non la personne elle-même. Ainsi, le tuteur n'agira pas en lieu et place du majeur. Il sera rémunéré par l'organisme débiteur de l'allocation (caisse d'allocations familiales, mutualité sociale agricole, conseils généraux, Etat), ou de la plus importante en cas de prestations multiples, sans prélèvement sur les ressources du bénéficiaire. De plus, le majeur protégé conserve l'exercice de ses droits civiques. Il demeure responsable civilement et pénalement, fait face à l'ensemble des contrats qu'il a conclu et gère l'ensemble des revenus qui ne sont pas mentionnés dans le jugement.

Lorsque les prestations sociales versées à un majeur ne sont pas utilisées dans son intérêt, ou qu'il vit dans des conditions d'hygiène, de logement ou d'alimentation manifestement défectueuses, le juge des tutelles du tribunal d'instance peut nommer un tuteur aux prestations sociales (personne physique ou morale) chargé de percevoir tout ou partie de ces prestations et de les utiliser au profit du bénéficiaire. Les prestations pouvant faire l'objet d'une mise sous tutelle sont : l'allocation aux adultes handicapés, le revenu minimum d'insertion, les allocations d'aide sociale aux personnes âgées, aux aveugles et grands infirmes, les avantages vieillesse qui sont attribués sous condition de ressources, l'allocation aux conjointes de salariés ayant élevé au moins cinq enfants, l'allocation supplémentaire vieillesse du Fonds national de solidarité.

Le juge peut instituer cette mesure sur demande du bénéficiaire, de son conjoint, de ses ascendants ou descendants, ses frères ou sœurs, mais aussi, du Préfet, des directeurs des affaires sanitaires et sociales (DRASS et DDASS), du Procureur de la République. Le juge peut également l'ouvrir d'office, lorsque celui-ci suit déjà la situation d'un majeur placé sous une mesure de tutelle ou de curatelle civile.

1.2. La réforme induite par les lois du 5 mars 2007

1.2.1. Les principaux acteurs

1.2.1.1. *La famille*

La loi du 5 mars 2007 met en avant le rôle primordial de la famille dans la protection des personnes majeurs atteintes d'une altération de leurs facultés personnelles, tant dans le cadre des mesures d'accompagnement judiciaire que dans celui des mesures judiciaires de protection. Ainsi, la protection des majeurs est « un devoir des familles et de la collectivité publique » (C. civ., art. 415).

Dans l'article 430 du code civil, le conjoint, le partenaire d'un pacte civil de solidarité ou le concubin, (si la vie commune n'a pas cessé entre eux), un parent, un allié ou une personne entretenant avec le majeur des liens étroits et stables peuvent demander l'ouverture d'une mesure de protection judiciaire. Les mêmes personnes peuvent être désignées comme tuteur ou curateur, mais l'article 449 du code civil cite en revanche la « personne résidant avec le majeur protégé et entretenant avec lui des liens étroits et stables », posant ainsi l'exigence supplémentaire de cohabitation.

Conséquence de cette reconnaissance du rôle de la famille, la loi du 5 mars 2007 pose le principe d'une aide aux tuteurs familiaux, notamment les membres de la famille ou les proches désignés en tant que tuteurs et curateurs d'une personne protégée. Cependant, aucun financement spécifique de ce dispositif n'est toutefois pas prévu.

1.2.1.2. *Le juge des tutelles et le Procureur de la République*

Même si la loi du 5 mars 2007 a supprimé la faculté qui était offerte au juge de se saisir d'office pour déclencher l'ouverture d'une mesure de protection, le rôle du juge des tutelles dans le dispositif de protection des majeurs est central. Les attributions du procureur de la République ont quant à elles été étendues. De fait, le rôle du parquet dans la protection des majeurs vulnérables devient essentiel, à l'instar de celui qu'il a progressivement acquis en matière de protection de l'enfance. Ses nouvelles missions se retrouvent tant dans les mesures de protection juridique (l'établissement de la liste des médecins, l'avis conforme sur la liste des mandataires judiciaires à la protection des majeurs, les signalements et leur traitement, etc.) que dans la mesure d'accompagnement judiciaire (saisine du juge aux fins de mise en place de la MAJ, information du président du Conseil Général de la suite donnée à la saisine, etc.).

Le juge des tutelles et le procureur de la République exercent tous deux un rôle de surveillance générale des mesures de protection dans leur ressort (Code civil, article 416).

Le juge des tutelles prononce les mesures judiciaires de protection ; il désigne le mandataire spécial, le curateur ou le tuteur, le subrogé tuteur ou curateur, ou organise la tutelle avec conseil de famille ; il fixe la durée de la mesure, notamment celle de la tutelle ou de la curatelle, sans que celle-ci n'excède les cinq ans et prend différentes dispositions pendant l'exécution de ces mesures, ou même dans le cadre de la mesure d'accompagnement judiciaire. Il peut en outre prononcer à l'encontre des personnes chargées de la mesure de protection des injonctions, assorties d'une amende civile si les intéressés n'y satisfont pas.

1.2.1.3. Les collectivités publiques

La protection des majeurs est un devoir pour les collectivités publiques, notamment pour les départements, l'Etat et les organismes de protection sociale dans la prise en charge financière des mesures de protection et d'accompagnement judiciaire. Le département a une mission essentielle dans la mise en place du dispositif d'accompagnement social personnalisé. L'Etat, par l'intermédiaire du préfet de département, a un rôle dans l'encadrement des mandataires judiciaires, leur habilitation, etc.

1.2.1.4. Le médecin

Depuis le 1^{er} janvier 2009, la demande d'ouverture d'une mesure de protection judiciaire adressée au juge doit être accompagnée, sous peine d'irrecevabilité, d'un certificat circonstancié rédigé par un médecin choisi sur une liste établie par le procureur de la République (C. civ, art 431). En outre, l'avis du médecin est sollicité soit lorsque le juge prévoit d'écarter la règle de l'audition de la personne protégée ou lorsqu'il est envisagé de porter atteinte au droit au logement de la personne protégée.

1.2.1.5. Les mandataires judiciaires à la protection des majeurs et les délégués aux prestations familiales

Une profession unifiée a été instaurée par la réforme du 5 mars 2007, qui est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2009. En effet, lorsqu'aucun membre de la famille ou aucun proche du majeur ne peut exercer une mesure de protection judiciaire, celle-ci sera confiée à un mandataire judiciaire à la protection des majeurs. Juridiquement, les mandataires peuvent appartenir à une association tutélaire dont ils sont les salariés, être les préposés d'un établissement de santé, social ou médico-social (pour personnes âgées, notamment) ou pratiquer cette activité à titre individuel (il s'agit alors des anciens gérants de tutelle). Ils peuvent ainsi se voir confier par le juge une sauvegarde de justice, une curatelle, une tutelle, une mesure d'accompagnement judiciaire.

Plusieurs conditions sont nécessaires pour exercer la fonction de mandataire judiciaire à la protection des majeurs. Depuis le 1^{er} janvier 2009, les mandataires judiciaires à la protection des majeurs doivent satisfaire à des conditions de moralité, d'âge, de formation certifiée par l'Etat et d'expérience professionnelle. Ils doivent également être inscrits sur une liste départementale, qui est dressée et tenue à jour par le représentant de l'Etat dans le département et également prêter serment devant le tribunal d'instance du chef-lieu de département. Ces dispositions sont en vigueur également pour les délégués aux prestations familiales.

1.2.1.6. D'autres acteurs

D'autres acteurs entrent dans le dispositif de protection des majeurs : les notaires dans le cadre du mandat de protection future et les avocats, quel que soit le type de mesure. Les

établissements, au vu de l'objectif de professionnalisation du secteur peuvent également être cités.

1.2.2. La réforme de la protection de l'enfance

La loi n° 2007-293 du 5 mars 2007 engage une réforme de la protection de l'enfance. Ce dispositif est issu des lois de décentralisation, notamment celle du 6 janvier 1986, où la responsabilité de l'aide sociale à l'enfance a été confiée aux conseils généraux et de la loi du 10 juillet 1989 relative à la prévention des mauvais traitements, qui a permis la mise en place du Service national d'accueil téléphonique pour l'enfance maltraitée. Cette réforme poursuit trois objectifs : renforcer la prévention, améliorer le dispositif d'alerte et de signalement, diversifier les modes d'intervention auprès des enfants et de leur famille. Plaçant au cœur du dispositif l'intérêt de l'enfant, elle a aussi pour ambition de renouveler les relations avec les familles.

1.2.2.1. *Principes généraux*

L'article 12 – article L. 226-4 du Code de l'action sociale et des familles prévoit une meilleure coordination entre la protection judiciaire et la protection sociale mise en œuvre par les conseils généraux. Ainsi, la loi fixe trois critères de saisine de l'autorité judiciaire par le président du conseil général lorsqu'un enfant est en danger : lorsque les actions menées dans le cadre de la protection sociale n'ont pas permis de remédier à la situation de danger, lorsque ces actions ne peuvent être mises en place en raison du refus de la famille d'accepter l'intervention du service de l'aide sociale à l'enfance et de l'impossibilité dans laquelle elle se trouve de collaborer avec ce service, enfin, quand il est impossible d'évaluer la situation et dès lors que le mineur est présumé être en danger.

En outre, dans la loi n° 2007-308 du 5 mars 2007 portant réforme de la protection juridique des majeurs, différentes dispositions concernent les mineurs, notamment :

- la suppression de la tutelle légale, c'est-à-dire, l'obligation de choisir le tuteur d'un mineur parmi ses ascendants, en l'absence de choix du dernier vivant de ses parents,
- la composition et les règles de fonctionnement du conseil de famille qui seront clarifiées et sensiblement modernisées. Le juge des tutelles désigne toujours ses membres, pour la durée de la tutelle ; la modification principale portant sur le nombre des membres du conseil de famille (quatre membres, y compris le tuteur et le subrogé tuteur, mais non le juge),
- la tutelle d'un mineur doit toujours être organisée avec un conseil de famille, mais celui-ci n'est plus obligé, en l'absence de testament établi par le dernier parent vivant, de confier la tutelle à un ascendant : le tuteur sera désigné en considération d'abord de l'intérêt de l'enfant.

1.2.2.2. *La mesure judiciaire d'aide à la gestion du budget familial*

La mesure judiciaire d'aide à la gestion du budget familial s'est substituée au dispositif judiciaire de tutelle aux prestations sociales « enfants ». La loi du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance a prévu que, lorsque les prestations familiales ne sont pas employées

pour les besoins liées au logement, à l'entretien, à la santé, et à l'éducation des enfants, le juge des enfants peut dans ce cas, ordonner qu'elles soient, en tout ou partie, versées à un délégué aux prestations familiales (nouveau statut instauré par le législateur).

Le délégué aux prestations familiales est une personne morale ou physique qualifiée, chargée du bon usage des prestations familiales et désignée par le juge des enfants. Cependant, cette mesure intervient lorsqu'un accompagnement en économie sociale et familiale n'apparaît pas suffisant. Cette loi transforme ainsi la tutelle aux prestations sociales, notamment en modifiant les conditions d'ouverture de la mesure et en inscrivant celle-ci dans le code civil, alors qu'auparavant, elle dépendait du code de la sécurité sociale.

Un décret¹ fixe les modalités de son application, en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2009. C'est le juge des enfants qui est compétent pour ordonner la mesure judiciaire d'aide à la gestion du budget familial. Ce juge est celui du lieu où demeure l'allocataire ou l'attributaire des prestations familiales auxquelles le mineur ouvre droit. Le juge des enfants peut se saisir d'office à titre exceptionnel, ou il peut être saisi par l'un des représentants légaux du mineur, par l'allocataire des prestations familiales, par le procureur de la République, par le maire de la commune de résidence de l'allocataire des prestations familiales ou le maire de la commune de résidence de ce mineur, conjointement avec l'organisme débiteur des prestations familiales ; le Président du Conseil Général peut également le signaler au procureur de la République.

Le déroulement de la procédure est décrit également dans le décret : les personnes avisées de l'ouverture de la procédure, la convocation de l'allocataire par le juge (au moins 8 jours avant la date de l'audience), le droit de l'allocataire de se faire assister par un avocat et de consulter son dossier, la décision rendue par le juge (décision pouvant être à tout moment annulée ou modifiée par le juge, décision notifiée dans les 8 jours aux parties et susceptible d'appel dans les 15 jours).

1.2.3. La réforme de la protection juridique des majeurs

Issue d'une longue réflexion, la loi n° 2007-308 du 5 mars 2007 portant réforme de la protection juridique des majeurs, vient moderniser le système organisé par la loi n° 66-774 du 18 octobre 1966 relevant du Code de la sécurité sociale, instituant des mesures de tutelle aux prestations sociales adultes (TPSA) et par la loi n° 68-5 du 3 janvier 1968, inscrite dans le Code civil, qui définit et organise les mesures de sauvegarde de justice, de curatelle et de tutelle. Le système instauré par cette loi de 1968 était soucieux de graduer la protection des personnes afin de respecter au maximum la liberté individuelle.

C'est à la lumière des principes fixés par l'Europe, des décisions rendues par la Cour de cassation et de l'observatoire des enjeux de terrain, que se fondent les évolutions proposées dans la loi du 5 mars 2007 par le législateur. Ce dernier vient ainsi de traduire l'évolution du regard de notre société sur ces personnes vulnérables et plus particulièrement sur les personnes handicapées mentales ; même si des dispositions spécifiques pour ces personnes avait déjà été prises d'une manière ponctuelle : initialement dans le domaine médico-social avec la loi n° 2002-02 du 2 janvier 2002 portant rénovation de l'action sociale et médico-sociale, puis dans le domaine sanitaire avec la loi n° 2002-303 du 4 mars 2002 relative aux droits des malades et à la qualité du système de santé, la loi n° 2004-800 du 6 août 2004 relative à la politique de santé publique d'une part, en édifiant un corpus normatif

¹ Décret n° 2008-1486 du 30 décembre 2008 relatif au placement des mineurs et à la mesure judiciaire d'aide à la gestion du budget familial

spécifique aux personnes en situation de handicap, avec la loi n° 2005-102 du 11 février 2005, relative à l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées, d'autre part.

La loi n° 2007-308 du 5 mars 2007 est entrée en vigueur pour l'essentiel le 1^{er} janvier 2009. Diverses dispositions ont été prévues et fixées dans des décrets d'application et des arrêtés. C'est une réforme à la fois civile, sociale et financière, qui vise à recentrer le dispositif de protection juridique sur les personnes qui sont réellement atteintes d'une altération (médicalement constatée) de leurs facultés personnelles. A cet effet, la loi vise à redonner leur pleine effectivité aux principes ci-dessous (Code civil, article 428) qui doivent sous-tendre la décision du juge des tutelles:

- de nécessité : la mesure judiciaire doit être justifiée par une altération des facultés personnelles,
- de subsidiarité : la mesure judiciaire ne doit être prononcée que lorsque les solutions non contraignantes ne peuvent être mises en œuvre,
- de proportionnalité : la protection doit être adaptée à la situation du majeur.

La réforme est organisée autour de quatre axes principaux :

1.2.3.1. La refonte du code civil : la protection et les droits de la personne protégée au cœur du dispositif

La loi du 5 mars 2007 a souhaité replacer l'individu et sa famille au centre de la réforme : elle a réaffirmé le rôle prépondérant des proches dans la protection des personnes vulnérables, tout en procédant à une nouvelle répartition des rôles de chacun.

Ainsi, la refonte du code civil a pour objectif d'améliorer la protection des personnes et l'exercice de leurs droits et d'adapter les mesures à la situation du majeur, plaçant ainsi la personne au centre de sa protection. La reconnaissance de la protection de la personne, et plus seulement de son patrimoine, passe notamment par le renforcement de ses droits au cours de la procédure, mais également par le droit qui lui serait accordé d'organiser pour le futur sa propre protection juridique.

Par ailleurs, si les mesures judiciaires de protection juridique existantes avant la réforme du 5 mars 2007, à savoir la sauvegarde de justice, la curatelle et la tutelle, sont maintenues dans la loi, elles sont ajustées et graduées dans l'atteinte portée aux droits. Elles sont également prises pour des durées limitées (entre un et cinq ans), selon les mesures, et renouvelables suivant une procédure encadrée ; l'objectif étant de modifier, d'adapter ou de prendre une mainlevée de la mesure prise.

➤ Les droits à l'information et à la participation des personnes placées sous protection

La loi du 5 mars 2007 tend à renforcer la préservation de l'autonomie de la personne protégée en affirmant dans le code civil le principe de l'information par le tuteur ou le curateur du majeur protégé sur sa situation personnelle et la gestion de ses biens et la recherche de son consentement ou de son adhésion. La loi complète d'ailleurs ces dispositions en garantissant dans le code de l'action sociale et des familles l'effectivité des droits des majeurs protégés dans le cadre de l'exercice de leur protection juridique.

Un décret² précise certaines modalités de mise en œuvre des droits à l'information et à la participation des personnes protégées accompagnées par des mandataires judiciaires à la protection des majeurs et des délégués aux prestations familiales.

Conformément à la loi du 5 mars 2007, afin de garantir l'exercice effectif des droits et des libertés de la personne protégée, le mandataire judiciaire à la protection des majeurs (personne physique ou un service) doit lui remettre immédiatement, une notice d'information à laquelle est annexée une charte des droits de la personne protégée. Des explications orales viennent en support de ce document, adaptées selon son degré de compréhension. La notice d'information contient obligatoirement une présentation du dispositif de protection juridique des majeurs, des informations relatives au mandataire judiciaire et aux personnes protégées, etc. Si le mandataire judiciaire est un service, ce dernier remet à la personne protégée un document individuel de protection des majeurs (rappelant la nature et les objectifs généraux de la mesure de protection, donnant une information personnalisée des objectifs personnels de la mesure de protection, une description des modalités d'accueil et d'échanges et une présentation des conditions de participation de la personne au financement de sa mesure de protection). En tout état de cause, la personne protégée doit participer à l'élaboration de ce document. Lorsque le mandataire judiciaire représente légalement un usager d'un établissement ou service qui accueille des personnes âgées ou handicapées, la personne protégée participe directement à l'élaboration d'un document individuel de prise en charge (ou un représentant si son état ne lui permet pas d'exprimer clairement sa volonté). Lorsqu'un délégué aux prestations familiales exerce son activité dans un service, un document individuel de prise en charge doit être élaboré, en adhésion avec la famille. Il comportera : la nature et les objectifs généraux et personnels de la mesure judiciaire d'aide à la gestion du budget familial, une information personnalisée et les modalités concrètes d'accueil de la famille par le service et les conditions d'échanges entre le service et la famille. Quand le mandataire est un service mettant en œuvre les mesures de protection juridique, les personnes protégées peuvent participer directement au conseil de la vie sociale, ou selon les cas, à des groupes d'expression, de consultations et d'enquêtes de satisfaction.

➤ *L'information et le soutien des membres de la famille exerçant une tutelle ou une curatelle*

En vertu de la loi du 5 mars 2007, les membres de la famille ou de l'entourage proche du majeur protégé (curateurs ou tuteurs) bénéficient, à compter du 1er janvier 2009, à leur demande, d'une information³. Pour cela, ils doivent s'adresser aux greffes des tribunaux d'instance et de grande instance qui leur remettent la liste des personnes et des structures qui délivrent cette information.

Cette information est délivrée sous la forme d'un document ou sur Internet. Elle doit, en tout état de cause comporter :

- un rappel du fait que la protection d'une personne vulnérable est d'abord un devoir des familles, et subsidiairement une charge confiée à la collectivité publique,

² Décret n°2008-1556 du 31 décembre 2008 relatif aux droits des usagers des mandataires judiciaires à la protection des majeurs et des délégués aux prestations familiales

³ Décret n° 2008-1507 du 30 décembre 2008, J.O. du 31-12-2008, relatif à l'information et au soutien des personnes appelées à exercer ou exerçant une mesure de protection juridique des majeurs en application de l'article 449 du code civil

- une explication précise du contenu des principes fondamentaux de la protection que sont le principe de nécessité, le principe de subsidiarité et le principe de proportionnalité,
- une présentation de la législation sur la protection des personnes majeures vulnérables,
- le contenu de la charte des droits et libertés de la personne majeure protégée,
- la description du contenu des mesures de protection juridique des majeurs,
- l'énoncé des droits et obligations de la personne chargée d'exercer la mesure de protection.

A sa demande, l'intéressé peut aussi bénéficier d'un soutien technique apporté par les personnes et les structures inscrites sur la liste tenue par les greffes. Ce soutien technique consiste en une information personnalisée et une aide technique dans la formalisation des actes de saisine de l'autorité judiciaire et dans la mise en œuvre des diligences nécessaires à la protection des intérêts de la personne protégée. Elle comprend notamment une aide à la réalisation de l'inventaire des biens de la personne protégée, à la rédaction et à la mise en forme de requêtes ainsi qu'à la reddition des comptes de gestion (annuels, définitifs, récapitulatifs) ; une aide à la rédaction et à la mise en forme des courriers nécessaires à l'exercice des mesures de protection ; la vérification de la conformité des documents à produire au juge des tutelles ; l'orientation des personnes soutenues dans les différentes démarches à accomplir pour l'acquisition, la reconnaissance ou la défense des droits de la personne protégée.

Le décret fixe également les conditions que doit remplir toute personne physique qui apporte un soutien technique (posséder un diplôme ou titre de niveau III, des compétences techniques et des qualités relationnelles...).

De manière générale, l'information délivrée doit être objective et impartiale. Elle n'a pas pour objet d'influencer la personne qui la reçoit dans les décisions relatives à la situation personnelle, patrimoniale, financière et économique de la personne protégée.

En outre, afin d'accompagner l'entrée en vigueur, depuis le 1er janvier, de la réforme des tutelles, la chancellerie a lancé un portail Internet⁴, qui souhaite pouvoir donner aux particuliers des informations pratiques sur la prise en charge et les modes de protection des majeurs vulnérables, mais aussi faciliter les échanges entre les tuteurs, les greffiers et les magistrats. Cette plateforme est pour l'heure testée dans quelques tribunaux d'instance. Elle devrait être généralisée fin 2009 à l'ensemble des acteurs du secteur.

➤ *L'instauration d'un mandat de protection future*

Depuis le 5 mars 2007, toute personne peut confier un mandat de protection future à une personne physique, mais ce dispositif est entré en vigueur dans ce cas, et pour toute personne, depuis le 1er janvier 2009

Mesure conventionnelle destinée à permettre à chacun d'organiser pour l'avenir la protection de sa personne et/ou de ses biens, en raison de son état de santé physique ou mental, et d'éviter ainsi l'ouverture d'une mesure de protection judiciaire (tutelle, curatelle, sauvegarde de justice) ; mesure permettant aussi d'organiser un mandat pour autrui : prévoir l'avenir d'un enfant ayant une maladie ou un handicap, en choisissant la personne physique ou morale chargée de s'occuper lorsque les parents ne seront plus en mesure de le faire eux-mêmes.

⁴ Portail Internet : www.tutelles.justice.gouv.fr

Tant que le mandant conserve ses facultés, le mandat ne produit aucun effet. Il n'entre en vigueur que lorsqu'il est établi que le mandant ne peut plus pourvoir seul à ses intérêts. Ce dernier en reçoit alors notification.

Le mandat de protection future peut être établi par acte notarié ou sous seing privé et fonctionne comme une procuration. Le mandataire devra présenter le mandat lorsqu'il effectue des actes concernant la vie personnelle ou le patrimoine du mandant (personne protégée).

Le mandat de protection future s'appuie sur divers acteurs : le mandant, le mandataire et la personne chargée de contrôler le mandataire. Le juge des tutelles a également un rôle à jouer. Un décret⁵ détaille les missions du mandataire, les régimes et la forme du mandat, ainsi que la vie du mandat.

Conformément au droit commun du mandat, le mandat de protection future classique peut être conclu par acte notarié ou sous seing privé. A ces deux formes de mandat correspondent des champs de protection patrimoniale différents. Le mandat de protection future pour autrui doit être nécessairement conclu sous forme notariée.

1.2.3.2. *Un nouveau dispositif d'accompagnement social personnalisé*

➤ *La mesure d'accompagnement social personnalisée (MASP)*

A côté des mesures concernant la protection juridique des majeurs, une nouvelle mesure administrative d'accompagnement social et budgétaire personnalisé est prévue. Elle se situe en amont du dispositif judiciaire et a pour objectif d'éviter le placement sous protection judiciaire de personnes dont les intérêts peuvent être préservés par un accompagnement social adapté. La mise en œuvre de cette mesure est confiée au département. Cependant, celui-ci a la possibilité de déléguer, par convention, sa mise en œuvre à une autre collectivité territoriale, à un centre communal ou intercommunal d'action sociale (CCAS, CIAS), à une association, à un organisme à but non lucratif, à un organisme débiteur de prestations sociales, agréé à cet effet par le président du conseil général ou à un établissement public de coopération intercommunale (CASF, art L. 271-3 modifié).

Cette mesure est ouverte à toute personne majeure qui perçoit des prestations sociales et dont « la santé ou la sécurité est menacée par les difficultés à gérer ses ressources » (CASF, art. L. 271-1). Elle comporte, à la fois une aide à la gestion des prestations sociales et un accompagnement social individualisé reposant sur un contrat. Ce contrat devrait être conclu pour une durée de six mois, renouvelable dans la limite de quatre ans au total. Il doit faire l'objet d'une évaluation lors de son renouvellement. Elle se divise également en deux volets :

- une mesure consentie qui repose sur un contrat établi entre l'intéressé et le conseil général, qui prévoit des actions en faveur de l'insertion sociale et en vue du rétablissement des conditions d'une gestion autonome de certaines prestations sociales (champ pouvant être étendu par la suite),
- une mesure imposée qui consiste en l'affectation directe des prestations sociales au bailleur, en cas de refus du contrat d'accompagnement ou quand les clauses ne sont pas respectées.

⁵ Décret n°2007-1702 du 30 novembre 2007 relatif au modèle de mandat de protection future sous seing privé

Ainsi, le contrat d'accompagnement social personnalisé est conclu entre l'intéressé et le conseil général, au nom du département. Le bénéficiaire peut autoriser ce dernier à percevoir et à gérer pour son compte une ou plusieurs prestations dont la liste est fixée par décret⁶. Il s'agit notamment de l'Aide personnalisée au logement, de l'Allocation de logement sociale, de l'Allocation personnalisée d'autonomie, de l'Allocation de solidarité aux personnes âgées, de l'allocation supplémentaire d'invalidité, de l'Allocation aux adultes handicapés, du complément de ressources et de la majoration pour la vie autonome, de la Prestation de compensation du handicap à domicile, du Revenu minimum d'insertion et de l'Allocation de parent isolé ou du Revenu de solidarité active. Si la situation de la personne le justifie, le contrat peut être étendu (sauf si une mesure judiciaire d'aide à la gestion du budget familial est appliquée) à une ou plusieurs prestations, telles que : la prestation d'accueil du jeune enfant, des allocations familiales, de l'Allocation d'éducation de l'enfant handicapé, de l'allocation de rentrée scolaire ou de la Prestation de compensation du handicap pour les enfants. En outre, il est précisé que certaines prestations sont entièrement affectées conformément à l'objet pour lesquels elles ont été attribuées à leur bénéficiaire (telles que l'allocation de logement sociale par exemple). Une contribution peut être demandée au bénéficiaire de la mesure ; dont le montant est arrêté par le Président du Conseil Général, dans la limite d'un plafond égal à celui prévu pour la participation des bénéficiaires d'une mesure de protection des majeurs. (CASF, art. D.271-5 et R. 471-5-2).

➤ *La mesure d'accompagnement judiciaire (MAJ)*

La loi du 5 mars 2007 a prévu une passerelle entre l'accompagnement social de la personne en difficulté et son accompagnement judiciaire, en instaurant une mesure d'accompagnement judiciaire, qui prend donc place dans le dispositif civil de protection des majeurs. Elle concerne uniquement les personnes majeures dont la santé et la sécurité sont en danger du fait de leur inaptitude à gérer seules leurs prestations sociales versées ; l'objectif de cette mesure étant de « rétablir l'autonomie de l'intéressé dans la gestion de ses ressources » (C.Civ. art. 495, al.1).

Cette mesure ne peut être prononcée par le juge des tutelles, qu'à la demande du procureur de la République, qui en appréciera l'opportunité, au vu des rapports circonstanciés des services sociaux, à l'issue de la mesure d'accompagnement personnalisé ; cette mesure étant subsidiaire, puisqu'elle n'est possible qu'en cas d'échec des mesures administratives d'accompagnement social. Elle n'est pas non plus cumulable avec une mesure de protection juridique : le prononcé d'une mesure de sauvegarde de justice, de curatelle ou de tutelle met fin de plein droit à la MAJ.

Ainsi, l'ouverture par le juge des tutelles d'une mesure d'accompagnement judiciaire est soumise à quatre conditions cumulatives : l'échec de la mesure d'accompagnement social personnalisé, la présence d'un risque pour la santé ou la sécurité de l'intéressé, l'impossibilité de confier la gestion des prestations au conjoint et l'absence d'une mesure de protection juridique. Cette mesure est prononcée pour une période maximale de deux années, renouvelable par décision, spécialement motivée, dans la limite de quatre ans au total.

⁶ Décret n°2008-1506 du 30 décembre 2008 relatif à la mesure d'accompagnement social personnalisé et à la mesure d'accompagnement judiciaire et Décret n°2008-1498 du 22 décembre 2008 fixant les listes de prestations sociales mentionnées aux articles L.271-8 et L361-1 du CASF et à l'article 495-4 du code civil et le plafond de la contribution des bénéficiaires de la MASP

Les modalités d'application de la Mesure d'accompagnement judiciaire sont fixées par décret⁷ et sont similaires à celles de la Mesure d'accompagnement social personnalisé: certaines prestations doivent toujours rester entièrement affectées conformément à l'objet pour lequel elles ont été attribuées à leur bénéficiaire. Comme pour la mesure d'accompagnement social personnalisé, la mise en œuvre de la Mesure d'accompagnement judiciaire se fait donc graduellement (on parle alors de MAJ de premier et de second niveau).

La mesure d'accompagnement judiciaire est exercée par un mandataire judiciaire à la protection des majeurs désigné par le juge, à la fois en percevant les prestations incluses dans la mesure, en les gérant dans l'intérêt du majeur, mais aussi en mettant en place une action éducative auprès de la personne, afin de l'aider à rétablir son autonomie dans la gestion de ses prestations sociales.

1.2.3.3. Une inscription de l'activité tutélaire dans le champ social et médico-social

La loi n° 2007-308 du 5 mars 2007 portant réforme de la protection juridique des majeurs prévoit d'appliquer à l'ensemble des mandataires judiciaires à la protection des majeurs (services des tutelles, gérants de tutelle privés, préposés des établissements de santé et des établissements sociaux et médico-sociaux) et aux délégués aux prestations familiales (services et personnes exerçant à titre individuel) les principes qui président à l'organisation de l'action sociale et médico-sociale et les modalités de leur mise en œuvre, sous réserve d'adaptation à la spécificité de l'activité tutélaire et selon les contraintes d'exercice propres à chacun des types d'intervenant. En effet, l'activité tutélaire est non seulement régie par les dispositions du code civil mais également, à compter du 1er janvier 2009, par celles du code de l'action sociale et des familles (CASF).

Les modalités d'exercice de la profession varient selon que le mandataire judiciaire à la protection des majeurs est un service, une personne physique exerçant à titre individuel ou un préposé d'un établissement sanitaire, social et médico-social.

Néanmoins, des modalités d'exercice de cette profession s'appliquent à ces trois catégories de mandataires. En effet, les mandataires judiciaires devront satisfaire à des conditions de moralité, d'âge, de formation certifiée par l'Etat et d'expérience professionnelle qui sont précisées par décret⁸.

L'ensemble de ces mandataires devront être habilités pour exercer des mesures de tutelle, de curatelle, des mandats spéciaux dans le cadre de la sauvegarde de justice ou des mesures d'accompagnement judiciaire (MAJ). Il en est de même pour les délégués aux prestations familiales qui exercent des mesures judiciaires d'aide à la gestion du budget familial.

⁷ Décret n°2008-1506 du 30 décembre 2008 relatif à la mesure d'accompagnement social personnalisé et à la mesure d'accompagnement judiciaire et Décret n°2008-1498 du 22 décembre 2008 fixant les listes de prestations sociales mentionnées aux articles L.271-8 et L361-1 du CASF et à l'article 495-4 du code civil et le plafond de la contribution des bénéficiaires de la MASP

⁸ Décret n°2008-1508 du 30 décembre 2008 relatif aux conditions d'âge, de formation et d'expérience professionnelle devant être satisfaites par les mandataires judiciaires à la protection des majeurs et par les délégués aux prestations familiales

Ces habilitations seront délivrées selon des procédures adaptées au mode d'exercice de chaque type d'opérateurs tutélaires et définies dans le CASF :

- les services seront soumis à la procédure d'autorisation,
- la désignation de préposés d'établissement relèvera de la procédure de déclaration,
- les personnes exerçant à titre individuel (gérants de tutelle privés MJPM et DPF personnes physiques) relèveront de la procédure d'agrément.

Il s'agit dans ce cas, de valider ou de rejeter une demande d'autorisation ou d'agrément ou encore de laisser prendre effet ou de s'opposer à une déclaration de désignation d'un préposé d'un établissement de santé, social ou médico-social.

Une fois l'opérateur tutélaire habilité, il sera inscrit⁹ automatiquement sur la liste des MJPM et des DPF habilités à exercer afin de permettre aux juges de lui confier l'exercice de mesures de protection. Il devra enfin prêter serment¹⁰.

1.2.3.4. La rénovation des modes de financement des mesures de protection

La loi du 5 mars 2007 modifie en profondeur le mode de financement du secteur tutélaire.

Depuis le 1^{er} janvier 2009, la participation du majeur protégé au financement de la mesure judiciaire d'accompagnement ou de protection, en fonction de ses ressources, a été affirmée. Un décret¹¹ fixe les modalités de participation des personnes protégées au financement de leur mesure de protection.

Ainsi, lorsque la mesure est confiée à un mandataire judiciaire à la protection des majeurs, son financement est en priorité à la charge totale ou partielle de la personne protégée, en fonction de ses ressources (C. Civ., art 419 ; CASF, art. L. 471-5). Un financement public peut intervenir à titre subsidiaire si le coût de la mesure n'est pas intégralement pris en charge par la personne protégée. En outre, la rémunération des mandataires judiciaires diffère selon la nature de la mesure exercée, qu'elle soit un mandat de protection future, une mesure judiciaire de protection ou une mesure d'accompagnement social personnalisé, mais surtout en fonction des caractéristiques des mandataires mettant la mesure de protection en œuvre (service, personnes physique à titre individuel ou préposé d'établissement).

De plus, le financement public a été globalisé. La dotation globale de financement est fixée et répartie par l'autorité de tarification (CASF, art. R. 314-105, XIII), selon des indicateurs d'activité et de qualité de service rendu¹². De même, le financement des mesures de protection est prévu sous forme d'un forfait pour les personnes physiques.

⁹ Décret n°2008-1512 du 30 décembre 2008 fixant les modalités d'inscription sur les listes prévues dans le Code de l'action sociale et des familles

¹⁰ Décret n°2008-1504 du 30 décembre 2008 relatif à la prestation de serment, à l'autorisation et au règlement de fonctionnement des services et à l'autorisation des services mentionnés dans le code de l'action sociale et des familles

¹¹ Décret n°2008-1554 du 31 décembre 2008 relatif aux modalités de participation des personnes protégées au financement de leur mesure de protection

¹² Décret n°2008-1500 du 30 décembre 2008 relatif à la réglementation financière et budgétaire des établissements et services sociaux et médico-sociaux

1.2.4. Le schéma régional des mandataires judiciaires à la protection des majeurs et de délégués aux prestations familiales

1.2.4.1. Une nouvelle donne en matière de planification régionale

La décentralisation des politiques sociales et la déconcentration des projets sociaux et médico-sociaux ont généré un modèle de planification par plans et par schémas qui s'est étendu progressivement à tout le champ sanitaire et social.

Ainsi, il existe trois niveaux de schémas d'organisation sociale et médico-sociale (Article L312-5 du Code de l'action sociale et des familles), qui sont élaborés :

- au niveau national, ils concernent des établissements ou des services accueillant des catégories de personnes, dont la liste est fixée par décret et pour lesquelles le niveau départemental ne serait pas pertinent (catégories de personnes, fixées par décret, atteintes d'un handicap rare correspondant à une prévalence moyenne inférieure au taux de un pour 10.000 habitants). Les schémas élaborés au niveau national sont arrêtés, sur proposition de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie lorsqu'ils entrent dans son champ de compétence, par le ministre des affaires sociales, après avis du Comité national de l'organisation sanitaire et sociale. Les schémas à caractère national sont transmis pour information aux comités régionaux de l'organisation sociale et médico-sociale et aux comités régionaux de l'organisation sanitaire.

- au niveau départemental, c'est le schéma de droit commun pour les établissements et les services sociaux et médico-sociaux (article L. 312-1 du Code de l'action sociale et des familles) relevant de la compétence de l'Etat ou du département. Le schéma départemental est adopté par le conseil général après concertation avec le représentant de l'Etat dans le département et avis du comité régional de l'organisation sociale et médico-sociale.

- au niveau régional, le représentant de l'Etat dans la région arrête les schémas régionaux relatifs :

a) Aux centres de soins, d'accompagnement et de prévention en addictologie mentionnés au 9° du I de l'article L. 312-1 après avis du (L. n°2002-303 du 4 mars 2002, art. 39-II) « comité régional de l'organisation sanitaire et sociale » ;

b) Aux centres de rééducation professionnelle mentionnés au b du 5° du I de l'article L. 312-1 après avis du comité régional de l'organisation sanitaire et sociale, du comité de coordination régional de l'emploi et de la formation professionnelle et du conseil régional.

(L. n°2006-911 du 24 juillet 2006, art. 95-VII) « c) Aux centres d'accueil pour demandeurs d'asile mentionnés au 13° du I de l'article L. 312-1, après avis du comité régional de l'organisation sociale et médico-sociale »

(L. n°2007-308 du 5 mars 2007, art. 15) « d) Aux services mentionnés aux 14° et 15° du I de l'article L. 312-1 et aux personnes physiques mentionnées aux articles L. 472-1, L. 472-5, L. 472-6 et L. 474-4 ».

Les schémas départementaux et les schémas régionaux sont transmis pour information au comité régional de l'organisation sanitaire et au comité régional de l'organisation sociale et médico-sociale.

1.2.4.2. *Le schéma régional prévu dans la réforme du 5 mars 2007*

La loi du 5 mars 2007 prévoit la création de schémas régionaux des mandataires judiciaires à la protection des majeurs et des délégués aux prestations familiales, en complétant l'article L. 312-5 du CASF relatifs aux schémas d'organisation sociale et médico-sociale.

Ce schéma est arrêté par le préfet de région, pour une période de 5 ans renouvelable. Il est transmis pour information au CROSMS.

➤ *Le contenu du schéma*

Ce schéma doit faire la synthèse de l'ensemble des perspectives de l'action menée par le département, l'Etat et les organismes de sécurité sociale dans le domaine de la protection des majeurs et de l'aide judiciaire à la gestion du budget familial.

Il constitue donc un outil important d'aide à la décision en vue d'adapter l'offre de service à la diversité et à l'évolution des besoins aux niveaux régional et infrarégional.

Il est relatif à la fois aux services mettant en œuvre les mesures de protection des majeurs, aux préposés d'établissement et aux personnes physiques exerçant des mesures de protection à titre individuel (CASF, art L. 312-5).

Le schéma doit :

- Apprécier la nature, le niveau et l'évolution des besoins de la population en matière de protection des majeurs et d'aide judiciaire à la gestion du budget familial.
- Faire l'inventaire de l'offre en matière de protection des majeurs et d'aide judiciaire à la gestion du budget familial sous ses aspects quantitatifs et qualitatifs.
- A partir de ces constats, déterminer les perspectives et les objectifs de développement de l'offre.
- Traduire ces objectifs en actions et, à ce titre, prévoir les critères d'évaluation des actions prévues.

➤ *La portée juridique du schéma*

A ce titre, la conformité des demandes d'habilitation aux objectifs et aux besoins du schéma régional sera vérifiée lors de l'examen des demandes d'autorisation, de création, de transformation ou d'extension de services tutélaires, d'agrément de personnes physiques exerçant à titre individuel et des déclarations de désignation de préposés d'établissement.

De ce fait, l'incompatibilité d'un projet avec les objectifs du schéma et les besoins qu'il a définis constitue à elle seule un motif suffisant de refus d'une autorisation ou d'un agrément.

Le schéma a par lui-même la force juridique directe d'empêcher le développement incohérent de l'offre de services : en ce sens, il est opposable. C'est à cette condition qu'il constitue un outil efficace pour adapter et réguler l'offre de service.

➤ *La méthodologie d'élaboration du schéma*

Ainsi, la méthodologie d'élaboration du schéma dans la région Nord-Pas-de-Calais est partenariale. Trois niveaux de concertation ont été constitués :

- Le comité de pilotage (COFIL)

Il est l'instance décisionnelle. Il a pour missions de valider la méthodologie générale de la démarche, d'organiser les différentes phases de bilan et de concertation, de valider les travaux des groupes de travail techniques et l'avant-projet de schéma et d'évaluer les dispositions mises en œuvre.

Il est composé du Directeur de la DRASS Nord-Pas-de-Calais ; de représentants de l'Etat (Ddass du Nord, Ddass du Pas-de-Calais, ARH) ; de représentants du Département (Conseil Général du Nord et du Pas-de-Calais) et de représentants de la Justice (Premier président de la cour d'appel de Douai, des juges des différents tribunaux).

- Le comité de concertation

Il est l'instance de concertation régionale. Il a pour mission d'être un lieu de rencontre des différents partenaires œuvrant en faveur des mandataires judiciaires et de formulation de constats et de réflexions partagées ; est une force de proposition et de mobilisation en matière de politique menée en faveur des mandataires judiciaires et doit faciliter l'organisation de réseaux.

Il est composé du Directeur de la DRASS Nord-Pas-de-Calais ; de représentants de l'Etat (Ddass du Nord, Ddass du Pas-de-Calais, ARH) ; de représentants du Département (Conseil Général du Nord et du Pas-de-Calais) et de représentants de la Justice (Premier président de la cour d'appel de Douai, des juges des différents tribunaux) ; des principaux financeurs (Adécafé, Fédécafé, Cram, Msa...) ; des mandataires judiciaires (associations tutélaires, personnes physiques, préposés d'établissement) ou de leurs représentants ; de représentants du corps médical (médecins, psychiatres) et de représentants d'usagers.

- Le groupe opérationnel

Il assure la maîtrise d'œuvre technique. Il a pour mission de planifier l'ensemble des travaux et suit leur avancement ; de réaliser un état des lieux de l'existant ; de faire des propositions en matière de développement de l'offre ; d'assurer l'interface avec le COFIL et le comité de concertation, dont il prépare les réunions et de rédiger l'avant-projet de schéma, en fonction des orientations retenues par le COFIL, à la suite des travaux d'ateliers.

Il est composé des services techniques de la Drass, des Ddass, des Conseils généraux, de représentants de la justice, de financeurs.

- Des groupes thématiques

En fonction de thématiques prioritaires, trois groupes de travail ont également été proposés suite au comité de concertation de novembre :

- « la formation des mandataires judiciaires »

- « la population suivie hors du territoire national » ; le cas des personnes handicapées et des personnes âgées placées en Belgique

- « l'analyse des écarts en matière de répartition du nombre de mesures ». Ce groupe s'est subdivisé en deux sous-groupes, travaillant chacun sur la situation sur un territoire donné : un dans le Pas-de-Calais et l'autre dans le Nord.

Ces trois groupes avaient pour mission de finaliser l'état des lieux sur ces thématiques et de faire des propositions en matière de programmation. Ils ont réuni notamment des associations, des préposés d'établissement, des personnes physiques, des services des Conseils généraux, des établissements de formation, des magistrats.

2. APPRECIATION DE LA NATURE, DU NIVEAU ET DE L'EVOLUTION DES BESOINS DE LA POPULATION EN MATIERE DE PROTECTION DES MAJEURS ET D'AIDE A LA GESTION DU BUDGET FAMILIAL

2.1. Le contexte de la région Nord-Pas-de-Calais et sa population

2.1.1. Données démographiques

2.1.1.1. Structuration du territoire régional et répartition de la population¹³

Le Nord-Pas-de-Calais est une région administrative française composée de deux départements : le Nord et le Pas-de-Calais. Elle s'étend sur 12 414 km², soit 2,3% du territoire français. Sa bordure littorale est importante : 140 kilomètres.

Le Nord-Pas-de-Calais est, après l'Île de France, la deuxième région la plus densément peuplée de la France métropolitaine, avec une densité de population qui s'élève dans la région à 326 habitants par km², nettement supérieure à la moyenne nationale, de 112. Le nombre d'habitants au km² est plus élevé dans le département du Nord (449) que dans celui du Pas-de-Calais (218) (*estimation de la population au 1^{er} janvier 2005*).

Dans le Nord, la densité est particulièrement importante au sein de la métropole lilloise et de l'agglomération valenciennoise. Les zones les plus peuplées du Pas-de-Calais se concentrent dans l'ancien bassin minier, et à proximité d'Arras. Dans ce département, le sud et l'ouest du bassin de vie de l'Artois et les territoires non côtiers sont constitués de zones plus rurales.

2.1.1.2. La population régionale

Au 1^{er} janvier 2007, le Nord-Pas-de-Calais compte officiellement 4 021 676 habitants¹⁴, contre 3 995 871 en 1999. La région a ainsi gagné près de 25 800 habitants en 8 ans. Cette croissance demeure cependant modeste (+0,08% par an). Au niveau de la France métropolitaine, la population s'établit à 61 795 550 personnes au 1^{er} janvier 2007, soit une croissance de +0,68% par an. En incluant les départements d'outre-mer, la population s'élève à 63 601 002 habitants. La région Nord-Pas-de-Calais représente donc 6,3% de la population française.

Population au 1er janvier (en nombre)			
	1999	2007	2009 (p)
Nord-Pas-de-Calais	3 997 467	4 021 676	4 022 000
France métropolitaine et DOM	60 122 665	63 601 002	64 321 000

¹³ Source : Atlas régional de la Santé du Nord-Pas-de-Calais, 2008

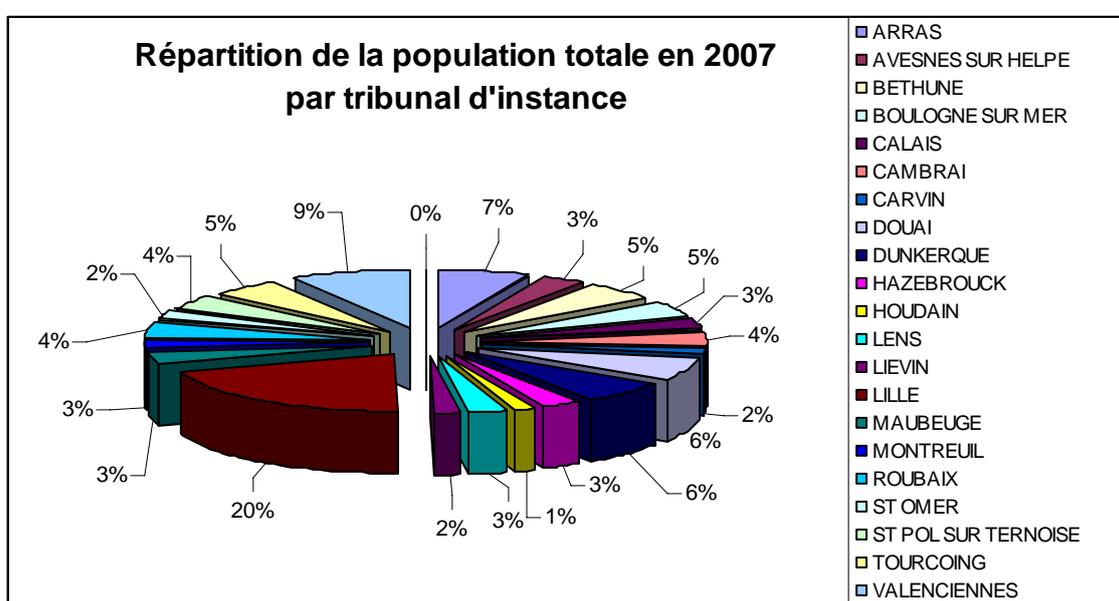
¹⁴ Source : Insee, Recensements de la population, Estimations de population

(p) résultats provisoires arrêtés fin 2009.

Source : Insee, Recensements de la population, Estimations de population.

Avec 2 564 950 habitants au 1er janvier 2007, le département du Nord reste le plus peuplé de France : il devance Paris de près de 372 000 habitants. Les 1 456 726 habitants du Pas-de-Calais placent le département au 7e rang national. Ainsi, au 1^{er} janvier 2007, le Nord héberge environ 64% des habitants du Nord-Pas-de-Calais, contre 36% dans le Pas-de-Calais. Mais, depuis 1999, le Pas-de-Calais s'est montré plus dynamique que le Nord, avec un taux de croissance annuel de +0,13%, contre une évolution de +0,05% dans le Nord.

Selon le découpage par tribunal d'instance, le Nord-Pas-de-Calais compte 7 tribunaux, où résident plus de 200 000 habitants : Arras, Béthune, Douai, Dunkerque, Lille, Tourcoing et Valenciennes.



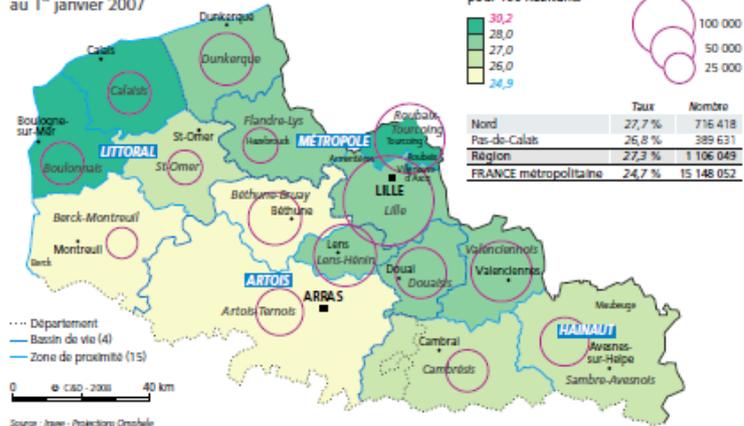
Plus spécifiquement, en 2007, 27% de la population régionale¹⁵ a moins de 20 ans, ce qui est de 2 points supérieur à la moyenne française. Le Nord-Pas-de-Calais reste donc une région jeune, qui devrait conserver cette spécificité dans les années à venir, malgré un vieillissement de sa population.

Population estimée par tranche d'âge au 1er janvier 2007				
	Nord	Pas-de-Calais	Nord-Pas-de-Calais	France métropolitaine et DOM
Moins de 20 ans	707 731	392 687	1 100 418	15 292 324
De 20 ans à 59 ans	1 394 958	777 334	2 172 292	33 211 076
60 ans ou plus	463 311	285 479	748 790	13 267 600
Total	2 566 000	1 455 500	4 021 500	61 771 000

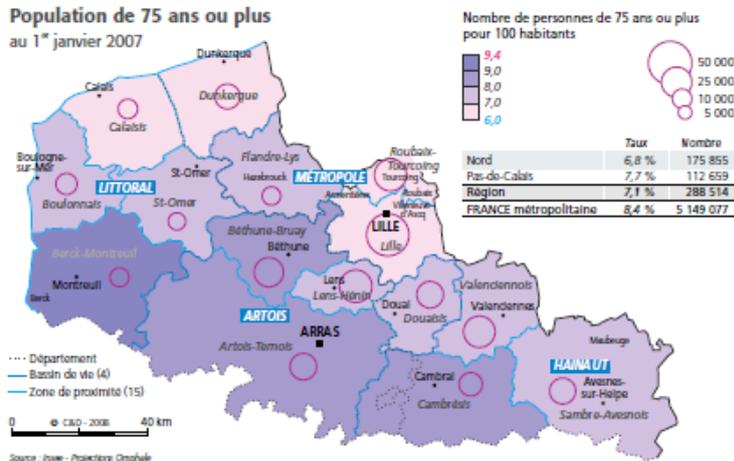
(p) résultats provisoires arrêtés fin 2009.

¹⁵ Source : Atlas régional de la Santé du Nord-Pas-de-Calais, 2008

Population de moins de 20 ans au 1^{er} janvier 2007



Population de 75 ans ou plus au 1^{er} janvier 2007



2.1.2. Un contexte socio-économique et sanitaire difficile

2.1.2.1. La situation socio-économique de la région

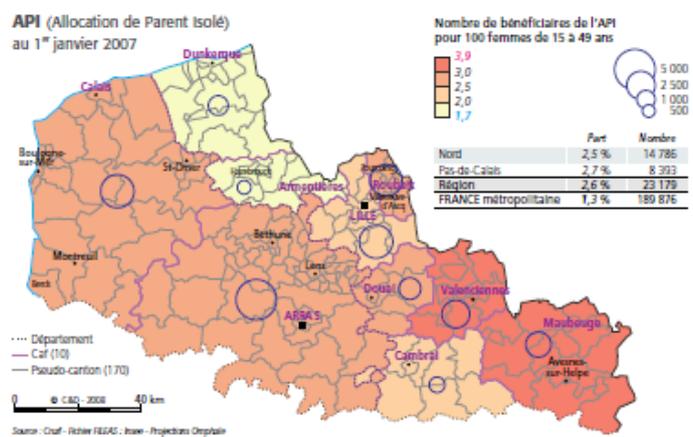
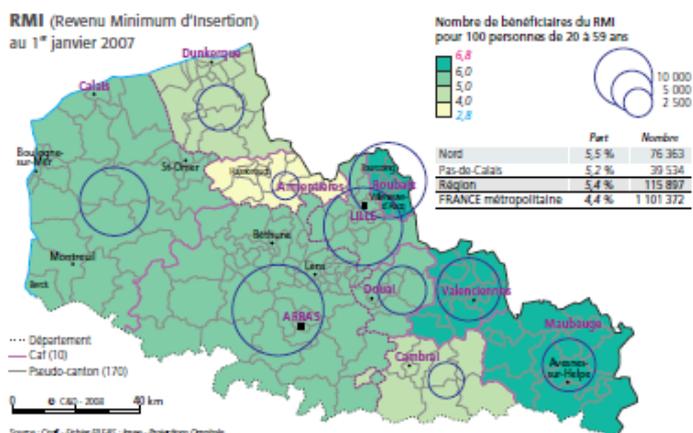
Les difficultés socio-économiques dans la région persistent avec une acuité du taux de chômage, ainsi qu'un nombre de bénéficiaires du Revenu Minimum d'Insertion, de l'Allocation de Parent Isolé, de l'Allocation Adulte Handicapé et de la Couverture Maladie Universelle au delà des moyennes nationales. Les indicateurs de santé sont défavorables avec une mortalité toutes causes confondues plaçant la région au dernier rang des régions de métropole ; de même, on observe une surmortalité prématurée et évitable pour les grandes pathologies par rapport à la moyenne nationale. L'habitat insalubre concerne 40 000 logements.

Plus spécifiquement, dans le Nord-Pas-de-Calais, près de 116000 personnes¹⁶, soit 5,4% de la population en âge de travailler, perçoivent le RMI au 1^{er} janvier 2007. La proportion de bénéficiaires, fortement liée à la précarité d'un territoire, est supérieure d'un point à la moyenne française. Elle est un peu plus élevée dans le Nord que dans le Pas-de-Calais. Le taux de chômage demeure important : au premier trimestre 2008, le taux de chômage du Nord-Pas-de-Calais atteint 10,2%, soit 3,0 points de plus que la moyenne nationale.

La proportion de personnes recevant l'API est également un marqueur de la précarité d'un territoire. Les bénéficiaires de cette allocation sont un peu plus de 23000 dans le Nord-Pas-de-Calais. Ils sont en proportion plus nombreux parmi les femmes de 15 à 49 ans dans la région qu'en France : 2,6% contre 1,3%. Contrairement au RMI, le taux de bénéficiaires de l'API est un peu plus élevé dans le Pas-de-Calais que dans le Nord.

L'effet de cumul de ces données crée une situation de grande vulnérabilité chez de nombreuses personnes et d'instabilité dans les familles. La part des ménages monoparentaux est de 8,9% en 2006, ce qui place la région dans les premiers rangs nationaux.

¹⁶ Source : Atlas régional de la Santé du Nord-Pas-de-Calais, 2008



2.1.2.2. La situation des personnes handicapées dans la région

Le contexte social influe également sur les personnes fragilisées du fait du handicap dont le nombre est élevé. Les taux d'équipements dans le médico-social en témoignent, bien que les besoins restent insatisfaits.

En 2007, les établissements du Nord-Pas-de-Calais proposent 10 700 places d'hébergement¹⁷ et de services pour des enfants handicapés. Le taux d'équipement est de 9,7 places pour 1000 personnes de moins de 20 ans. La région est mieux dotée que la moyenne en France métropolitaine.

Mais, dans le Nord-Pas-de-Calais, 13 992 enfants et adolescents¹⁸ sont bénéficiaires de l'AEEH en 2007, soit 1,8% des personnes de moins de 20 ans. Cette proportion est légèrement supérieure à la moyenne française, de 0,8 point. Elle est également supérieure dans le Nord (2,4%), que dans Pas-de-Calais (1,2%).

CAF	Nord	Pas-de-Calais	Région NPDC
Total Enfants	9402	4590	13992
Population moins de 20 ans RP 2006	397158	395610	1189927
% pop < 20 ans bénéficiaire de l'AEEH	2,4%	1,2%	1,2%

¹⁷ Source : Atlas régional de la Santé du Nord-Pas-de-Calais, 2008

¹⁸ Source : Adécaf du Nord

De plus, en 2007, environ 7250 places sont consacrées à l'accueil d'adultes handicapés dans les établissements et services du Nord-Pas-de-Calais. Les structures de travail protégé proposent quant à elles environ 10 450 places. Cet équipement est équivalent à la moyenne nationale. Rapporté à la population, le Nord-Pas-de-Calais présente un taux d'équipement de 4,7 places pour 1000 adultes, ce qui est supérieur à la moyenne en France métropolitaine. Mais, 4 184 personnes étaient inscrites sur les listes d'attente en ESAT en 2006.

De plus, au 1^{er} janvier 2007, 61 316 adultes perçoivent l'AAH dans la région Nord-Pas-de-Calais, soit 2,8% des adultes de 20 à 59 ans. Cette proportion est supérieure de 1,1 point à la moyenne nationale. Elle est un peu plus importante dans le Nord que dans le Pas-de-Calais. On note une surreprésentation des bénéficiaires de l'AAH dans le sud du Département du Nord (Maubeuge, Valenciennes, Cambrai et Douai).

CAF	Pop20-59	AAH	%
Armentières	112 665	2 110	1,9%
Arras	484 898	14 018	2,9%
Calais	289 554	7 144	2,5%
Cambrai	84 022	2 896	3,4%
Douai	131 874	4 087	3,1%
Dunkerque	151 547	3 805	2,5%
Lille	359 584	8 881	2,5%
Maubeuge	123 727	4 773	3,9%
Roubaix	274 167	7 019	2,6%
Valenciennes	186 146	6 583	3,5%
Nord	1 423 732	40 154	2,8%
PdC	774 452	21 162	2,7%
Région	2 198 184	61 316	2,8%

2.1.2.3. La prise en charge des personnes âgées dans la région et de la dépendance

Au 31/12/2007, 73777 personnes¹⁹ ont bénéficié de l'Aide Personnalisée à l'Autonomie dans le Nord-Pas-de-Calais, ce qui représente un taux de 252,2 bénéficiaires pour 1000 personnes de 75 ans et plus.

Les Etablissements pour personnes âgées peuvent accueillir 33 500 personnes²⁰ en 2007 dans la région. Cela représente 116 places pour 1000 personnes de 75 ans ou plus. L'équipement est moins important dans la région qu'en France métropolitaine : en 2006, il s'élevait à 121‰ dans le Nord-Pas-de-Calais, contre 135‰ pour la moyenne nationale. De plus, selon une étude de la Direction Régionale des Affaires Sanitaires et Sociales du Nord-Pas-de-Calais, 2843 places sont autorisées dans des établissements et services pour accueillir des personnes atteintes de la maladie d'Alzheimer au 01/01/2009.

¹⁹ Source : Statistiques et indicateurs de la santé et du social, STATISS 2009 Nord-Pas-de-Calais, DRASS

²⁰ Source : Atlas régional de la Santé du Nord-Pas-de-Calais, 2008

2.1.3. Evolution régionale de la dépendance

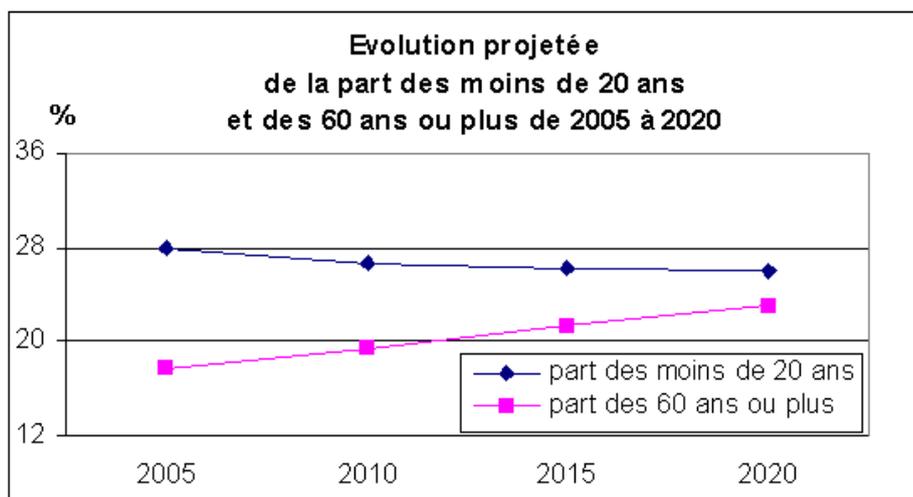
Selon l'INSEE, de 2005 à 2030, en lien avec la baisse du nombre de naissances, le nombre de personnes de moins de 20 ans diminuerait de 12% (133 000 jeunes en moins d'ici 2030). Dans le même temps, la population des 60 ans ou plus s'accroîtrait de 350 000 personnes, en hausse de 50% par rapport à 2005. Les classes d'âge nombreuses nées entre 1945 et 1965 auront en effet dépassé l'âge de 60 ans : le nombre de sexagénaires augmenterait fortement jusqu'aux alentours de 2015 puis se stabiliserait, la population des 70-79 ans connaîtrait alors à son tour une croissance importante (+ 64% de 2015 à 2030). Ainsi, la région vieillirait : en 2020, près d'un habitant sur quatre aurait 60 ans ou plus. Dans le département du Nord, la population, tout en vieillissant resterait plus jeune que la moyenne régionale : en 2020, les personnes de 60 ans et plus représenteraient moins de 23% de la population et en 2020, le Pas-de-Calais compterait autant de personnes de 60 ans ou plus que de jeunes de moins de 20 ans.

Projection de population par tranche d'âge au 1er janvier 2014 (Données Omphale)			
	Nord	Pas-de-Calais	Nord-Pas-de-Calais
Moins de 20 ans	697 726	377 972	1 075 698
De 20 ans à 59 ans	1 388 907	760 811	2 149 718
60 ans ou plus	528 116	328 233	856 349
Total	2 614 749	1 467 016	4 081 765

De plus, tous les territoires vieilliraient mais à des rythmes très différents. La métropole lilloise, territoire le plus jeune en 2005 selon le critère de la moyenne d'âge, est aussi le territoire qui vieillirait le moins rapidement. Le vieillissement serait limité dans la communauté du Calaisis et plus important dans l'ancien bassin minier, les communautés du Boulonnais, de l'Artois et d'Arras. Enfin, les intercommunalités de Dunkerque, Saint-Omer, Maubeuge, Cambrai et Cœur d'Ostrevent vieilliraient fortement : l'âge moyen y augmenterait de plus de 3,5 années en 15 ans.

En outre, selon une étude de la DRASS Nord-Pas-de-Calais²¹, l'augmentation du nombre de personnes âgées s'accompagnerait d'une augmentation du nombre de personnes dépendantes. A l'horizon 2015, le nombre de personnes dépendantes de 60 ans et plus augmenterait dans le Nord de 7 à 8%, soit 2400 personnes supplémentaires environ ; alors qu'en 1999, dans le seul département du Nord, 33 400 personnes de 60 ans et plus sont concernées par la dépendance, soit 7,6% de la population de cet âge.

²¹ Vieillissement et dépendance : la prise en charge des personnes âgées dans le Nord-Pas-de-Calais - Drass Nord-Pas-de-Calais - Décembre 2006.



Source : Insee, Région Nord-Pas-de-Calais, Direction régionale de l'Équipement – 2008

2.2. La population plus spécifiquement concernée par le schéma régional des mandataires judiciaires

2.2.1. Situation en France métropolitaine

2.2.1.1. *Les mineurs protégés*

Selon un rapport visant à réfléchir sur l'amélioration de la prise en charge des mineurs protégés²², il est précisé qu'en France, plus de 263 000 enfants par an en 2003 sont directement concernés par une mesure de protection administrative et/ou judiciaire.

2.2.1.2. *Les majeurs protégés*

Dans l'exposé des motifs²³ de la loi n° 2007-308 du 5 mars 2007, il a été précisé que le dispositif des mesures de protection mis en place à l'origine pour quelques milliers de personnes, qu'il concerne plus de 700 000 personnes aujourd'hui, soit 1 % de la population française, placées sous un régime de protection juridique, auxquelles s'ajoutent près de 60 000 adultes relevant d'une mesure de tutelle aux prestations sociales. Selon les projections de l'Institut national d'études démographiques, le nombre des personnes protégées devrait atteindre près d'un million en 2010 sous le seul effet de l'évolution démographique et de l'allongement de l'espérance de vie. De fait, le nombre de majeurs faisant l'objet d'une mesure de protection ordonnée par le juge a augmenté, entre 1990 et 2004, de 56,8 %²⁴.

²²Rapport sur « L'Amélioration de la prise en charge des mineurs protégés » ; Source : www.inavem.org/.../48-rapport-ministère-de-la-famille-mineurs-protéges

²³ Exposé des motifs de la Loi n°2007-308 du 5 mars 2007 portant réforme de la protection juridique des majeurs ; Source : http://www.legifrance.gouv.fr/affichLoiPubliee.do;jsessionid=2000D9177ECE75B1DB1CEF4D09BE6171.tpdjo06v_1?idDocument=JORFDOLE000017758198&type=expose

²⁴ Projet de loi portant réforme de la protection juridique des majeurs, présenté au Sénat, source : <http://www.senat.fr/rap/106-212/106-2126.html>

ÉVOLUTION DU NOMBRE DES MAJEURS PROTÉGÉS		
Années	Stock majeurs protégés	Base 100 = 1990
1990	348 271	100
1991	368 952	106
1992	389 593	112
1994	427 483	123
1995	445 378	128
1996	465 002	134
1997	487 630	140
1998	512 814	147
1999	539 053	155
2000	561 631	161
2001	582 907	167
2003	619 413	178
2004	636 877	183

Source : INED

De plus, selon l'Institut national des études démographiques²⁵, seules 19,7 % des personnes faisant l'objet d'une mesure de protection -à l'exception d'une tutelle aux prestations sociales adulte- sont âgées de 80 ans et plus. Les moins de 60 ans forment 50,6 % des majeurs protégés tandis que la tranche d'âge 30-59 ans concentre à elle seule 43,2 % des mesures de protection en cours en 2004.

STRUCTURE PAR ÂGE DU NOMBRE DES MAJEURS PROTÉGÉS (2004)		
Âge	Nombre	%
TOTAL	636 877	100
<20	527	0,1
20-24	19 680	3,1
25-29	27 482	4,3
30-34	38 030	6
35-39	46 592	7,3
40-44	54 152	8,5
45-49	59 994	9,4
50-54	61 488	9,7

55-59	52 690	8,3
60-64	36 070	5,7
65-69	36 747	5,8
70-74	38 298	6
75-79	39 746	6,2
80-84	46 885	7,4
85-89	26 191	4,1
90-94	33 565	5,3
95-99	18 740	2,9
80 et plus	125 382	19,7

Source : INED

2.2.1.3. Le nombre de mesures de protection existantes

Selon le ministère de la justice, la famille continue à prendre en charge la majorité des mesures, sous la forme d'une tutelle avec administration légale ou conseil de famille, ou d'une curatelle assurée par un membre de la famille. En revanche, parmi les mesures déferées à des tiers, les

²⁵ Rapport fait à l'Assemblée Nationale au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration général de la République sur le Projet de loi (n° 3462), portant réforme de la protection juridique des majeurs par M. Emile Blessig

tutelles et curatelles d'État augmentent sensiblement : elles représentaient 10,9 % du nombre des jugements rendus en 2004, contre 7,8 % en 1990.

ÉVOLUTION DU NOMBRE DE PLACEMENTS SELON LE MODE DE GESTION DE LA MESURE DE PROTECTION 1990-2004					
Mode de gestion des tutelles et curatelles ouvertes	1990		2004		Variation 1990-2004 (%)
	Nombre	%	Nombre	%	
TOTAL	41 714	100	65 418	100	56,8
Placement sous tutelle	27 739	67	32 408	49,5	16,8
Conseil de famille	737	1,8	104	0,2	-85,8
Adm. Légale	12 631	30	18 055	27,6	42,9
Sous-total « tutelle familiale »	13 368	32	18 160	27,8	35,8
Gérance	11 098	27	7 135	10,9	-35,7
État	3 273	7,8	7 113	10,9	117,3
Curatelle	13 975	34	33 009	50,5	136,2
Curatelle	10 898	26	18 293	28	67,9
Curatelle d'État	3 078	7,4	14 717	22,5	378,2
État total	6 351	15	21 830	33,4	243,8
Autres modes de gestion	35 363	85	43 588	66,6	23,3
<i>Source : Ministère de la Justice.</i>					

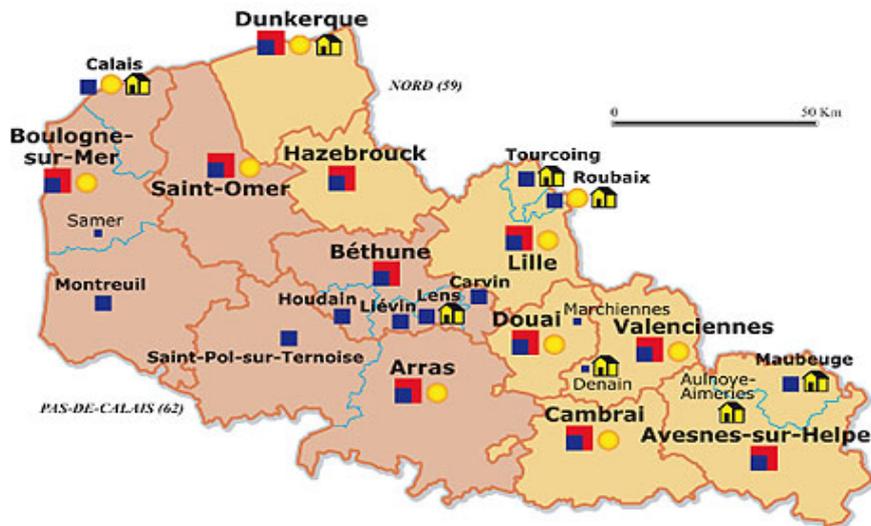
2.2.2. Le découpage territorial retenu pour le schéma régional

Le découpage retenu dans l'étude du schéma régional des mandataires judiciaires est les tribunaux d'instance pour les majeurs et les tribunaux de grande instance pour les mineurs. Actuellement, la région est découpée en 21 tribunaux d'instance, 10 dans le Nord et 11 dans le Pas-de-Calais. Elle compte aussi 11 tribunaux de grande instance : 4 dans le Pas-de-Calais et 7 dans le Nord.

Carte judiciaire de la Cour d'appel de Douai Cour d'appel de Douai - Carte actuelle ²⁶

²⁶ Source : Ministère de la justice

<http://www.carte-judiciaire.justice.gouv.fr/index.php?rubrique=10352&ssrubrique=10371>



Il est à noter, qu'au cours de l'année 2009 et en 2010, la réforme de la carte judiciaire s'appliquera.

Comme aujourd'hui, le département du Nord comptera 10 tribunaux d'instance²⁷. Le greffe détaché de Denain sera rattaché au tribunal d'Instance de Valenciennes, compte tenu de sa proximité. Celui de Marchiennes, sera rattaché à Douai.

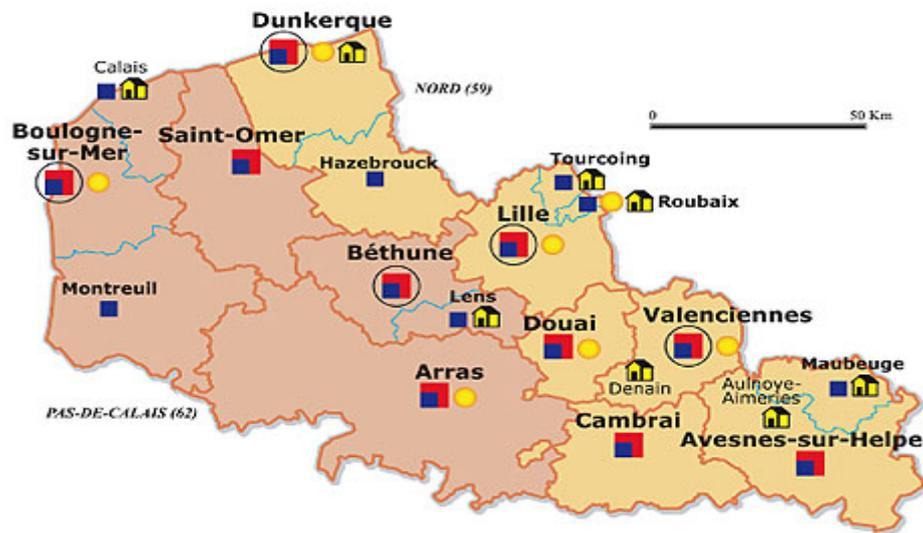
Le département du Pas-de-Calais comptera 7 tribunaux d'instance : Arras, Béthune, Boulogne-sur-Mer, Calais, Lens, Montreuil et Saint-Omer. Ainsi, le tribunal de Saint-Pol-sur-Ternoise fusionnera avec celui d'Arras, ceux de Liévin et de Carvin seront regroupés avec Lens et celui d'Houdain sera avec Béthune.

De plus, les activités du tribunal d'Hazebrouck seront regroupées avec celles du tribunal de grande instance de Dunkerque. Le département du Nord comptera 6 TGI au lieu de 7 et celui du Pas-de-Calais comptera 4 TGI comme aujourd'hui.

A terme donc, la région Nord-Pas-de-Calais dénombrera 17 tribunaux d'instance et 10 tribunaux de grande instance.

²⁷ 12 octobre 2007, Discours de Mme Rachida Dati, garde des sceaux, Présentation aux acteurs du monde judiciaire du projet de schéma d'organisation judiciaire pour la cour d'appel de Douai

Cour d'appel de Douai - Nouveau schéma d'organisation²⁸



2.2.3. La population sous mesure de protection dans la région Nord-Pas-de-Calais

2.2.3.1. *Les mineurs*

Un questionnaire a été élaboré à destination des 4 associations tutélaires en début d'année 2010, afin d'affiner la connaissance du public suivi. Les données ci-dessous sont extraites de trois associations (ADAE, AGSS de l'UDAF et ATPC) qui gèrent des mesures pour les mineurs.

On remarque que le nombre de familles suivies a baissé entre le 31/12/2006 et le 31/12/2008 dans ces trois associations, de 158 mesures (soit environ 14%), ce qui peut s'expliquer par la mise en place progressive de la mesure judiciaire d'aide à la gestion budgétaire (MJAGBF).

²⁸ Source : Ministère de la justice,
<http://www.carte-judiciaire.justice.gouv.fr/index.php?rubrique=10352&ssrubrique=10371>

	31/12/2006	31/12/2007	31/12/2008
Nombre de familles (TPSE)	1198	1121	1040

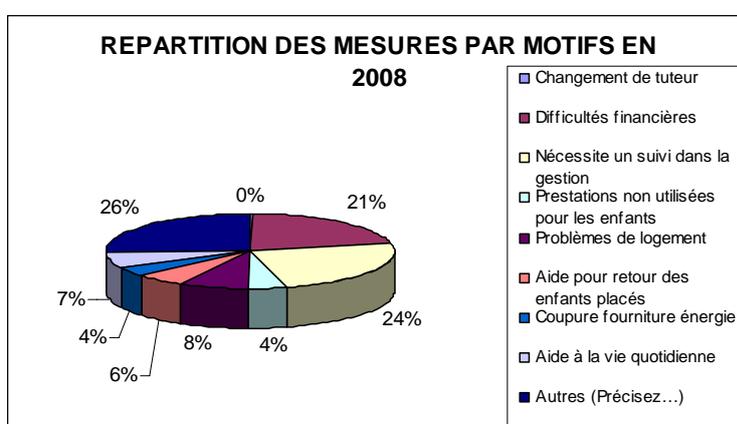
Le nombre de sorties a par ailleurs diminué légèrement entre 2006 et 2008 et le nombre de mainlevées n'a pas réellement évolué.

En 2006, le nombre de nouvelles mesures quant à lui était supérieur aux sorties, cette tendance s'est inversée dans les deux années suivantes.

	2006	2007	2008
Nombre de sorties	371	380	348
dont nombre de mainlevées	60	54	60
Nombre de mesures nouvelles	396	309	311

La majorité des mesures font suite principalement aux difficultés financières de la famille (21% en 2008) ou à un besoin de suivi dans la gestion (24% en 2008). Les besoins à la vie quotidienne ont baissé entre 2007 et 2008 (11% contre 7%), ainsi que les mesures prises suite à des problèmes de logement (10% contre 8%).

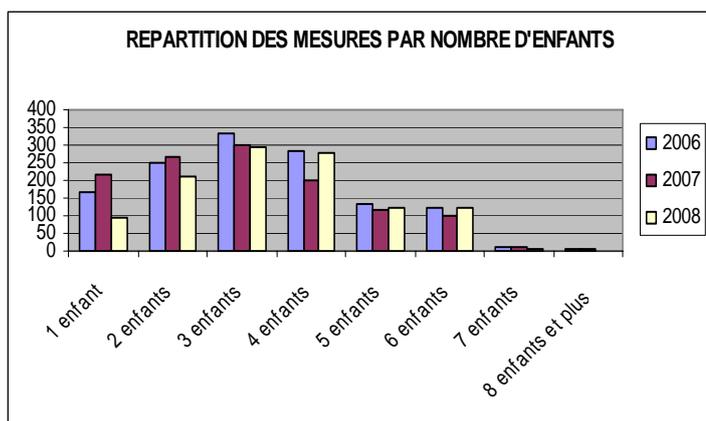
REPARTITION DES MESURES PAR MOTIFS		
MOTIFS	2007	2008
Changement de tuteur	11	3
Difficultés financières	202	174
Nécessite un suivi dans la gestion	225	201
Prestations non utilisées pour les enfants	40	37
Problèmes de logement	92	63
Aide pour retour des enfants placés	35	47
Coupure fourniture énergie	68	33
Aide à la vie quotidienne	100	59
Autres (Précisez...)	112	208
TOTAL	885	825



De plus, on remarque que les familles suivies sont majoritairement des couples (environ 60%), même si nombre d'entre elles sont des parents isolés. La majorité des familles a trois enfants et plus.

COMPOSITION DES FAMILLES SUIVIES			
	2006	2007	2008
Nb de parents isolés	507	472	398
Nb de couples	799	742	736
TOTAL	1306	1214	1134

REPARTITION DES MESURES PAR NOMBRE D'ENFANTS			
Nb de Famille avec :	2006	2007	2008
1 enfant	169	218	96
2 enfants	250	265	211
3 enfants	335	302	294
4 enfants	286	202	277
5 enfants	133	115	125
6 enfants	121	100	122
7 enfants	9	9	8
8 enfants et plus	3	3	1
TOTAL	1306	1214	1134



Les trois prestations perçues sont majoritairement les allocations familiales, le RSA ou le RMI et l'allocation de parents isolés sur les trois années de référence.

TYPE DE PRESTATIONS PERCUES			
	2006	2007	2008
Allocations familiales	637	585	551
Allocation de parents isolés	253	305	292
Prestation Accueil Jeune Enfant	183	143	165
Allocation pour l'éducation de l'enfant handicapé	37	36	22
Allocation de soutien familial	190	149	169
Complément familial	204	168	195
Allocation de logement	46	43	56
Aide personnalisée au logement	66	26	34
RSA/RMI	360	293	268
Autre (AJE, ARS, APE...)	11	4	37
TOTAL	1987	1752	1789

Selon l'agrégation régionale et celle des départements²⁹, au 31/12/2008, dans les 4 associations tutélaires qui gèrent des mesures enfants (TPSE ou MJAGBF ou mesures doublées), 1403 familles protégées perçoivent une prestation sociale : 672 dans le Nord et 731 dans le Pas-de-Calais.

REPARTITION DES FAMILLES EN FONCTION DE LA PRESTATION SOCIALE PERÇUE ET SELON LES FINANCEURS PUBLICS				
	Répartition des familles			
	Nombre de familles au 31/12/2008 dont la prestation sociale la plus élevée est versée par la CAF	Nombre de familles au 31/12/2008 dont la prestation sociale la plus élevée est versée par la MSA	Nombre de familles au 31/12/2008 dont la prestation sociale la plus élevée est versée par la CRAM	TOTAL
59	668	4	0	672
62	714	17	0	731
Total région	1382	21	0	1403

Plus spécifiquement, ce tableau permet de déterminer la répartition de la Dotation Globale de Financement selon les financeurs publics, en fonction de la prestation sociale la plus élevée. Il s'avère que le financeur public le plus mis à contribution est la Caisse d'Allocation Familiale : elle verse une DGF à 1382 familles dans la région au 31/12/2008 (98,5%). La Mutualité Sociale Agricole ne verse la prestation sociale la plus élevée qu'à 21 familles. La Caisse Régionale d'Assurance Maladie n'est pas concernée dans la région.

²⁹ Fichier d'agrégation « activité indicateurs » des services délégués aux prestations familiales (DPF), qui concerne les données relatives à l'activité des services DPF évaluée en nombre de mesures et en points, aux indicateurs du secteur et à la répartition des personnes selon le revenu perçu.

2.2.3.2. Les majeurs

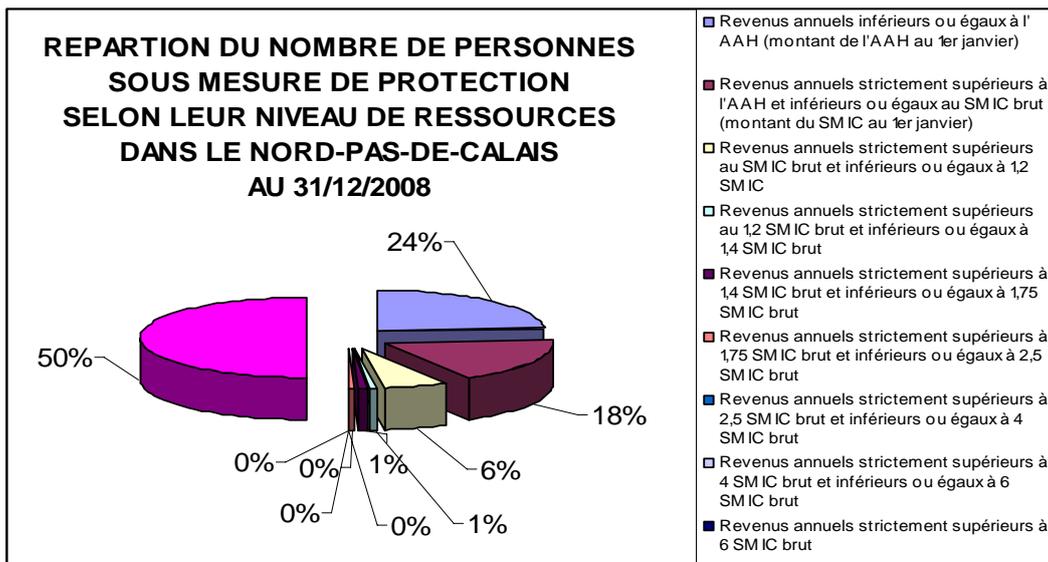
De même, il est possible d'avoir une meilleure connaissance des personnes prises en charge par les associations tutélaires sous financement public dans la région (7 pour le Nord et 4 pour le Pas-de-Calais), en s'appuyant sur les agrégations régionales et départementales³⁰.

Ainsi, au 31/12/2008, sur les 25 863 majeurs suivis par ces associations, 17 062 personnes sont dans le Nord et 8 801 majeurs dans le Pas-de-Calais. Sur ces majeurs, près de 48% perçoivent un revenu annuel inférieur ou égal à l'AAH dans la région et 83% un revenu annuel strictement supérieur à l'AAH et inférieur ou égal au SMIC brut. Cette proportion se retrouve similairement dans les départements, mais, la proportion de personnes ayant un revenu annuel strictement supérieur à l'AAH et inférieur ou égal au SMIC brut est plus importante dans le Pas-de-Calais (93%) et un peu plus faible dans le Nord (79%).

Inversement, seulement 54 majeurs sous protection (soit 0,2%) ont un revenu annuel strictement supérieur à 2,5 SMIC brut dans la région, mais aussi au niveau des deux départements.

TABLEAU DE BORD RELATIF AU NIVEAU DE REVENUS DES PERSONNES ET DES PRELEVEMENTS REPARTITION DES PERSONNES SELON LEUR NIVEAU DE RESSOURCES AU 31/12/2008										
Niveau de ressources	Revenus annuels inférieurs ou égaux à l'AAH (montant de l'AAH au 1er janvier)	Revenus annuels strictement supérieurs à l'AAH et inférieurs ou égaux au SMIC brut (montant du SMIC au 1er janvier)	Revenus annuels strictement supérieurs au SMIC brut et inférieurs ou égaux à 1,2 SMIC	Revenus annuels strictement supérieurs au 1,2 SMIC brut et inférieurs ou égaux à 1,4 SMIC brut	Revenus annuels strictement supérieurs à 1,4 SMIC brut et inférieurs ou égaux à 1,75 SMIC brut	Revenus annuels strictement supérieurs à 1,75 SMIC brut et inférieurs ou égaux à 2,5 SMIC brut	Revenus annuels strictement supérieurs à 2,5 SMIC brut et inférieurs ou égaux à 4 SMIC brut	Revenus annuels strictement supérieurs à 4 SMIC brut et inférieurs ou égaux à 6 SMIC brut	Revenus annuels strictement supérieurs à 6 SMIC brut	TOTAL en nombre
Nord	8063	5373	2822	235	382	153	31	2	1	17062
Pas-de-Calais	4337	3809	268	175	108	84	14	5	1	8801
NPDC	12 400	9 182	3 090	410	490	237	45	7	2	25 863

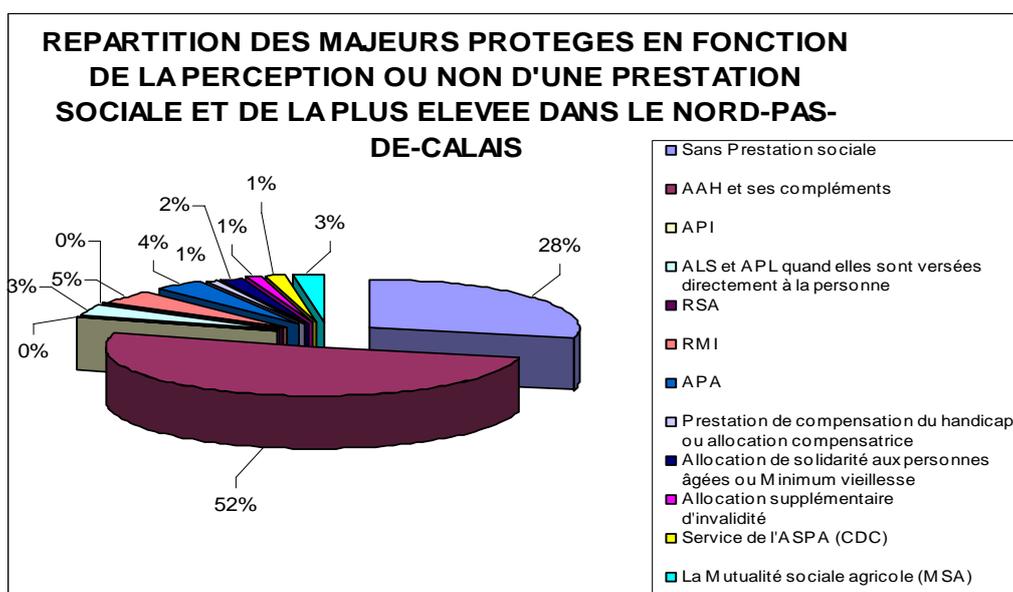
³⁰ Fichiers d'agrégation de l'annexe relative à l'activité, aux indicateurs et à la répartition du financement entre financeurs publics et relatif au niveau de revenus des personnes et aux prélèvements – Données régionales et départementales de 2009



Plus globalement, sur ces personnes, dans la région, plus de 20 000 personnes suivies par ces associations ne perçoivent pas de prestation sociale ou une prestation sociale inférieure ou égale à l'AAH et ses compléments (soit 80% du total). Ce phénomène est identique dans les deux départements, avec une proportion un peu plus forte dans le Nord (84%) que dans le Pas-de-Calais (72%).

REPARTITION DES PERSONNES EN FONCTION DE LA PERCEPTION OU NON D'UNE PRESTATION SOCIALE ET EN FONCTION DE LA PRESTATION SOCIALE LA PLUS ELEVEE

	Sans Prestation sociale	AAH et ses compléments	API	ALS et APL quand elles sont versées directement à la personne	RSA	RMI	APA	Prestation de compensation du handicap ou allocation compensatrice	Allocation de solidarité aux personnes âgées ou Minimum vieillesse	Allocation supplémentaire d'invalidité	Service de l'ASPA (CDC)	La Mutualité sociale agricole (MSA)	TOTAL
Nord	4794	9519	51	362	0	676	419	149	363	181	189	361	17064
PDC	2547	3778	26	510	5	601	545	76	103	177	136	297	8801
NPDC	7341	13297	77	872	5	1277	964	225	466	358	325	658	25865



En outre, les 3572 ouvertures de mesures en 2008 dans la région Nord-Pas-de-Calais sont réparties en 74 tutelles aux prestations sociales (2%), 1534 curatelles (43%) et 1964 tutelles (55%). Cette répartition se retrouve dans une proportion presque identique avec le niveau national, notamment au niveau des ouvertures de curatelles (44%), les ouvertures de tutelles représentant elles 51% et celles de TPS une proportion plus importante (5%).

Le département du Nord a connu une plus forte ouverture de mesures en 2008 par rapport au Pas-de-Calais : 2165 pour le premier (61%) et 1407 pour le second (39%). Cependant, l'ouverture des mesures est plus forte dans le Pas-de-Calais que dans le Nord, si on rapproche cette donnée à la stricte répartition de la population régionale : 64% dans le Nord et 36% dans le Pas-de-Calais.

En 2008, la proportion d'ouverture des mesures de curatelles est plus importante dans le Nord (57%) que dans le Pas-de-Calais (52%) et inversement pour les mesures de tutelles (respectivement de 44% dans le PDC et de 42% dans le Nord).

OUVERTURES DE MESURES DE PROTECTION 2008, SELON LE MODE DE GESTION DE LA MESURE													
PAR REGION - DEPARTEMENT - TRIBUNAL D'INSTANCE													
REGION- DEPARTEMENT-TI	TOTAL	TOTAL hors TPS	CURATELLE					TUTELLE					
			Total Curatelle	Curatelle - Famille	Curatelle - Association tutélaire	Curatelle - Gérant privé	Curatelle - Confiée à prép. établissement de soins ou d'hébergement	Total Tutelle	Tutelle - Conseil de famille	Tutelle - Tuteur familial	Tutelle - Association tutélaire	Tutelle - Gérant privé	Tutelle - Confiée à prép. établissement de soins ou d'hébergement
TOTAL	64 390	60 931	28 419	7 759	13 728	6 362	569	32 513	63	20 080	7 007	4 274	1 089
Total NORD-PAS-DE-CALAIS	3 572	3 498	1 534	348	778	398	10	1 964	5	999	674	248	39
NORD	2 165	2 151	914	197	573	137	7	1 237	4	633	489	84	26
Avesnes-sur-Helpe	127	126	45	4	17	24	0	81	0	33	24	23	1
Cambrai	181	181	59	17	41	1	0	122	0	56	61	3	2
Douai	221	220	69	15	49	5	0	151	0	83	58	6	3
Dunkerque	217	217	99	24	71	1	3	118	0	61	54	0	3
Hazebrouck	101	101	26	9	17	0	0	75	0	36	38	0	1
Lille	502	502	255	57	154	41	3	247	1	150	67	20	9
Maubeuge	125	125	42	9	22	11	0	83	0	39	33	10	1
Roubaix	138	138	68	14	51	3	0	70	0	39	28	1	2
Tourcoing	129	129	71	20	2	49	0	58	0	34	1	20	3
Valenciennes	424	412	180	28	149	2	1	232	3	102	125	1	1
PAS-DE-CALAIS	1 407	1 347	619	150	205	261	3	727	1	365	184	164	13
Arras	285	272	137	24	2	111	0	135	0	68	3	62	2
Béthune	221	214	98	28	19	51	0	116	0	62	25	28	0
Boulogne-sur-Mer	106	101	45	7	15	23	0	56	0	25	15	13	2
Calais	105	99	34	11	7	16	0	65	0	41	7	16	1
Carvin	137	128	57	8	49	0	0	71	0	28	40	2	1
Houdain	95	94	49	11	19	18	1	45	1	20	19	5	0
Lens	145	141	67	19	28	20	0	74	0	37	16	18	3
Liévin	88	86	38	13	22	3	0	48	0	26	20	1	1
Montreuil-sur-mer	87	82	38	7	30	1	0	44	0	19	25	0	0
Saint-Omer	71	69	32	12	0	18	2	37	0	18	2	14	3
Saint-Pol-sur-Ternoise	67	61	24	10	14	0	0	37	0	21	12	4	0

source : RGC, SDSE DACS, PEJC

2.2.4. La population suivie sur les tribunaux de Calais et d'Avesnes-sur-Helpe

2.2.4.1. *Le cadre de référence de l'étude*

Un groupe de travail s'est réuni afin de réfléchir sur la situation sur deux tribunaux : un dans le Nord et un dans le Pas-de-Calais ; ce groupe a donc été subdivisé en deux sous-groupes dans un premier temps.

L'objectif de cette démarche est d'une part d'approfondir l'état des lieux des besoins et des ressources disponibles sur deux territoires, d'en identifier les spécificités et de recueillir des données qualitatives sur les personnes suivies. A partir de ces constats, l'intérêt est de déterminer des perspectives et des objectifs de développement de l'offre sur l'ensemble de la région Nord-Pas-de-Calais.

Calais et Avesnes-sur-Helpe ont été retenus comme tribunaux d'étude. En effet, à population presque identique (environ 120 000 personnes), le nombre de mesures de protection recensé en juin 2009 sur ces deux tribunaux est bien différent : Calais apparaissant comme un tribunal « moins bien pourvu », en rapportant le nombre de mesure, tout mandataire confondu à la population sur ce tribunal, contrairement à Avesnes-sur-Helpe qui semble être un territoire « mieux pourvu ».

Afin d'approfondir l'état des lieux en matière de personnes placées sous mesures de protection dans la région a été décidé par les membres du groupe de travail d'établir un questionnaire à destination notamment de l'ensemble des mandataires judiciaires ; les tuteurs familiaux sont donc exclus de cette enquête. Elle a permis de recueillir des données plus qualitatives sur les personnes suivies. Un questionnaire commun a été établi pour les deux départements, diffusé seulement dans un premier temps sur les territoires choisis dans le cadre de l'étude (Calais et Avesnes-sur-Helpe). L'intérêt serait ensuite de réaliser cette même étude sur l'ensemble des tribunaux d'instance de la région, afin d'affiner cet état des lieux des personnes sous protection dans la région.

2.2.4.2. *Les spécificités des tribunaux de Calais et d'Avesnes-sur-Helpe*

➤ Calais

- Analyse socio-économique et démographique

C'est dans l'arrondissement de Calais que les moins de 20 ans représentent la part la plus importante, bénéficiant même d'une des plus fortes croissances démographiques de la région entre 1999 et 2007 (+0,49%). Le territoire du Calais présente d'ailleurs un vieillissement plus faible que les autres et demeure donc un territoire jeune.

De plus, Calais apparaît comme étant un territoire où les facteurs socio-économiques se cumulent et créent une vulnérabilité chez de nombreuses personnes : taux de chômage élevé, bénéficiaires nombreux du RMI et/ou de l'API, grande précarité, etc.

Au 01/01/2009, l'arrondissement de Calais dénombre 347 places autorisées pour les adultes handicapés, ce qui représente un taux d'équipement de 5,19 pour 1000 adultes. Ce taux est inférieur à la moyenne départementale de 6,36‰ et à la moyenne régionale de 5,70‰. Par contre, il apparaît comme étant mieux équipé en hébergement et service pour personnes

âgées, puisqu'il comptabilise 1052 places autorisées au 01/01/2009 et un taux d'équipement (131,65‰) supérieur aux moyennes départementale (117,73‰) et régionale (126,60‰).

- Analyse des mesures exercées par les mandataires judiciaires

Globalement, 572 mesures étaient en cours sur le tribunal de Calais en juin 2009. Elles sont gérées par six services ou associations (soit 551 mesures) et un préposé d'établissement (21 mesures).

Mandataires intervenant sur CALAIS	Curatelle Etat renforcée	Curatelle Etat simple	Curatelle renforcée	Curatelle simple	Gérance de tutelle	Mandat spécial	TPSA	TPSA Mesure unique	Tutelle	Tutelle Etat	MAJ	TOTAL
Centre Hospitalier de Calais			2		19							21
UDAPEI			10	2	27							39
SAAP	46	2	25	5	13		5		5	44		145
ADAE 62	7	2	29		18			13	1	9	1	80
ATINORD			1		6							7
STP	9		2		10					8	1	30
ATPC	24	6	69	9	76	1		1	15	49		250
TOTAL	86	10	138	16	169	1	5	14	21	110	2	572

Il est à noter que 305 mesures ont été également confiées à des tuteurs familiaux sur cette même période, soit 35% des mesures totales.

- Analyse qualitative des personnes sous protection

Ont répondu au questionnaire lancé durant les mois de décembre 2009 et janvier 2010 sur le tribunal d'instance de Calais, l'ensemble des services ou associations (soit 6)³¹ ; l'objectif de cette démarche étant la meilleure connaissance des personnes sous protection gérées par des mandataires judiciaires sur ce ressort judiciaire.

³¹ A noter : le préposé d'établissement n'a pas communiqué dans les temps ses éléments de réponse

ANALYSE DES MESURES EN COURS- (31/12/2008)	
TI de CALAIS	
	2008
Nombre de mesures	545
Age	
Age : 18 à 35 ans	103
Age : 36 à 50 ans	169
Age : 51 à 60 ans	106
Age : 61 à 75 ans	83
Age : > à 75 ans	84
Type d'hébergement	
Famille d'accueil	13
Etablissement hospitalier	28
Maison de retraite	91
Foyer	98
Domicile /milieu ouvert	315
Lieu de Vie	
Calais	413
Guînes	34
Autres Villes	98

➤ Avesnes-sur-Helpe

- Analyse socio-économique et démographique

La population d'Avesnes-sur-Helpe a fortement diminué entre 1999 et 2007 (-0,33%), cette zone ayant ainsi une proportion de personnes de moins de 20 ans et de 75 ans ou plus proche de la moyenne départementale. Mais, la part des 80 ans et plus dans la population totale est souvent supérieure à 4% dans les communes rurales de Flandre, du Cambrésis et de l'Avesnois.

Comme Calais, Avesnes-sur-Helpe apparaît comme étant un territoire où les facteurs socio-économiques se cumulent et créent une vulnérabilité chez de nombreuses personnes ; les taux de chômage très élevé, taux de RMI très supérieur de 6% à la population des personnes de 20 à 59 ans, nombre de bénéficiaires de l'API très important, etc.

Au 01/01/2009, l'arrondissement d'Avesnes-sur-Helpe dénombre 712 places autorisées pour les adultes handicapés, ce qui représente un taux d'équipement de 5,80 pour 1000 adultes. Ce taux est supérieur à la moyenne départementale de 5,33‰ et à la moyenne régionale de 5,80‰. D'ailleurs, il est le territoire le mieux équipé en MAS et en FAM sur le département (1,98‰, contre 1,31‰). Par contre, il apparaît comme étant moins bien équipé en hébergement et service pour personnes âgées, puisqu'il comptabilise 2356 places autorisées au 01/01/2009 et un taux d'équipement (129,37‰) inférieur à la moyenne départementale (132,26‰), mais supérieur à la moyenne régionale (126,60‰).

- Analyse des mesures exercées par les mandataires judiciaires

Globalement, 1260 mesures étaient en cours sur le tribunal d'Avesnes-sur-Helpe en juin 2009. Elles sont gérées par cinq services ou associations (soit 1230 mesures), trois préposés d'établissement (13 mesures) et une personne physique (17 mesures).

Mandataires Intervenant sur AVESNES	Curatelle Etat renforcée	Curatelle Etat simple	Curatelle renforcée	Curatelle simple	Gérance de tutelle	Mandat spécial	TPSA	TPSA Mesure unique	Tutelle	Tutelle complète	Tutelle Etat	AD' HOC	TOT AL
ARIANE									2				2
ATINORD	32	4	36	2	37				4		82		197
AGSS	122	13	34	3	31	2		2			167		374
APAJH	1			1									2
SIP MAUBEUGE	158	8	67	20	84	12		1	21	1	263	20	655
EHPAD "La Roseraie"					5								5
HOPITAL DE FELLERIES-LIESSIES					2								2
EPSM des Flandres de Bailleul									6				6
PERS PHYSIQUE									17				17
TOTAL	313	25	137	26	159	14	0	3	50	1	512	20	1260

- Analyse qualitative des personnes sous protection

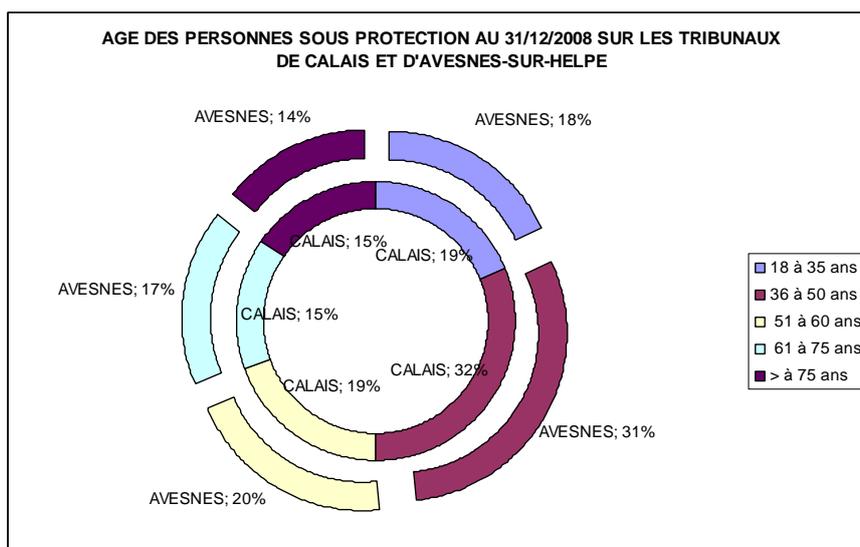
Ont répondu au questionnaire lancé durant les mois de décembre 2009 et janvier 2010 sur le tribunal d'instance d'Avesnes-sur-Helpe, l'ensemble des services ou associations (5), deux préposés d'établissement et la personne physique.

ANALYSE DES MESURES EN COURS AU 31/12/2008- TI d'Avesnes-sur-Helpe	
	2008
Nombre de mesures au 31/12/2008	1248
Age	
Age : 18 à 35 ans	224
Age : 36 à 50 ans	379
Age : 51 à 60 ans	255
Age : 61 à 75 ans	210
Age : > à 75 ans	180
Type d'hébergement	
Famille d'accueil	44
Etablissement hospitalier	56
Maison de retraite	221
Foyer	183
Domicile /milieu ouvert	720

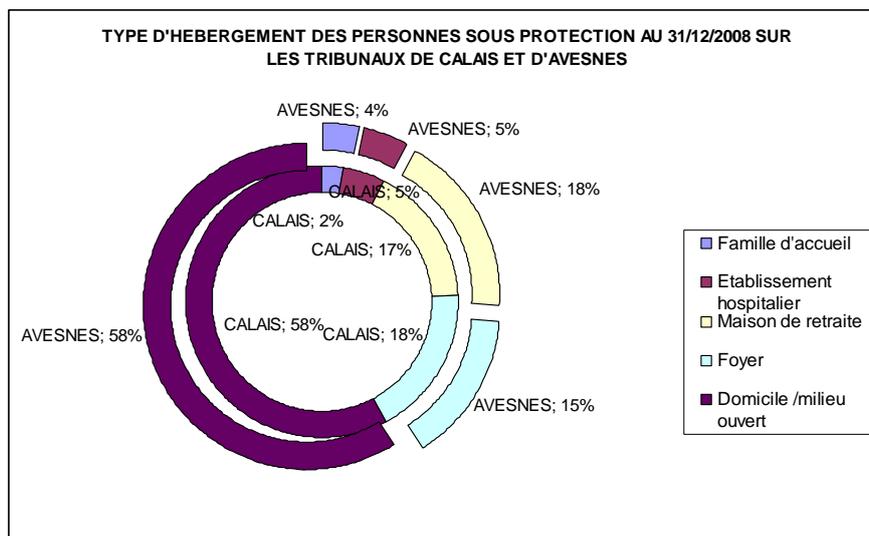
Lieu de Vie	NB DE MESURES
Trélon	111
Felleries	48
Avesnes-sur-Helpe	126
Lez Fontaine	5
Landrecies	69
Le Quesnoy	92
Wignehies	54
Glageon	28
Feron	8
Sains du Nord	46
Fourmies	192
Leval	31
Croix Caluyau	3
Avesnelles	32
Noyelle sur Sambre	4
Hestrud	3
Preux au bois	9
Villereau	8
Aulnoye-Aymeries	83
Forest en Cambrésis	5
Aibes	3
Eppe Sauvage	2
Solre-le-Château	15
Autres Villes	271

➤ Analyse globale

En 2008, on remarque que la majorité des personnes sous protection sur ces deux territoires ont entre 36 et 50 ans (environ 31%) et près de 30% de ces personnes ont 61 ans et plus.



Ces personnes sont majoritairement hébergées à domicile ou en milieu ouvert, soit respectivement 315 personnes sur le territoire de Calais et 720 personnes à Avesnes-sur-Helpe (58%).



De plus, on note une hyper-concentration des mesures en cours, au 31/12/2008 sur la ville de Calais, soit près de 76% des mesures, alors que les lieux de vie des personnes sous protection sont plus éclatés sur les villes qui composent le tribunal d'Avesnes-sur-Helpe.

Les écarts relatifs entre les deux territoires amènent également quelques remarques notamment concernant l'origine de la saisine en milieu rural (qui peut être déclenchée par exemple par les services de la mairie, des services sociaux, etc.), ou même concernant les disparités en terme de mesures non encore révisées depuis le 1^{er} janvier 2009, comme sur le tribunal d'Avesnes-sur-Helpe.

En outre, en reprenant les chiffres du ministère de la justice sur les ouvertures de mesures de protection en 2008, on s'aperçoit d'écarts significatifs entre Avesnes-sur-Helpe et Calais. Les 127 mesures de protection ouvertes en 2008 sur le tribunal d'Avesnes sont réparties de manière plus forte pour les tutelles (64%), que pour les curatelles (35%) ou les TPS (1%). Sur le tribunal de Calais, sur les 105 mesures ouvertes, 62% des mesures étaient des tutelles, 32% des curatelles et 6% des TPS.

OUVERTURES DE MESURES DE PROTECTION 2008, SELON LE MODE DE GESTION DE LA MESURE													
PAR REGION - DEPARTEMENT - TRIBUNAL D'INSTANCE													
REGION- DEPARTEMENT-TI	TOTAL	TOTAL hors TPS	CURATELLE					TUTELLE					
			Total Curatelle	Curatelle - Famille	Curatelle - Association tutélaire	Curatelle - Gérant privé	Curatelle - Confiée à prép. établissement de soins ou d'hébergement	Total Tutelle	Tutelle - Conseil de famille	Tutelle - Tuteur familial	Tutelle - Association tutélaire	Tutelle - Gérant privé	Tutelle - Confiée à prép. établissement de soins ou d'hébergement
TOTAL	64 390	60 931	28 419	7 759	13 728	6 362	569	32 513	63	20 080	7 007	4 274	1 089
Total NORD-PAS-DE-CALAIS	3 572	3 498	1 534	348	778	398	10	1 964	5	999	674	248	39
NORD	2 165	2 151	914	197	573	137	7	1 237	4	633	489	84	26
Avesnes-sur-Helpe	127	126	45	4	17	24	0	81	0	33	24	23	1
PAS-DE-CALAIS	1 407	1 347	619	150	205	261	3	727	1	365	184	164	13
Calais	105	99	34	11	7	16	0	65	0	41	7	16	1

source : RGC, SDSE DACS, PEJC

De plus, sur les 126 mesures ouvertes sur le TI d'Avesnes-sur-Helpe, 37 ont été confiées à la famille, (soit 29%), contre 52 mesures confiées à la famille sur les 99 mesures ouvertes sur le TI de Calais (53%). En rappelant que la proportion des mesures ouvertes en 2008 et confiées à la famille dans la région est de 39%, les disparités entre ces deux départements doivent être soulignées. D'ailleurs, sur le TI d'Avesnes-sur-Helpe, 33% des mesures ouvertes en 2008 ont été confiées à des associations tutélaire, contre 14% sur le tribunal de Calais.

OUVERTURES DE REGIME DE PROTECTION 2008, SELON LE MODE DE GESTION DE LA MESURE				
PAR REGION - DEPARTEMENT - TRIBUNAL D'INSTANCE				
REGION-DEPARTEMENT-TI	TOTAL	Gestion		
		Famille	Autre	
			Nombre	%
TOTAL	60 931	27 903	33 029	54,2
Total NORD-PAS-DE-CALAIS	3 498	1 351	2 146	61,4
NORD	2 151	835	1 316	61,2
Avesnes-sur-Helpe	126	37	89	70,6
PAS-DE-CALAIS	1 347	517	830	61,6
Calais	99	52	47	47,5

source : RGC, SDSE DACS, PEJC

2.3. Le cas particulier des personnes suivies hors du territoire national

2.3.1. Le cadre de référence

Lors des débats parlementaires sur le projet de loi portant réforme de la protection juridique des majeurs, l'article 443 du Code Civil a été amendé pour maintenir la possibilité d'une protection juridique Française pour les personnes handicapées placées dans un établissement Belge. Il est ainsi prévu que la mesure prend fin, en l'absence de renouvellement, à l'expiration du délai fixé, en cas de jugement de mainlevée passé en force de chose jugée ou en cas de décès de l'intéressé. Sans préjudice des articles 3 et 15, le juge peut également y mettre fin lorsque la personne protégée réside hors du territoire national, si cet éloignement empêche le suivi et le contrôle de la mesure.

En 2008, l'Etat français a ratifié la convention de la Haye sur la protection internationale des majeurs vulnérables. Dans cette convention est posé le principe qu'il appartient prioritairement au pays du lieu de résidence de la personne d'assurer sa protection. Or, à ce jour, la Belgique n'a pas ratifié cette convention.

De part la position géographique de la région Nord-Pas-de-Calais, il est proposé d'inclure dans l'écriture du schéma régional un volet spécifique sur les personnes suivies hors du territoire national, tout en sachant que les chiffres qui sont présentés ci-dessous ne tiennent pas compte des mesures qui sont confiées aux tuteurs familiaux et qu'il est malgré tout difficile de chiffrer précisément le nombre de personnes total qui sont effectivement placées hors du territoire national et surtout en Belgique.

2.3.2. Les principaux acteurs

2.3.2.1. *L'Assurance maladie*

➤ Son champ de compétence

Le financement de la prise en charge par des crédits Assurance-maladie des enfants handicapés orientés par la Commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH) et des adultes orientés FAM (en forfait soins), MAS ou en ESAT par la CDAPH, intervient après accord préalable du Médecin Conseil Régional, par délégation de la Caisse nationale de l'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS).

➤ L'accueil de personnes handicapées françaises en Belgique : quelques chiffres³²

Au 31/12/2008, 1770 personnes françaises sont placées dans les établissements conventionnés belges pour l'année 2008 : 1241 ont moins de 20 ans et 529 personnes ont 20 ans et plus. 1206 sont originaires de la région Nord-Pas-de-Calais (soit 71% environ), 277 de la région Ile-de-France, 156 de la région Est, 84 de la Picardie et 47 des autres régions.

³² Source : CRAM Nord-Picardie

Parmi ces 1770 personnes, 1379 sont prises en charge par un régime de sécurité sociale (dont 1332 du Régime Général) et 391 personnes au titre de l'Aide Sociale.

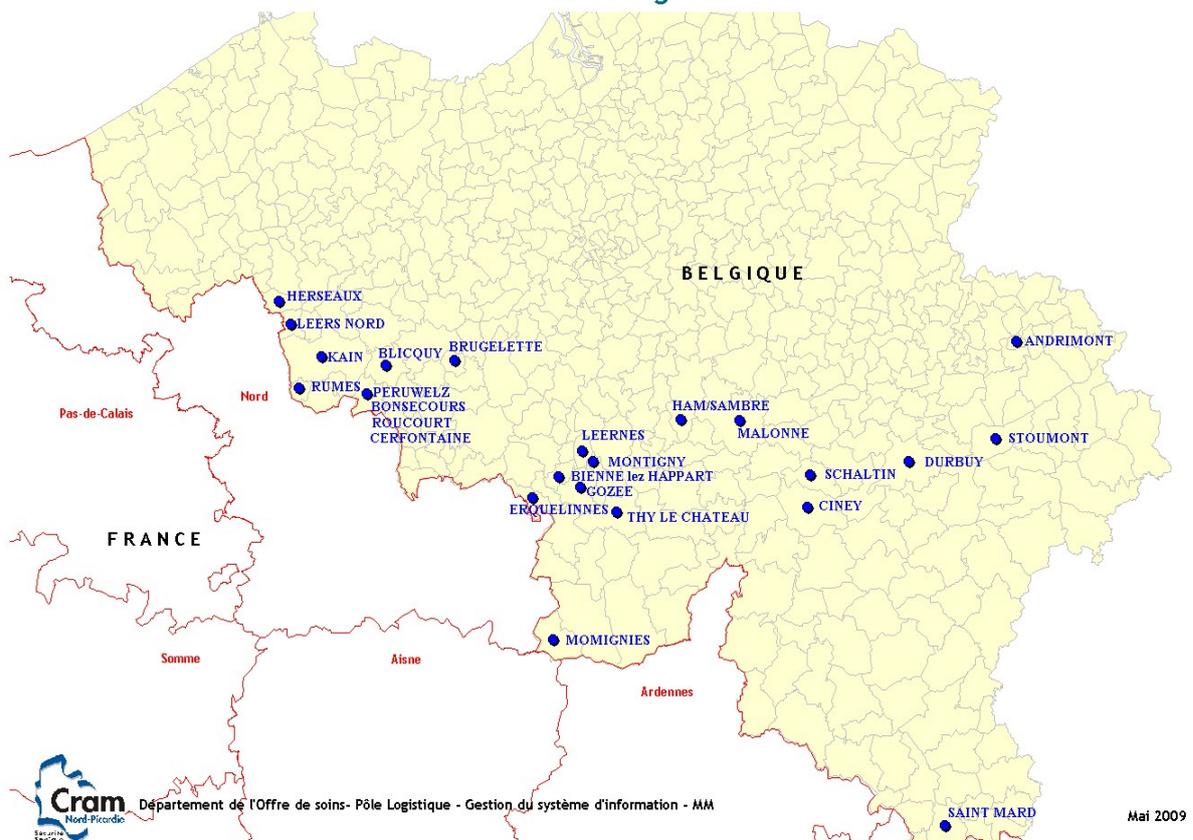
**NOMBRE DE PERSONNES FRANÇAISES PLACÉES DANS LES ÉTABLISSEMENTS
CONVENTIONNÉS BELGES EN 2008**

Nombre de personnes au 31/12/2008	Moins de 20 ans	20 ans et plus « Creton »	Total
Régime général	974	358	1332
Autres régimes	35	12	47
Ensemble Assurance maladie	1009	370	1379

➤ L'accueil de personnes handicapées de la région Nord-Pas-de-Calais en Belgique³³

25 établissements belges ont signé une convention avec la CRAM Nord-Picardie pour l'accueil d'enfants et de jeunes adultes maintenus au titre de l'article 242-4 du CASF uniquement, dont la prise en charge est financée par l'Assurance Maladie.

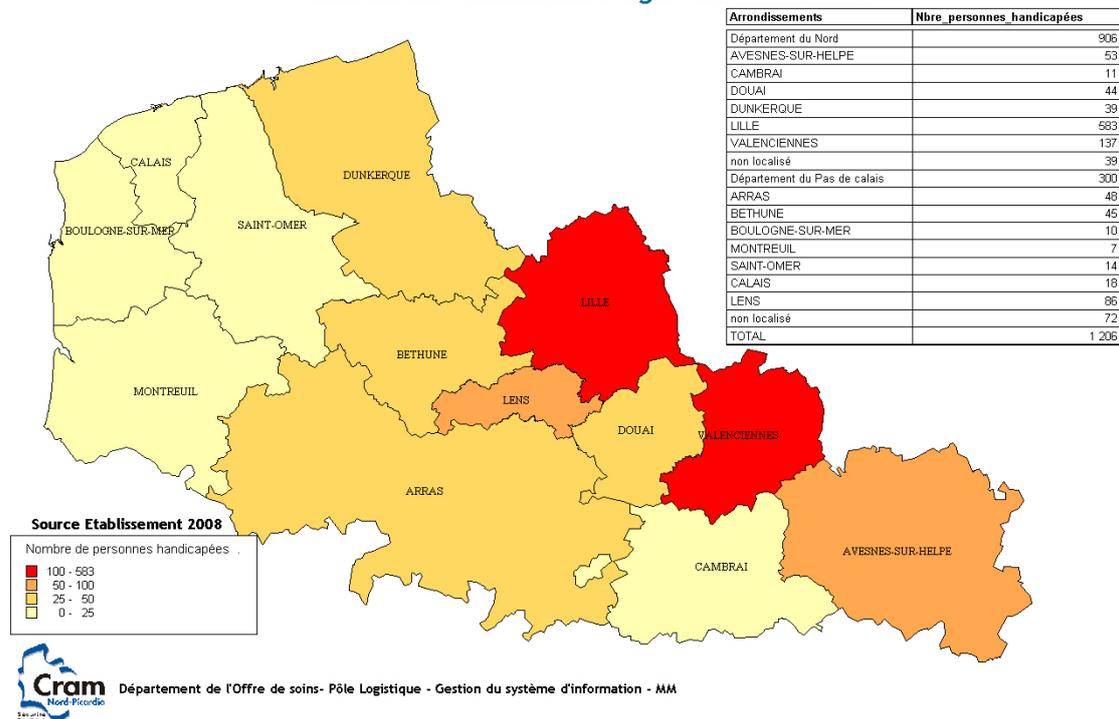
Localisation des établissements belges conventionnés Assurance Maladie



Les patients du Nord-Pas-de-Calais dans ces établissements belges conventionnés proviennent majoritairement des zones de Lille et de Valenciennes.

³³ Source : CRAM Nord-Picardie

Répartition par arrondissement de la provenance des patients du Nord-Pas de calais dans les établissements belges conventionnés



890 personnes de la région Nord-Pas-de-Calais sont placées en Belgique et dépendent de financement de l'Assurance Maladie : 720 sont originaires du Nord et 170 du Pas-de-Calais. Ils ont majoritairement moins de 18 ans (562 enfants, soit près de 63%). Mais, 206 ont 20 ans et plus (soit 23%).

Nombre de personnes au 31/12/2008	Nord					Pas-de-Calais					Total
	- 18 ans	18 ans	19 ans	20 ans et +	Total	- 18 ans	18 ans	19 ans	20 ans et +	Total	
Régime général	423	59	44	175	701	122	8	9	26	165	866
Autres régimes	12	0	2	5	19	5	0	0	0	5	29
Ensemble Assurance maladie	435	59	46	180	720	127	8	9	26	170	890

De plus, il n'existe pas de structures belges pour adultes conventionnées avec l'Assurance-Maladie. La prise en charge en Belgique de tout adulte handicapé français disposant d'une orientation FAM ou MAS par la MDPH doit faire l'objet d'un accord préalable du Médecin Conseil Régional.

Selon la CRAM, 54 établissements accueillent des français adultes handicapés en Belgique, ce qui représente environ 738 adultes handicapés fin d'année 2009 : 465 avec une orientation FAM et 273 avec une orientation MAS.

Bilan au 15/12/2009 des placements d'adultes handicapés en structures belges orientation MAS ou FAM				
Orientation	Nb de résidents	Département du Nord	Département du Pas de Calais	Région NPDC
FAM	465	107	13	120
MAS	273	91	18	109
Total	738	199	31	229

Localisation des établissements belges financés Assurance Maladie



230 adultes placés en Belgique sont originaires de la région Nord-Pas-de-Calais (199 du Nord et 31 du PDC). 107 adultes originaires du Nord ont une orientation FAM et 91 une orientation MAS. Et sur les 31 personnes originaires du Pas-de-Calais, 13 ont une orientation FAM et 18 une orientation MAS.

Il est à noter également que 230 adultes placés en Belgique sont également originaires de la région Ile-de-France (soit 31%), 9% de la Picardie et 7% de la Lorraine.

REGIONS	DEPARTEMENTS	NB DE RESIDENTS ADULTES	TOTAL PAR REGION	%
NORD-PAS-DE-CALAIS	59	199	230	31%
	62	31		
ILE DE France	75	38	230	31%
	91	49		
	92	29		
	93	26		
	77	13		
	94	26		
	95	34		
	78	15		
PICARDIE	2	15	64	9%
	60	26		
	80	23		
LORRAINE	54	8	52	7%
	55	2		
	57	41		
	88	1		
CHAMPAGNE ARDENNE	8	15	38	5%
	10	7		
	51	12		
	52	4		
AUTRES REGIONS		124		17%

2.3.2.2. Les Conseils Généraux

➤ Leurs champs de compétences

Les départements sont compétents à ce niveau pour les enfants qui relèvent de l'Aide Sociale à l'Enfance, les adultes maintenus au titre de l'amendement Creton et orientés en foyer de vie, en FAM ou en foyer d'hébergement dans les établissements conventionnés avec l'Assurance Maladie et/ou le département. Ils seront compétents également pour les adultes orientés foyer de vie ou foyer d'hébergement dans les établissements conventionnés avec le département, ou en FAM, ou qui bénéficient d'un arrêté de prise en charge individuelle.

➤ La situation dans la région Nord-Pas-de-Calais

- Dans le Nord

Actuellement, 14 établissements belges ont signé une convention cadre avec le Conseil Général du Nord³⁴, pour une capacité d'accueil globale de 545 places pour les personnes ressortissantes du département du Nord. Plus précisément, ces établissements sont situés à

³⁴ Source : Conseil Général du Nord

Peruwelz, Neufvilles, Callenelle, Andrimont, Thy-le-Château, Rumes, Petite-Chapelle, Bury, Ciney, Herseaux, Ellignies-Sainte-Anne, Erquelines, Neufvilles et Bonneville.
155 personnes bénéficient également d'une convention individuelle.

- Dans le Pas-de-Calais

Actuellement, 108 adultes ressortissants du département du Pas-de-Calais sont placés en Belgique³⁵. Un projet de convention cadre est en train d'être passé avec un établissement Belge qui accueille la majorité de ces adultes, à savoir Cerfontaine.

2.3.2.3. *Les mandataires judiciaires*

Leur mission est notamment de s'assurer le suivi des personnes placées hors du territoire national, dont ils ont la charge et de vérifier si la personne dont ils assurent la protection bénéficie d'une prise en charge adaptée à sa problématique.

➤ Les personnes placées sous protection en Belgique

Afin d'approfondir l'état des lieux en matière de personnes sous protection placées en Belgique, un questionnaire a été établi à destination notamment des associations tutélaires. Il permet de distinguer par tribunal d'instance (tribunal d'origine) le nombre de majeurs placés en Belgique, selon leur âge et leur situation :

- le nombre de majeurs ayant moins de 60 ans avec une orientation de la Maison Départementale des Personnes Handicapées (MDPH)
- le nombre de majeurs ayant moins de 60 ans sans une orientation MDPH
- le nombre de personnes ayant plus de 60 ans et qui sont maintenues en établissement pour handicapés
- le nombre de personnes ayant plus de 60 ans et qui sont hébergées en maison de retraite

Sur les 28 services inscrits sur les listes départementales en début d'année 2009, 15 services ont répondu à ce questionnaire ; 4 services ayant précisé ne suivre aucune personne sous protection en Belgique (notamment les CCAS). Il est à noter que l'association ATINORD gère près de 85% des mesures recensées dans ce questionnaire (soit 1129 mesures) et l'AGG de l'UDAF près de 9% des mesures (soit 124 mesures).

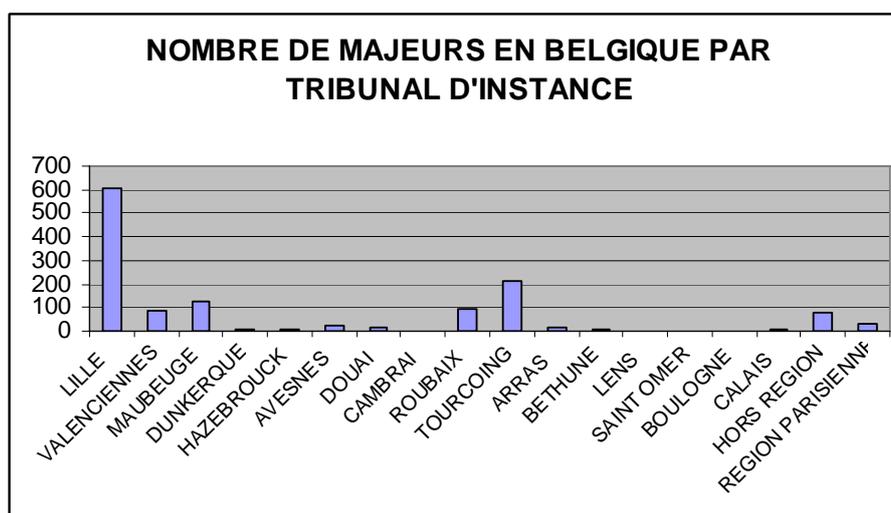
En janvier 2010, 1323 mesures concernant les majeurs placés en Belgique ont été recensées. Ces mesures concernent majoritairement des personnes ayant moins de 60 ans avec une orientation MDPH (1186 mesures, soit près de 90% des mesures).

La distinction du nombre de mesures par Tribunal d'Instance montre que la majorité des mesures sont confiées par les tribunaux de Lille (46%), Tourcoing (16%), Roubaix (7%), Maubeuge (10%) et Valenciennes (7%). Le nombre de mesures confiées par les tribunaux « hors Région » et en « région parisienne » est également important (109 personnes).

³⁵ Source : Conseil Général du Pas-de-Calais

REPARTITION DES MAJEURS EN BELGIQUE SELON LEUR SITUATION ET PAR TRIBUNAL D'INSTANCE

TRIBUNAL D'INSTANCE	NOMBRE DE PERSONNES AYANT MOINS DE 60 ANS AVEC ORIENTATION MDPH	NOMBRE DE PERSONNES AYANT MOINS DE 60 ANS SANS ORIENTATION MDPH	NOMBRE DE PERSONNES AYANT PLUS DE 60 ANS MAINTENUS EN ETABLISSEMENT POUR PERSONNES HANDICAPEES	NOMBRE DE PERSONNES AYANT PLUS DE 60 ANS EN MAISON DE RETRAITE	TOTAL
LILLE	546	9	15	39	609
VALENCIENNES/ DENAIN	67	1	2	18	88
MAUBEUGE	119	0	3	7	129
DUNKERQUE	3	1	0	0	4
HAZEBROUCK	6	0	1	1	8
AVESNES	15	0	0	6	21
DOUAI	17	0	0	0	17
CAMBRAI	1	0	1	0	2
ROUBAIX	87	5	0	2	94
TOURCOING	192	0	12	6	210
ARRAS	12	1	0	2	15
BETHUNE	6	1	0	1	8
LENS	3	0	0	0	3
SAINT OMER	1	0	0	0	1
BOULOGNE	0	0	0	0	0
CALAIS	5	0	0	0	5
HORS REGION	74	1	0	0	75
REGION PARISIENNE	32	0	2	0	34
TOTAL	1186	19	36	82	1323



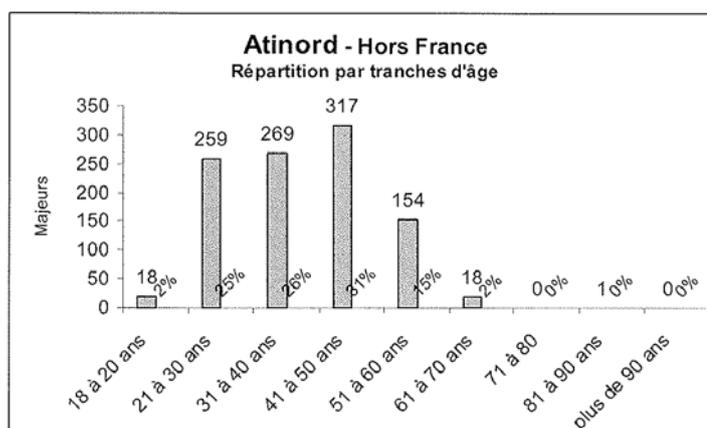
Cette question est d'ailleurs essentielle dans la région Nord-Pas-de-Calais, d'autant que selon les informations de l'Agence Wallonne pour l'Intégration des Personnes Handicapées,

les places autorisées non subsidiées par l'AWIPH³⁶ seraient de plus de 4000 places, places essentiellement réservées aux personnes handicapées Françaises.

➤ La situation d'une association : l'ATINORD- délégation Hors de France³⁷

Cette association effectue sa mission sur deux territoires : le département du Nord et en Belgique pour les personnes handicapées françaises accueillies en établissement médico-social belge.

Sur les 6052 majeurs suivis par cette association au 31 décembre 2008, 1036 sont suivis hors France (soit 17%). Plus spécifiquement, sur ces 1036 majeurs suivis, la majorité sont des hommes (674 personnes, soit 65%), contre 35% de femmes (362 personnes). Ces majeurs sont principalement âgés de 21 à 50 ans (31% ont entre 41 et 50 ans ; 26% entre 31 et 40 ans et 25% entre 21 à 30 ans) ; 2% seulement ont entre 18 et 20 ans et 17% entre 51 et 70 ans).



La majorité de ces majeurs (1030) sont sans emploi (contre 6 personnes à la retraite). Ils sont principalement célibataires (97%) ; 28 personnes sont veufs et 3 sont divorcés ou séparés.

Les 1036 majeurs sont hébergés en établissements, dans plus de soixante établissements distincts, notamment des foyers de vie ou occupationnels (62%), des foyers d'hébergement (19%), des maisons d'accueil spécialisés (12%) ou des foyers d'accueil médicalisés (6%). Près de 92% d'entre eux perçoivent l'AAH.

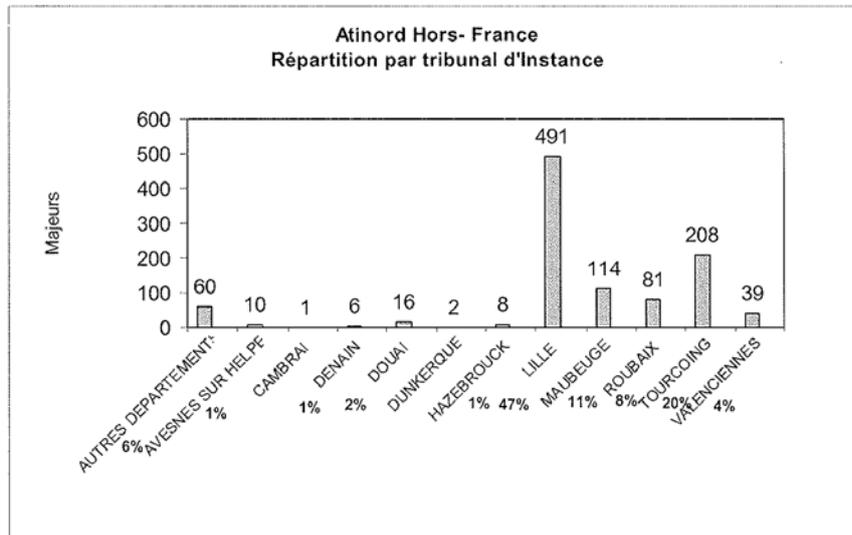
L'accueil des personnes handicapées suivies par ATINORD en Belgique se répartit sur 77 établissements et services, principalement sur le Hainaut (près de 90% des effectifs), avec une forte densité autour de la commune de Peruwelz.

Les mesures proviennent majoritairement du tribunal de Lille (491 personnes, soit 47%), du tribunal de Tourcoing (20%), de Maubeuge (11%) et de Roubaix (8%). Il est à noter que la

³⁶ La Liste des institutions autorisées à prendre en charge des personnes handicapées sans intervention de l'AWIPH, novembre 2009

³⁷ Source : rapport d'activité d'ATINORD au 31/12/2008 et document établi par l'APIM-HF sur la base des mesures confiées à l'ATI Nord

majorité des personnes sous mesure de protection sont domiciliée au siège d'ATINORD à Lille, ce qui peut expliquer en partie la concentration sur le tribunal de Lille.



Il est à noter que cette association a connu une progression de son activité Hors-France entre 2000 et 2010 de près de 2,5 points.

3. L'OFFRE EXISTANTE DES MANDATAIRES JUDICIAIRES A LA PROTECTION DES MAJEURS (MJPM) ET DES DELEGUES AUX PRESTATIONS FAMILIALES (DPF)

Les données développées s'appuient notamment sur :

- les listes départementales établies par les Ddass du Nord et du Pas-de-Calais. Selon les arrêtés préfectoraux publiés en début d'année 2009, sont répertoriés :
 - 29 services
 - 44 préposés d'établissement
 - 114 personnes physiques

- un questionnaire envoyé durant les mois de juillet à septembre 2009, aux différents mandataires judiciaires à la protection des majeurs et des délégués aux prestations familiales inscrits sur les listes départementales : il concerne exclusivement les services, les préposés d'établissement et les personnes physiques (Cf. Annexe) ; les tuteurs familiaux ne sont donc pas concernés par cette enquête.

Le taux de réponse a été de 97%, même si certaines questions ont été remplies de manière partielle. Y ont répondu :

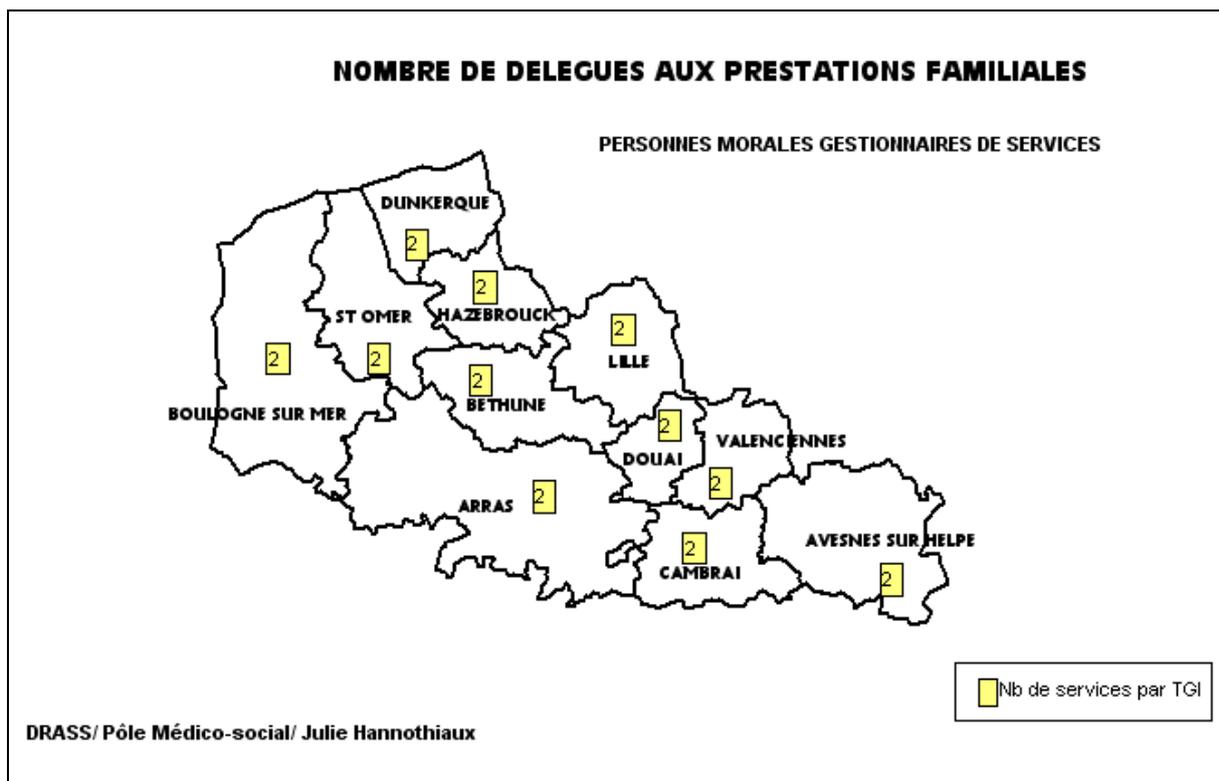
- 29 services (*soit la totalité des services*)
 - 41 préposés d'établissement (*sur les 44 préposés d'établissement*)
 - 113 personnes physiques (*sur les 114 personnes physiques*)
-
- un questionnaire lancé aux différents tribunaux permettant de conforter les différentes données obtenues des Mandataires Judiciaires à la Protection des Majeurs et des Délégués aux Prestations Familiales (Cf. Annexe).

3.1. Les délégués aux prestations familiales

3.1.1. L'offre territoriale

Début 2009, 4 personnes morales gestionnaires de service peuvent être désignées par les juges en qualité de délégué aux prestations familiales, à raison de 2 dans le département du Nord (soit l'ADSSEAD et l'AGSS) et de 2 autres dans le Pas-de-Calais (soit l'ATPC et l'ADAE). Ces 4 services sont autorisés à exercer sur tous les tribunaux de grande instance, chacun sur leur département.

Il est à noter qu'à ce jour, aucune personne physique exerçant à titre individuel n'est agréée pour être désignée par les juges en qualité de délégué aux prestations familiales dans les deux départements.



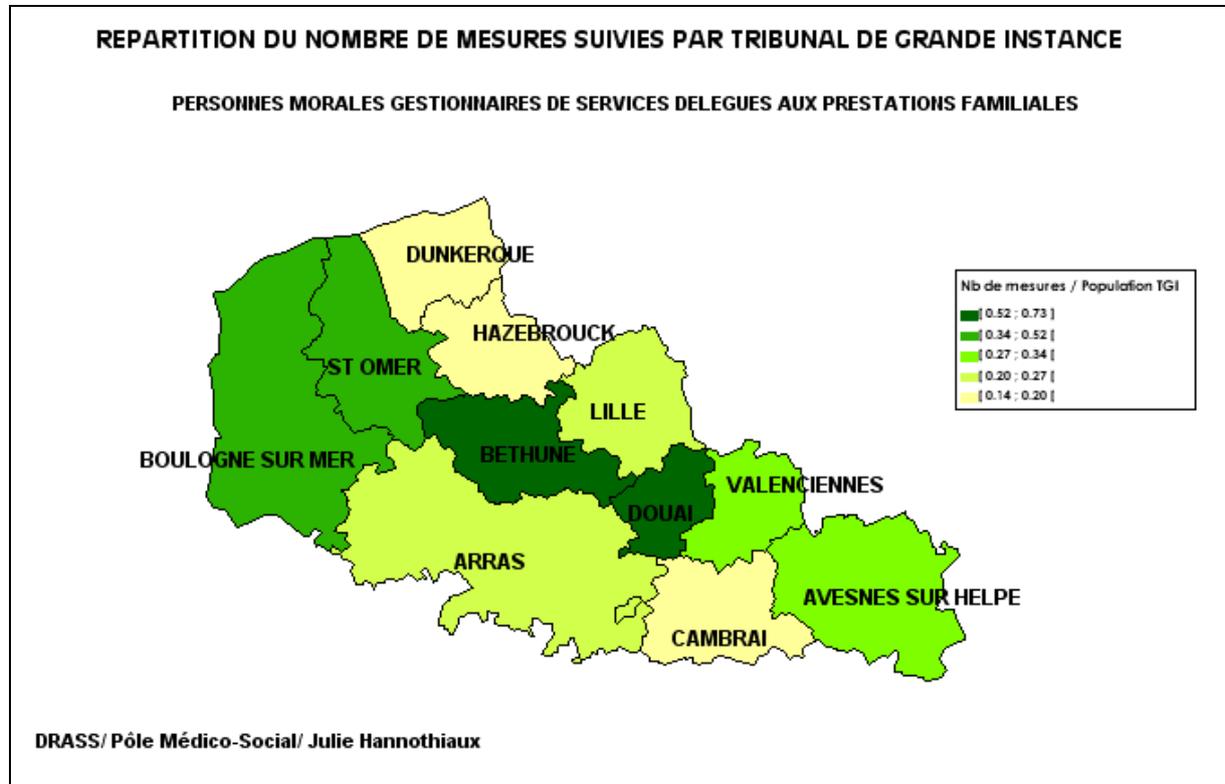
3.1.2. L'analyse du nombre de mesures par tribunal de grande instance

1332 mesures (Tutelle aux Prestations Sociales Enfants ou Mesure Judiciaire d'Aide à la Gestion du Budget Familial) sont gérées par ces 4 associations en juin 2009³⁸ : 670 mesures dans le Nord et 662 dans le Pas-de-Calais.

Tribunal de grande Instance	Population par tribunal	TOTAL	
		Nombre de mesure	(Nb mesures/pop) *1000
Arras	371 566	76	0,20
Avesnes	259 693	87	0,34
Béthune	533 043	390	0,73
Boulogne	414 888	141	0,34
Cambrai	161 490	32	0,20
Douai	248 844	130	0,52
Dunkerque	260 334	45	0,17
Hazebrouck	120 705	17	0,14
Lille	1 205 775	263	0,22
Saint-Omer	162 106	55	0,34
Valenciennes	350 635	96	0,27
Total	4 089 079	1332	0,33

³⁸ Source : questionnaire lancé aux différents délégués aux prestations familiales durant les mois de juillet à septembre 2009

En rapportant le nombre de mesures à la population sur chaque tribunal de grande instance, des zones de répartition différentes apparaissent. Ainsi, les territoires les plus « pourvus » sont : Béthune, Douai, Boulogne et Saint-Omer. Hazebrouck, Dunkerque, Cambrai, Arras et Lille sont les zones les moins « pourvues ».



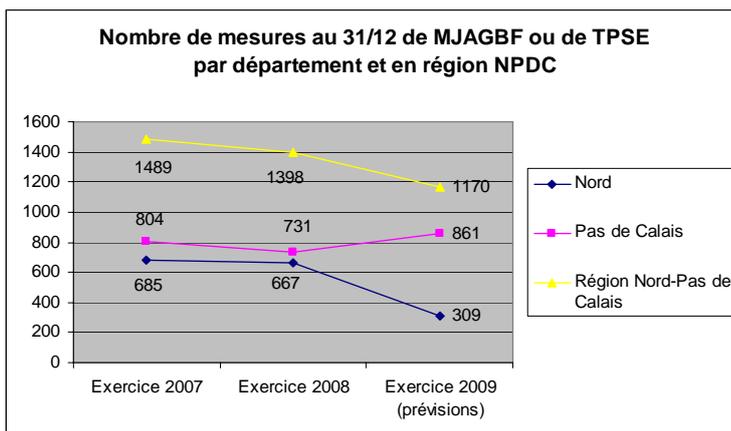
3.1.3. L'évolution du nombre de mesures

La loi du 5 mars 2007 et le décret 30 décembre 2008 sur le financement des services MJPM et DPF prévoient explicitement que la DGF est déterminée pour ces services : « en fonction de la charge de travail liée au mandat, à la situation de la famille et au temps de travail effectif des personnels ».

Selon le fichier d'agrégation « activité indicateurs » des services délégués aux prestations familiales³⁹, on remarque une diminution de l'activité de 100 Mesures Judiciaires d'Aide à la Gestion du Budget Familial (MJAGBF) et MJAGBF doublée d'une Mesure d'Accompagnement Judiciaire (MAJ) entre le 31/12/2007 et le 31/12/2008.

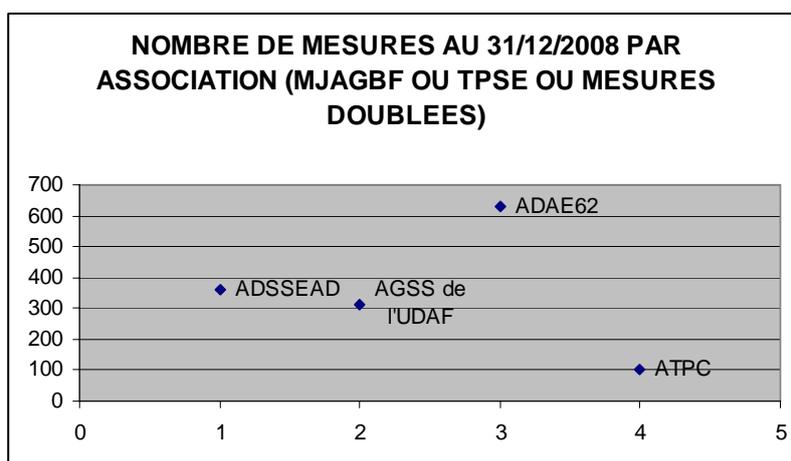
³⁹ Fichier d'agrégation « activité indicateurs » des services délégués aux prestations familiales (DPF), qui concerne les données relatives à l'activité des services DPF évaluée en nombre de mesures et en points, aux indicateurs du secteur et à la répartition des personnes selon le revenu perçu.

Tableau de bord sur les mesures			
Répartition des mesures dans l'année selon leur nature (en nb au 31/12)			
	2007	2008	2009 (prévisions)
MJAGBF ou TPSE	1489	1398	1170
MJAGBF doublée d'une MAJ	18	9	5
Total des mesures (MJAGBF et MJAGBF doublée d'une MAJ)	1507	1407	1175



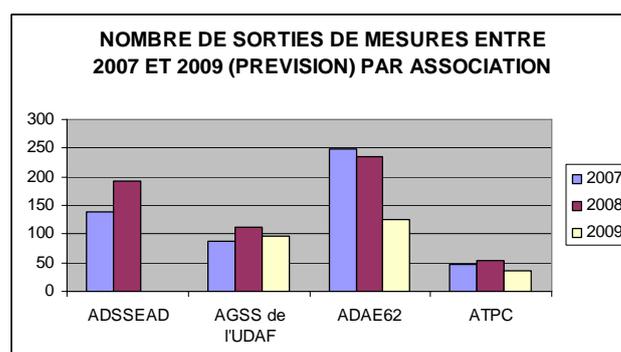
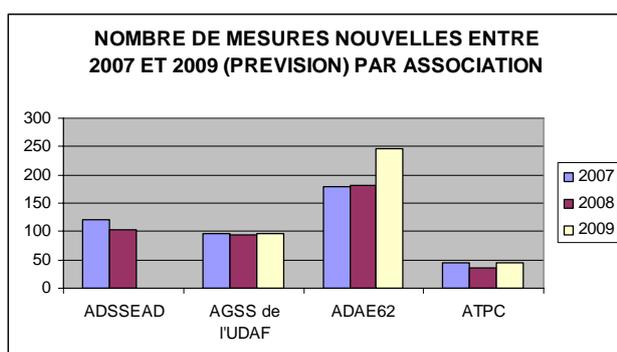
Cette diminution se retrouve principalement dans le Pas-de-Calais : entre le 31/12/2007 et le 31/12/2008, il existe une baisse de 73 mesures dans ce département et de 27 mesures dans le Nord.

En regardant plus finement ces quatre associations, une différence en terme de nombre total de mesures suivies s'observe au 31/12/2008.



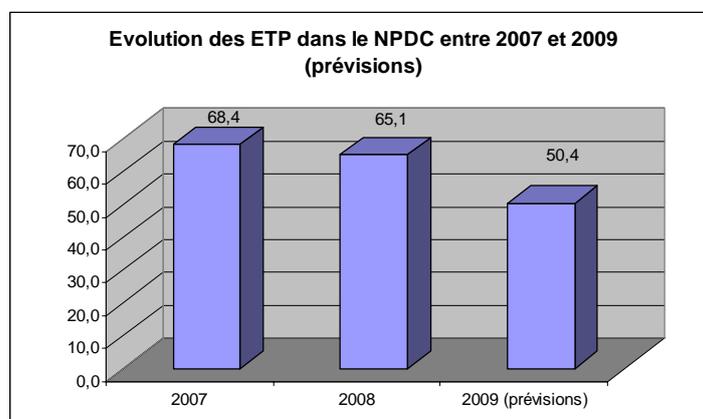
3.1.4. L'analyse du flux des mesures

Entre 2007 et 2008, la majorité de ces services connaissent une baisse du nombre de mesures nouvelles, sauf l'ADAE. De plus, en 2007, la majorité de ces associations (ADSSEAD, ADAE et ATPC) enregistrent davantage de sorties de mesures que de mesures nouvelles. En 2008, les quatre associations sont marquées par cette même tendance.

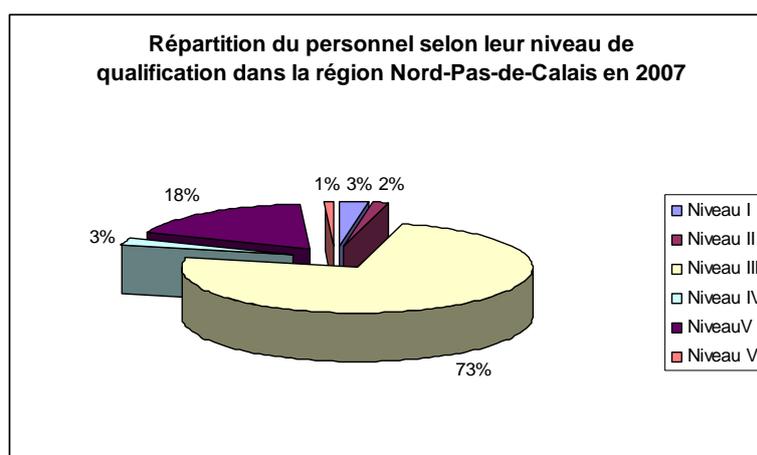


3.1.5. Les ressources humaines dans ces services

Une diminution de 3,3 points est d'ailleurs constatée dans le nombre d'équivalent temps plein (ETP) entre le 31/12/2007 et le 31/12/2008 au sein de ces services.



En outre, au sein de ces 4 services, une majorité de personnels occupent un emploi de niveau III (Cf. Annexe), soit près de 73% des salariés.



3.2. Les mandataires judiciaires à la protection des majeurs

3.2.1. L'analyse des mesures

3.2.1.1. *Analyse des mesures par tribunal d'instance*

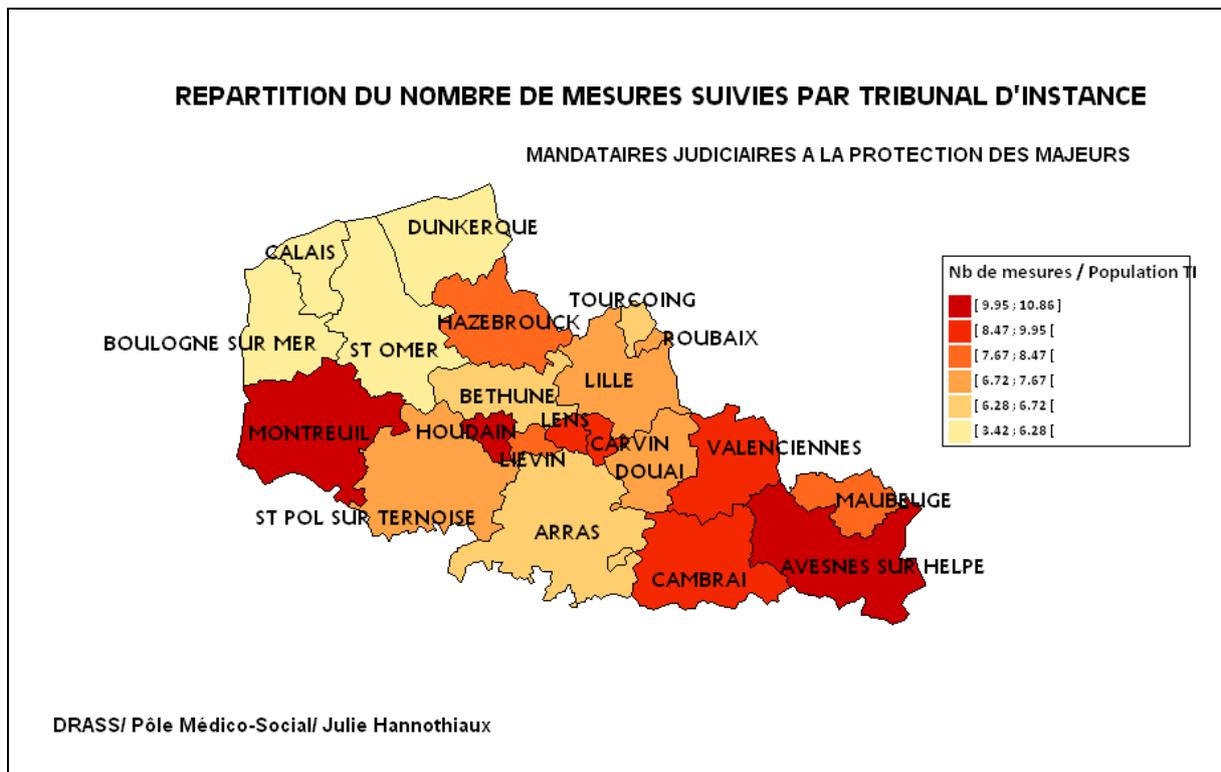
En juin 2009⁴⁰, 28 696 mesures sont gérées par des mandataires judiciaires à la protection des majeurs dans la région (associations, préposés d'établissement et personnes physiques), à raison de 18317 mesures dans le Nord et de 10379 dans le Pas-de-Calais.

Ce sont les services qui en exercent le plus grand nombre : 26386 mesures, soit près de 92% des mesures totales. Les préposés d'établissement quant à eux, gèrent 1474 mesures et les personnes physiques 836 mesures dans la région.

⁴⁰ Source : questionnaires lancés aux différents mandataires judiciaires durant les mois de juillet à septembre 2009 et questionnaires lancés aux différents tribunaux d'instance de la région septembre 2009

En rapportant le nombre de mesures à la population sur chaque tribunal d'instance, des zones de répartition différentes apparaissent. Ainsi, les territoires les plus « pourvus » (tous mandataires confondus) sont : Houdain, Montreuil, Avesnes-sur-Helpe et Carvin. Les tribunaux situés sur la zone côtière (Saint-Omer, Boulogne, Calais et Dunkerque) sont les zones les moins bien « pourvues ».

Tribunal d'Instance	Population par tribunal	TOTAL	
		Nombre de mesures	(Nb mesures/pop) *1000
Arras	275 025	1728	6,28
Avesnes-sur-Helpe	126 675	1260	9,95
Béthune	207 038	1380	6,67
Boulogne	190 264	718	3,77
Calais	119 539	572	4,79
Cambrai	161 490	1374	8,51
Carvin	72 177	689	9,55
Douai	248 844	1852	7,44
Dunkerque	260 334	1479	5,68
Hazebrouck	120 705	926	7,67
Houdain	53 154	577	10,86
Lens	114 219	996	8,72
Liévin	86 455	683	7,90
Lille	820 511	5513	6,72
Maubeuge	133 018	1065	8,01
Montreuil	105 085	1067	10,15
Saint-Omer	162 106	555	3,42
Saint-Pol	96 541	665	6,89
Roubaix	182 270	1304	7,15
Tourcoing	202 994	1323	6,52
Valenciennes	350 635	2970	8,47
Total	4 089 079	28696	7,02

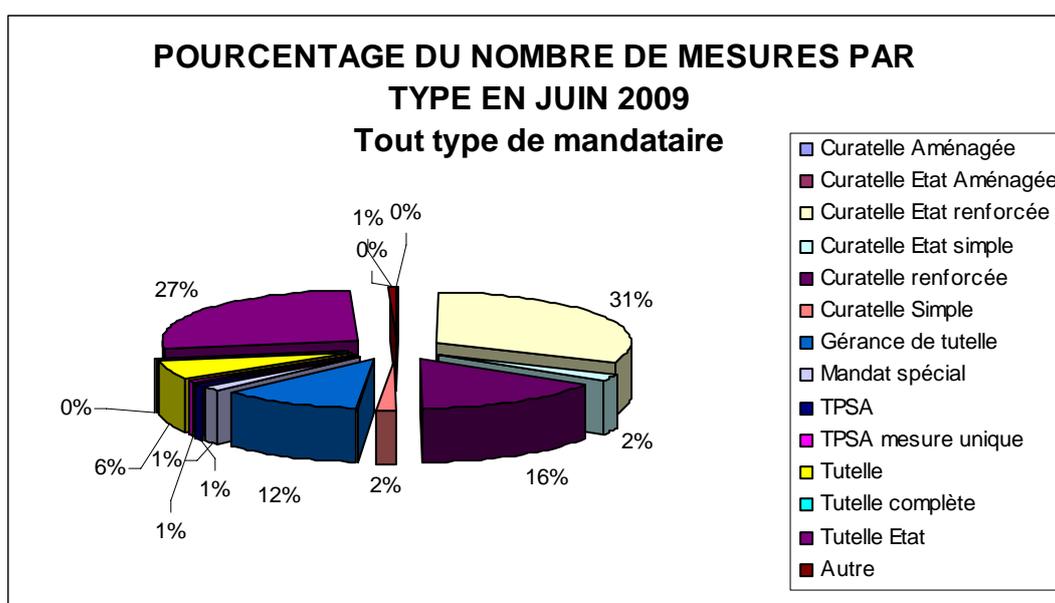


3.2.1.2. Analyse des mesures par type de mesures

En juin 2009⁴¹, sur les 28 696 mesures exercées dans la région par les mandataires judiciaires, on dénombre majoritairement des curatelles d'Etat renforcées, des tutelles d'Etat et des curatelles renforcées. Cette proportion se retrouve à l'identique dans les mesures exercées par les services.

Les préposés d'établissement suivent principalement des gérances de tutelle, des tutelles et des curatelles renforcées. Et les personnes physiques exerçant à titre individuel l'activité gèrent surtout des curatelles renforcées.

Type de mesures	Nombre de mesures TOTAL	% du type de mesures / Nb total de mesures (%)	Nombre de mesures SERVICES	Nombre de mesures PREPOSES D'ETABLISSEMENT	Nombre de mesures PERSONNES PHYSIQUES
CURATELLE AMENAGEE	30	0,10%	29	0	1
CURATELLE ETAT AMENAGEE	89	0,31%	89	0	0
CURATELLE ETAT RENFORCEE	8904	31,03%	8888	9	7
CURATELLE ETAT SIMPLE	672	2,34%	669	1	2
CURATELLE RENFORCEE	4596	16,02%	4006	229	361
CURATELLE SIMPLE	439	1,53%	370	18	51
GERANCE DE TUTELLE	3389	11,81%	2291	871	227
MANDAT SPECIAL	381	1,33%	360	10	11
TPSA	289	1,01%	289	0	0
TPSA MESURE UNIQUE	227	0,79%	227	0	0
TUTELLE	1691	5,89%	1232	335	124
TUTELLE COMPLETE	74	0,26%	26	0	48
TUTELLE ETAT	7746	26,99%	7745	1	0
AUTRE	169	0,59%	165	0	4
TOTAL	28696	100,00%	26386	1474	836



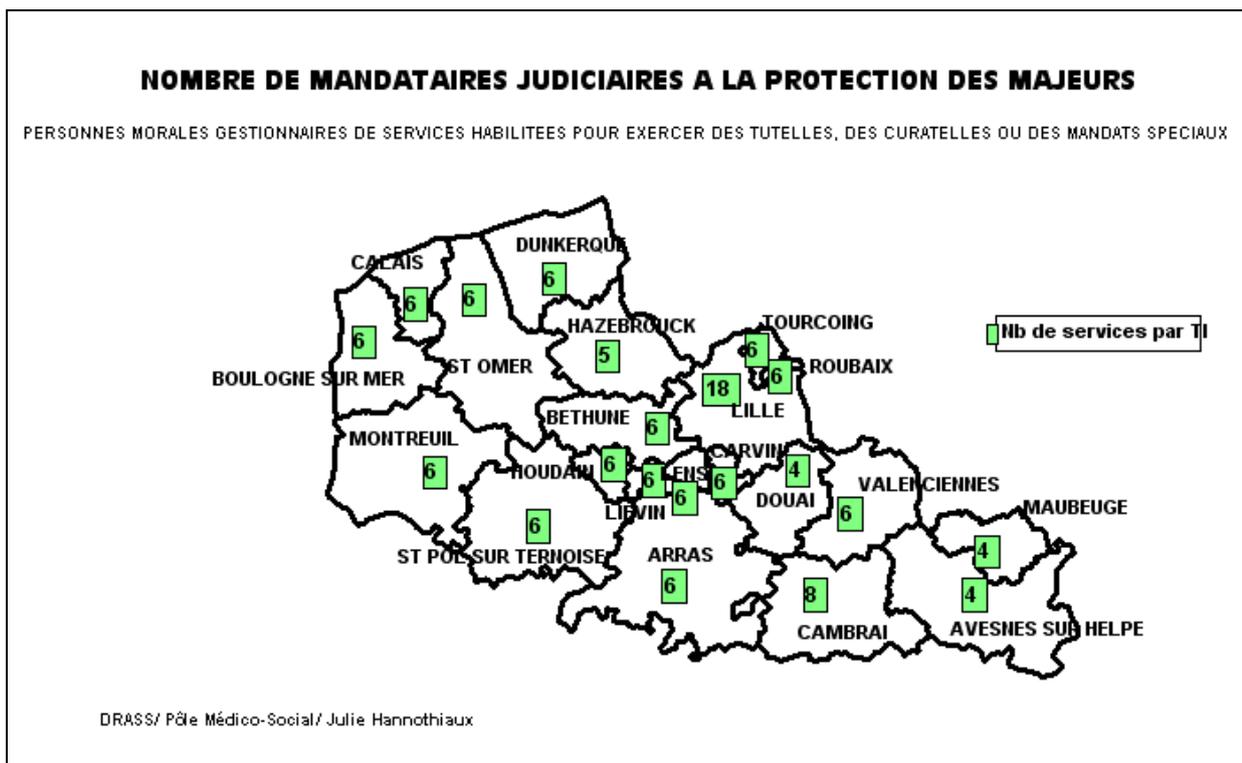
⁴¹ Source : questionnaires lancés aux différents mandataires judiciaires durant les mois de juillet à septembre 2009 et questionnaires lancés aux différents tribunaux d'instance de la région septembre 2009

3.2.2. Les personnes morales gestionnaires de services

Début 2009, 28 personnes morales gestionnaires de service peuvent être désignées par les juges en qualité de mandataire judiciaire à la protection des majeurs pour exercer des mesures de protection des majeurs au titre de la tutelle, de la curatelle ou du mandat spécial.

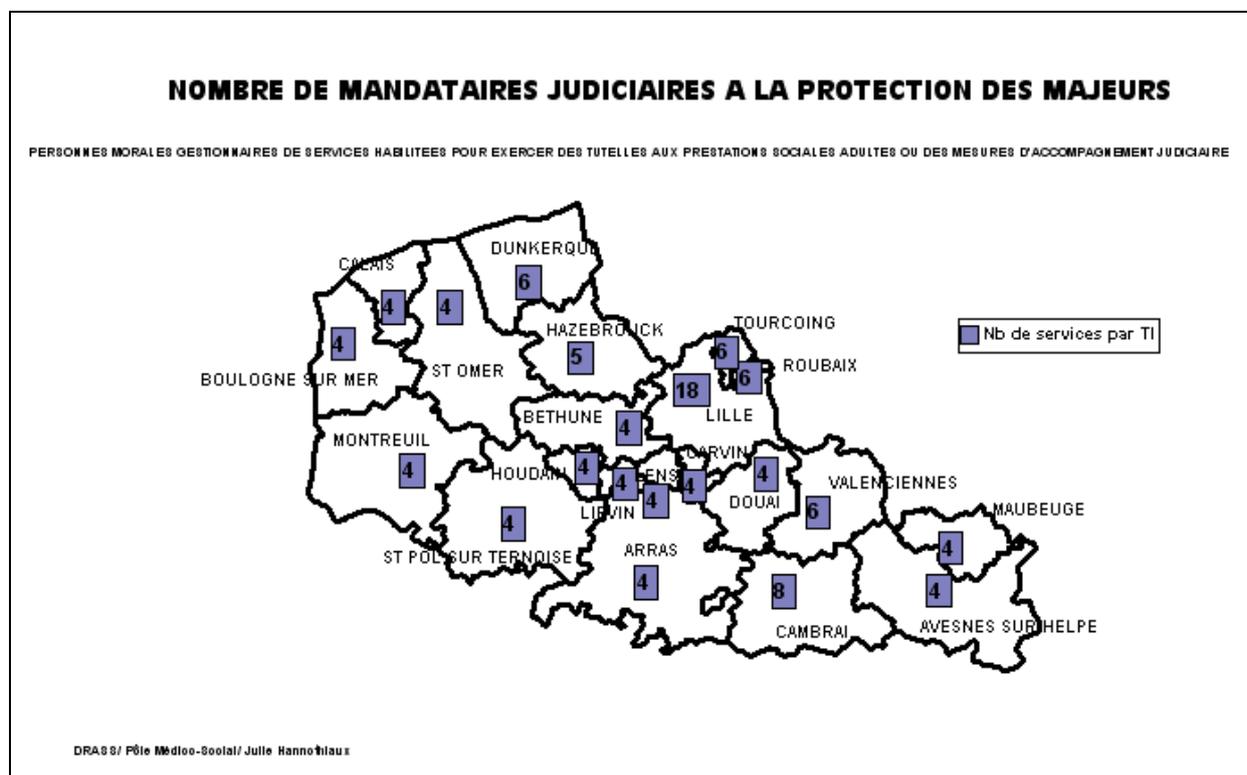
6 personnes morales gestionnaires de service sont inscrites sur les listes provisoires dans le département du Pas-de-Calais pour exercer des mesures sur tous les tribunaux d'instance, à savoir : l'ATPC, la STP, SAAP, l'ADAE, l'UDAPEI et la MGEN.

Dans le Nord, les personnes morales gestionnaires de service sont plus nombreuses et varient d'un tribunal à un autre. Début 2009, les services inscrits sur les listes provisoires établies par la Ddass du Nord sont : l'ADSSEAD, l'AGSS de l'UDAF, l'APAJH, ARIANE, ASAPN, l'Association La Dune aux Pins, l'Association des Curateurs de Lille, l'Association Les Lauriers, l'Association Nord Tutelle, l'ATINORD, les CCAS de Fâches Thumesnil, de Lille, de Loos, de Roubaix, de Tourcoing, de Villeneuve d'Ascq, d'Haubourdin, SAST Croix Marine, la Croix Rouge Française, les Petits Frères des Pauvres, la MGEN, la Société des Intérêts Populaires.



En outre, les personnes habilitées pour être désignées en qualité de mandataire judiciaire à la protection des majeurs par les juges des tutelles pour exercer des mesures de protection

au titre de la tutelle aux prestations sociales versées aux adultes ou de la mesure d'accompagnement judiciaire sont au nombre de 26 dans la région Nord-Pas-de-Calais. La liste des personnes morales gestionnaires de services (ayant compétence sur tous les tribunaux d'instance) est identique dans le Nord que celle établie et citée précédemment. Dans le Pas-de-Calais, seulement 4 services sont habilités : l'ATPC, la STP, SAAP et l'ADAE.



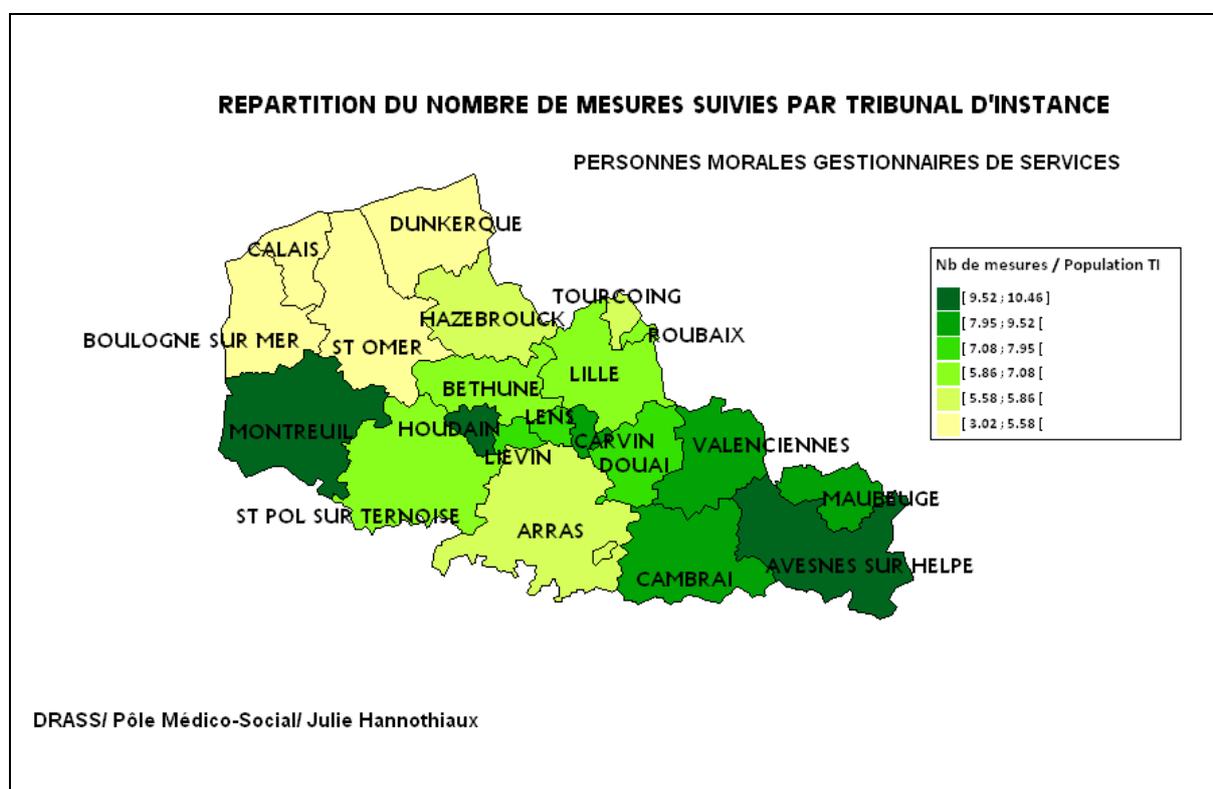
26 386 mesures sont gérées par les associations en juin 2009⁴², dont : 16 927 dans le Nord et 9459 dans le Pas-de-Calais.

En rapportant le nombre de mesures à la population sur chaque tribunal d'instance, des zones de répartition différentes apparaissent. On peut remarquer que les zones sont sensiblement les mêmes que celles observées et décrites précédemment, pour tous les mandataires confondus.

Ainsi, les zones les plus « pourvues » sont : Houdain, Avesnes-sur-Helpe, Montreuil et Carvin. Saint-Omer, Boulogne, Calais et Dunkerque sont les territoires les moins bien « pourvus ».

⁴² Source : questionnaires lancés aux différents mandataires judiciaires durant les mois de juillet à septembre 2009 et questionnaire lancé aux différents tribunaux d'instance de la région en septembre 2009

Tribunal d'Instance	Population par tribunal	SERVICES	
		Nombre de mesure	(Nb mesures/pop) *1000
Arras	275 025	1591	5,78
Avesnes-sur-Helpe	126 675	1230	9,71
Béthune	207 038	1214	5,86
Boulogne	190 264	649	3,41
Calais	119 539	551	4,61
Cambrai	161 490	1352	8,37
Carvin	72 177	660	9,14
Douai	248 844	1763	7,08
Dunkerque	260 334	1371	5,27
Hazebrouck	120 705	673	5,58
Houdain	53 154	556	10,46
Lens	114 219	848	7,42
Liévin	86 455	677	7,83
Lille	820 511	4921	6,00
Maubeuge	133 018	1058	7,95
Montreuil	105 085	1000	9,52
Saint-Omer	162 106	489	3,02
Saint-Pol	96 541	624	6,46
Roubaix	182 270	1089	5,97
Tourcoing	202 994	1167	5,75
Valenciennes	350 635	2903	8,28
Total	4 089 079	26386	6,45



3.2.3. Le cas particulier des associations sous dotation globale de financement

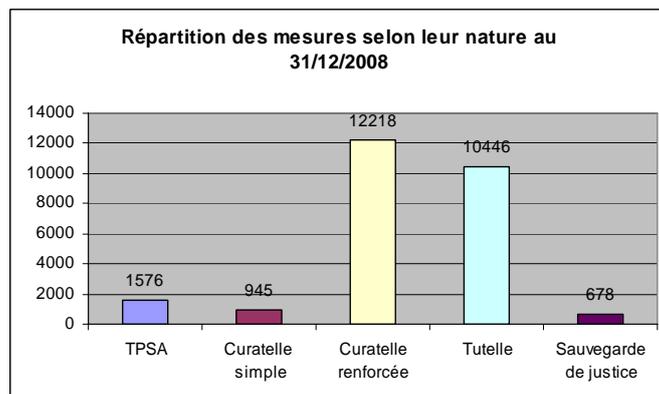
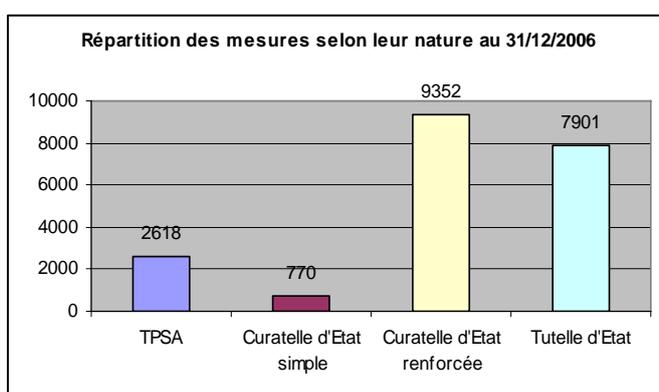
Dans la région Nord-Pas-de-Calais, 11 associations (sur les 28 citées ci-dessus) ont un financement sous forme de dotation globale de financement dans le cadre d'une politique de convergence tarifaire. C'est le cas de l'AGSS de l'UDAF, d'Ariane, de l'ASAPN, d'ATINORD, du CCAS de Tourcoing (service de tutelle) ; de SAST Croix Marine ; de la Société des Intérêts Populaires, de l'ATPC, du STP, de SAAP et de l'ADAE. Certaines d'entre elles font apparaître une spécificité dans le public suivi, au moment de la négociation budgétaire : deux associations suivent un public ayant un handicap psychique et une des déficiences intellectuelles.

La loi du 5 mars 2007 et le décret 30 décembre 2008 sur le financement des services MJPM prévoient explicitement que la DGF est déterminée pour ces services « en fonction d'indicateurs prenant en compte notamment la charge liée à la nature de la mesure de protection, à la situation de la personne protégée et au temps de travail effectif des personnels ».

En reprenant les fichiers d'agrégations⁴³ remplis par ces associations, plusieurs remarques peuvent être établies.

3.2.3.1. *Evolution de la répartition des mesures selon leur nature*

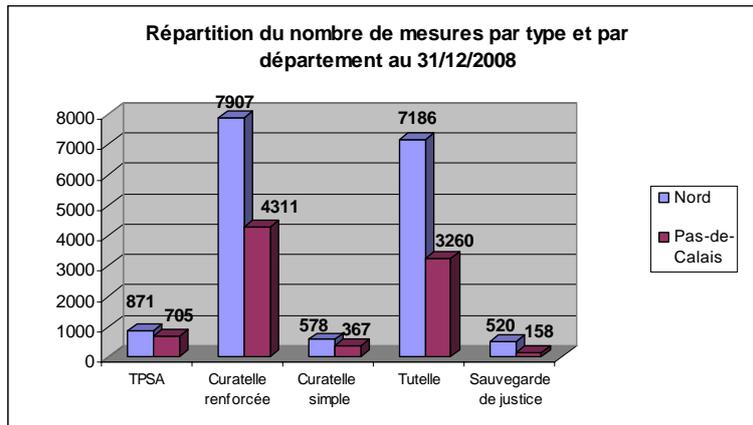
Entre le 31/12/2006 et le 31/12/2008, il existe une forte croissance des curatelles et des tutelles dans ces 11 associations : plus de 5000 mesures en plus. Le nombre de TPSA (seules ou doublées) a quant à lui diminué entre ces années de près de 60%. Les sauvegardes de justice sont quant à elles apparues, mesure induite par la réforme du 5 mars 2007.



Ces mêmes observations se retrouvent au sein de chaque département au 31/12/2008 : ces associations gèrent majoritairement des curatelles (simples et renforcées), à hauteur de 8485 pour le Nord et de 4678 dans le Pas-de-Calais et des tutelles (7186 dans le Nord et 3260 dans le Pas-de-Calais).

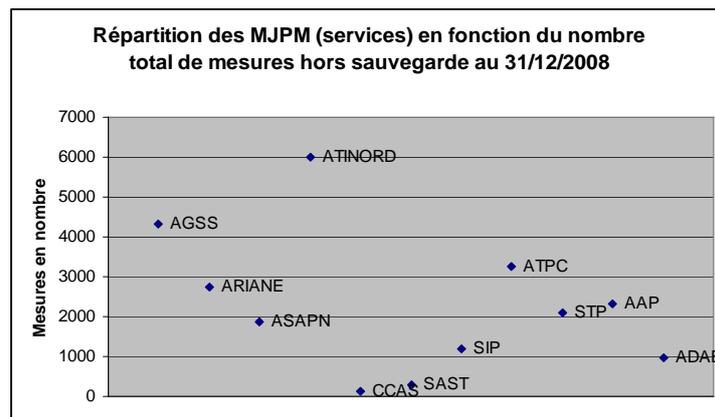
⁴³ Fichiers d'agrégation de l'annexe relative à l'activité, aux indicateurs et à la répartition du financement entre financeurs publics et relatif au niveau de revenus des personnes et aux prélèvements – Données régionales et départementales de 2009

Au total, hors sauvegarde de justice, ces associations gèrent 16 542 mesures dans le Nord et 8643 dans le Pas-de-Calais.



3.2.3.2. Répartition des services en fonction du nombre total de mesures

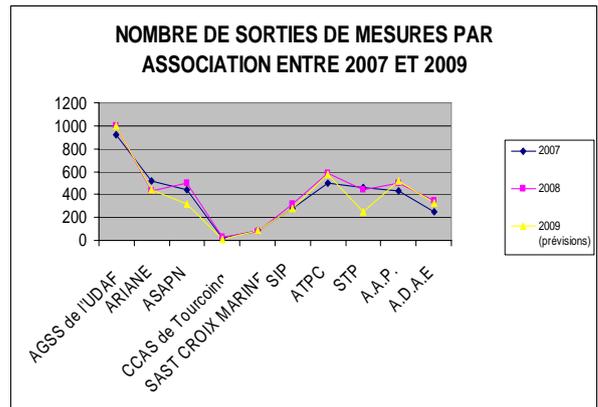
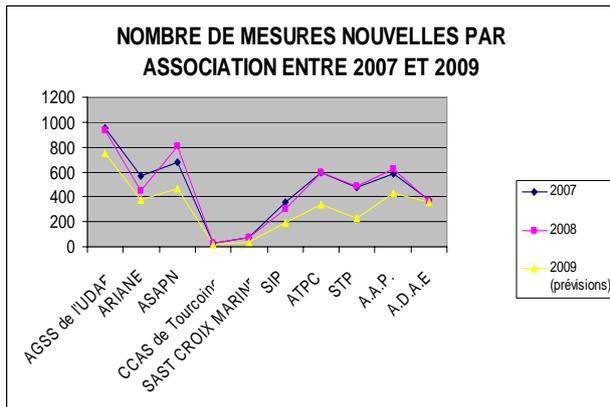
En regardant plus finement au niveau des 11 associations, une différence en terme de nombre de mesures suivies s'observe.



3.2.3.3. Analyse du flux des mesures

Entre 2007 et 2008, globalement, on observe une légère baisse des mesures nouvelles dans la région, notamment dans le Nord (73 mesures). Le nombre de mesures nouvelles reste supérieur à celui des sorties de mesures, même si ces dernières ont augmenté entre 2007 et 2008 dans la région (290 mesures), notamment dans le Pas-de-Calais (213 sorties de mesures en plus).

Ces mêmes tendances peuvent s'observer dans certaines des associations sous dotation globale de financement de la région.

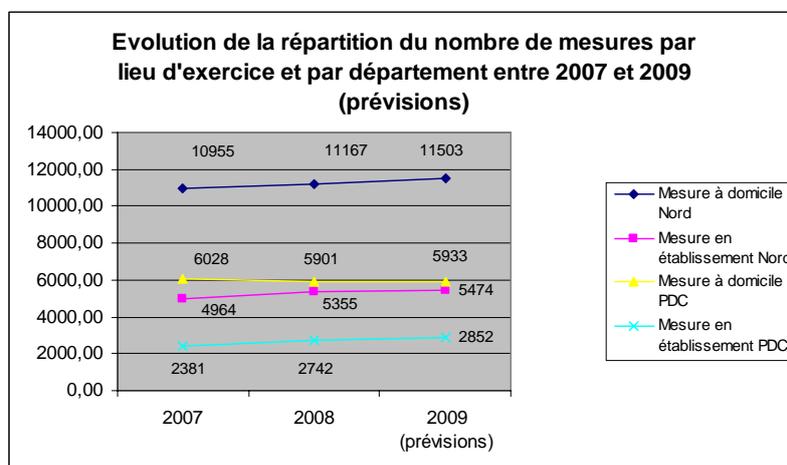


3.2.3.4. Analyse du lieu d'exercice des mesures

Une personne protégée peut être accueillie dans un établissement social, médico-social ou dans un établissement hospitalier, ou rester à domicile, tout en étant suivie par un mandataire judiciaire d'une association.

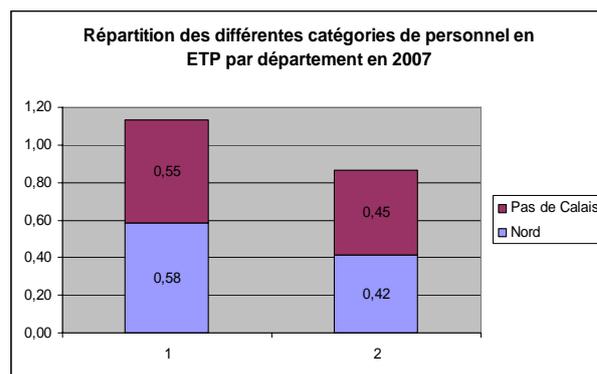
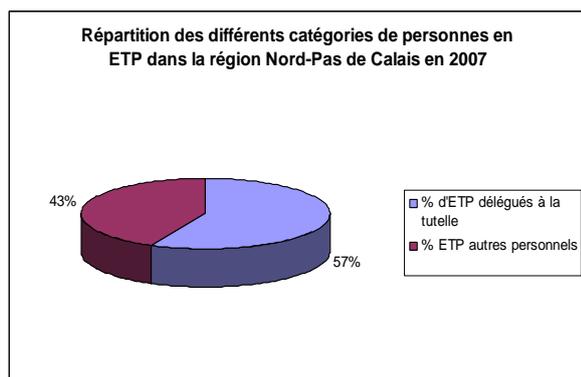
Globalement, dans la région, les mesures à domicile s'accroissent et elles sont plus importantes que celles en établissement, respectivement de 17 068 et de 8097 en 2008. Ce constat est identique dans les deux départements.

Cependant, les mesures à domicile, même si elles augmentent dans le Nord de 548 mesures entre 2007 et 2008, elles diminuent de 127 mesures dans le Pas-de-Calais. Sur cette même période, les mesures en établissement augmentent sur les deux départements (391 mesures dans le Nord et 361 dans le Pas-de-Calais).

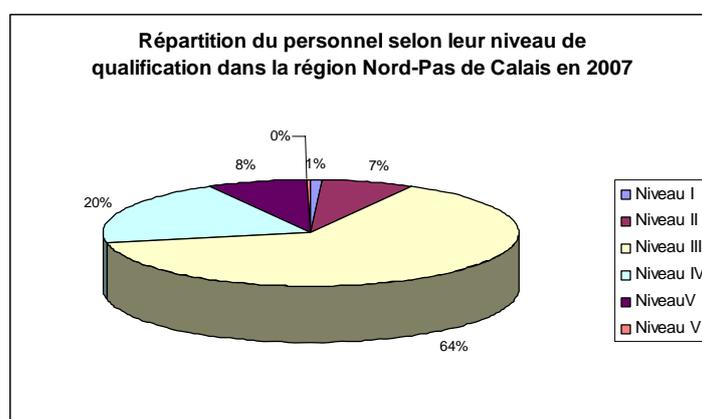


3.2.3.5. Les ressources humaines dans ces services

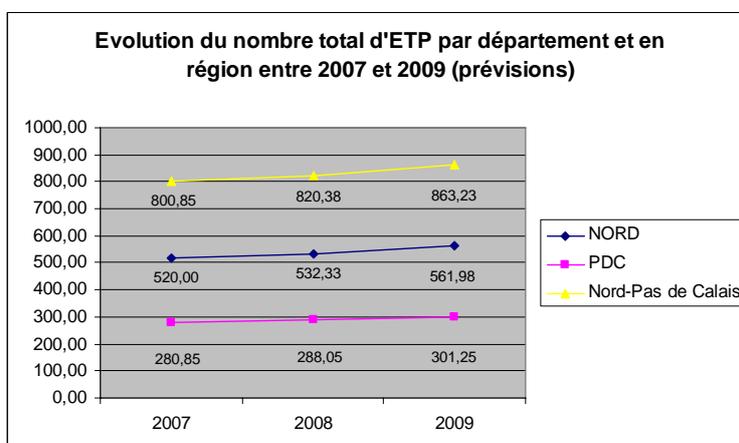
57% des Equivalents Temps Plein dans ces services sont des délégués à la tutelle en 2007 dans la région. Cette observation concerne les deux départements. Par contre, il est à noter qu'au niveau national, le pourcentage est bien inférieur : 51,49% des ETP en 2007 sont des délégués à la tutelle.



En outre, identiquement aux services délégués aux prestations sociales, au sein des services gérant des mesures pour les majeurs, une majorité de personnels occupe un emploi de niveau III (Cf. Annexe), soit près de 64% des salariés en 2007. Il est à noter qu'en 2006, au niveau national, 54% des personnels ont un niveau III et 16,8% un niveau V.

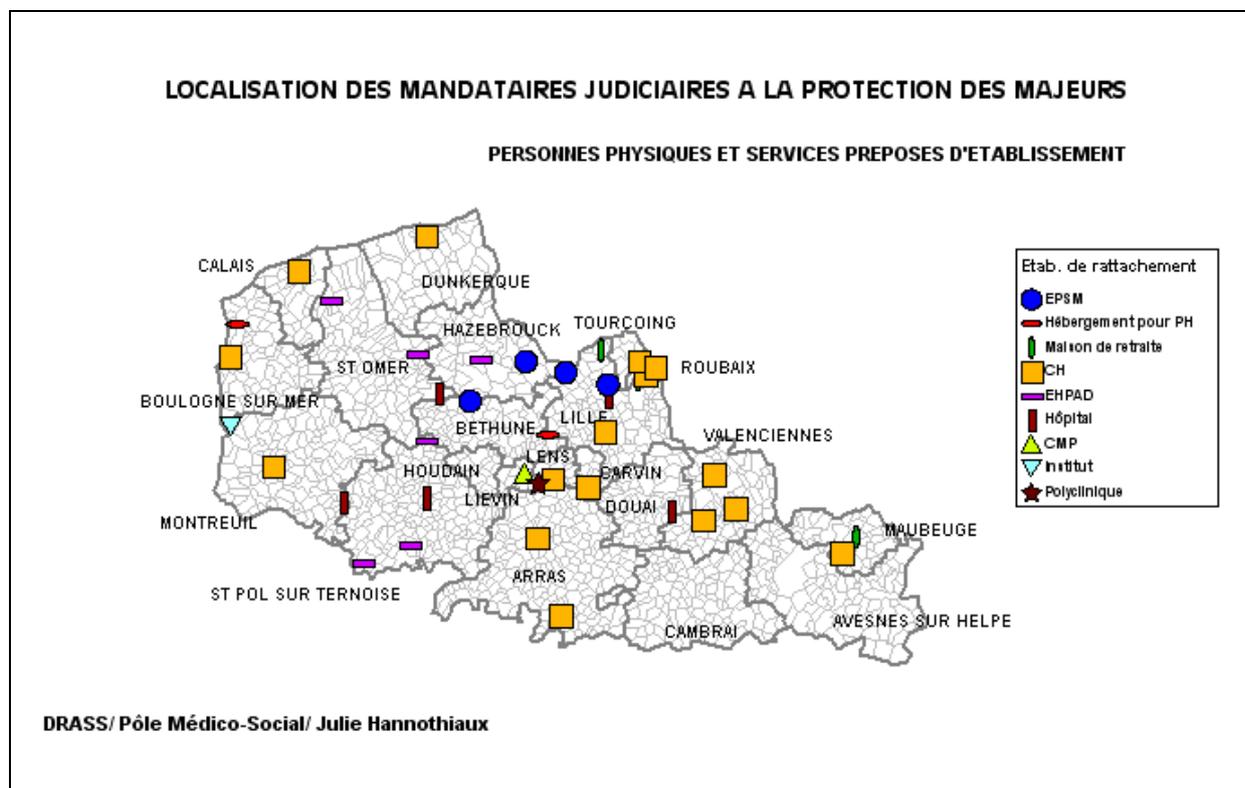


Entre 2007 et 2008, une évolution de près de 20 ETP est observée dans la région dans les différentes associations (augmentation un peu plus forte dans le Nord que dans le Pas-de-Calais).



3.2.4. Les personnes physiques et les services préposés d'établissement

D'après les listes départementales, en début d'année 2009, 45 préposés d'établissement sanitaire, social ou médico-social exercent des mesures de protection dans la région.

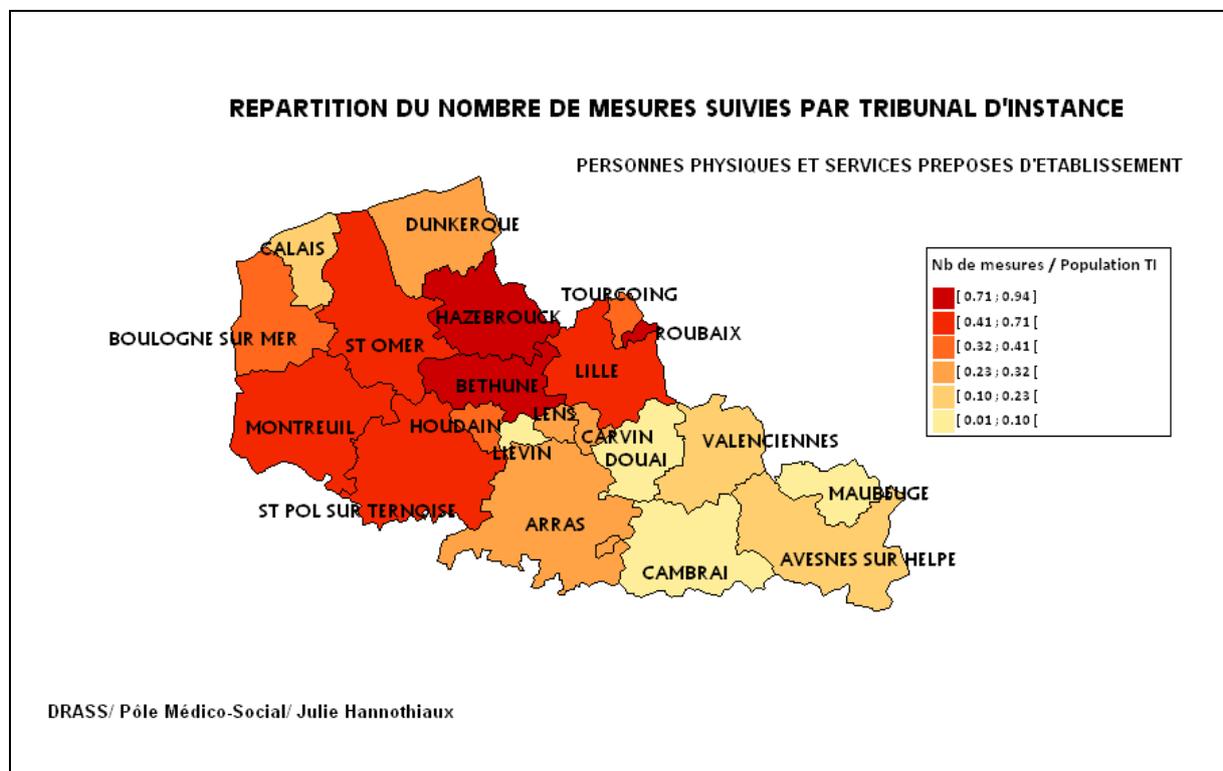


1474 mesures sont gérées par ces préposés d'établissement en juin 2009⁴⁴, dont : 848 dans le Nord et 626 dans le Pas-de-Calais.

En rapportant le nombre de mesures à la population sur chaque tribunal d'instance, des zones de répartition différentes apparaissent. Ainsi, les zones les plus « pourvues » sont : Hazebrouck, Béthune, Roubaix et Montreuil. Le sud de la région, notamment : Cambrai, Maubeuge, Liévin et Douai sont les territoires les moins bien « pourvus ».

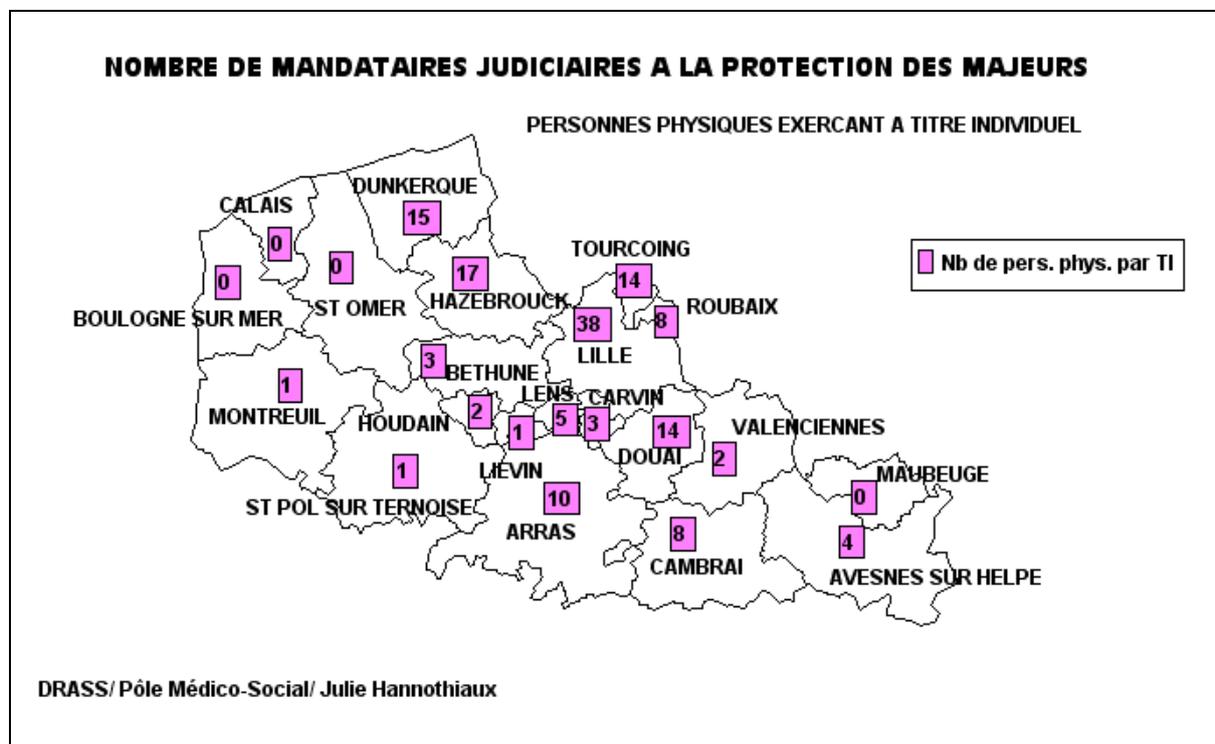
⁴⁴ Source : questionnaires lancés aux différents mandataires judiciaires durant les mois de juillet à septembre 2009 et questionnaires lancés aux différents tribunaux d'instance de la région septembre 2009

Tribunal d'Instance	Population par tribunal	PREPOSES D'ETABLISSEMENT	
		Nombre de mesure	(Nb mesures/pop) *1000
Arras	275 025	81	0,29
Avesnes-sur-Helpe	126 675	13	0,10
Béthune	207 038	155	0,75
Boulogne	190 264	69	0,36
Calais	119 539	21	0,18
Cambrai	161 490	1	0,01
Carvin	72 177	22	0,30
Douai	248 844	20	0,08
Dunkerque	260 334	80	0,31
Hazebrouck	120 705	114	0,94
Houdain	53 154	17	0,32
Lens	114 219	26	0,23
Liévin	86 455	5	0,06
Lille	820 511	423	0,52
Maubeuge	133 018	7	0,05
Montreuil	105 085	59	0,56
Saint-Omer	162 106	66	0,41
Saint-Pol	96 541	41	0,42
Roubaix	182 270	130	0,71
Tourcoing	202 994	69	0,34
Valenciennes	350 635	55	0,16
Total	4 089 079	1474	0,36



3.2.5. Les personnes physiques exerçant à titre individuel

D'après les listes départementales, en début d'année 2009, 114 personnes physiques exercent des mesures de protection dans la région : 92 dans le Nord et 22 dans le Pas-de-Calais.



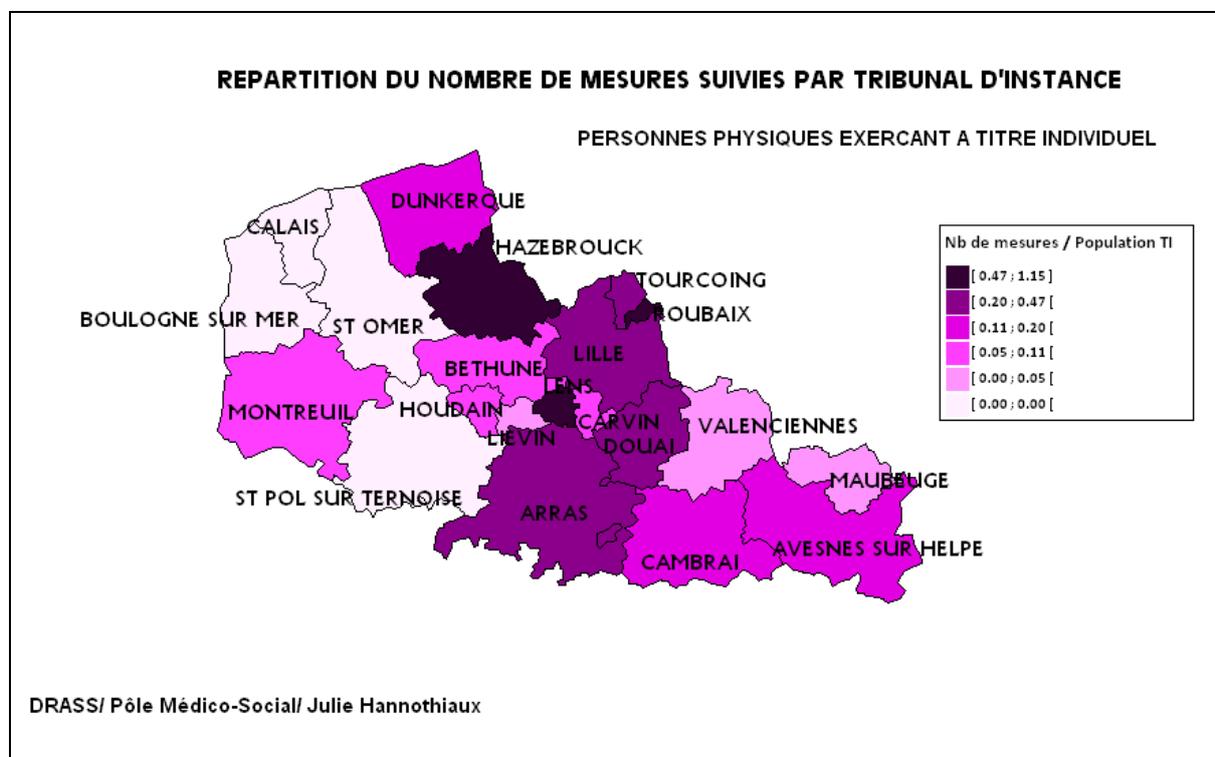
836 mesures sont gérées par ces personnes physiques qui exercent à titre individuel en juin 2009⁴⁵, dont : 542 dans le Nord et 294 dans le Pas-de-Calais.

En rapportant le nombre de mesures à la population sur chaque tribunal d'instance, des zones de répartition différentes apparaissent.

Ainsi, les zones les mieux « pourvues » sont : Hazebrouck, Lens, Roubaix et Tourcoing. Il est à noter que sur les tribunaux d'instance de Boulogne, Calais, Maubeuge, Saint-Omer et Saint-Pol, aucune personne physique exerçant à titre individuel ne gère de mesure.

⁴⁵ Source : questionnaires lancés aux différents mandataires judiciaires durant les mois de juillet à septembre 2009 et questionnaires lancés aux différents tribunaux d'instance de la région septembre 2009

Tribunal d'Instance	Population par tribunal	PERSONNES PHYSIQUES	
		Nombre de mesures	(Nb mesures/pop)*1000
Arras	275 025	56	0,20
Avesnes-sur-Helpe	126 675	17	0,13
Béthune	207 038	11	0,05
Boulogne	190 264	0	0,00
Calais	119 539	0	0,00
Cambrai	161 490	21	0,13
Carvin	72 177	7	0,10
Douai	248 844	69	0,28
Dunkerque	260 334	28	0,11
Hazebrouck	120 705	139	1,15
Houdain	53 154	4	0,08
Lens	114 219	122	1,07
Liévin	86 455	1	0,01
Lille	820 511	169	0,21
Maubeuge	133 018	0	0,00
Montreuil	105 085	8	0,08
Saint-Omer	162 106	0	0,00
Saint-Pol	96 541	0	0,00
Roubaix	182 270	85	0,47
Tourcoing	202 994	87	0,43
Valenciennes	350 635	12	0,03
Total	4 089 079	836	0,20



3.2.6. Quelques données qualitatives sur les Mandataires judiciaires à la protection des majeurs

Sur le terrain, les parcours des professionnels sont assez divers⁴⁶. Dans la région Nord-Pas-de-Calais, les salariés des associations tutélaires ont en moyenne 8 années d'expérience et sont âgés en moyenne de 40 ans. 169 personnes déclarent avoir un diplôme de niveau III.

Les préposés d'établissement sont généralement âgés entre 28 et 63 ans, ont en moyenne 50 ans et 10 ans d'ancienneté.

Quant aux mandataires privés, leur moyenne d'âge est plus élevée (62 ans) et ils ont 12 ans en moyenne d'ancienneté. En outre, 31 personnes déclarent être à la retraite, 25 personnes exercent une profession et 1 personne est en recherche d'emploi (56 n'ont pas répondu à la question, soit un taux de réponse de 49%). 17 personnes déclarent formellement ne pas souhaiter poursuivre leur activité au-delà de la période transitoire.

	ASSOCIATIONS	PREPOSES D'ETABLISSEMENT	PERSONNES PHYSIQUES
AGE MOYEN	40 ans (199 personnes)	50 ans (83% réponse)	62 ans (56% réponse)
AGE OSCILLE ENTRE	21 ans et 62 ans	28 et 63 ans	26 et 90 ans
ANNES D'ANCIENNETE	8 ans (191 personnes ont répondu)	10 ans (78% taux réponse)	12 ans (55% réponse)
ANCIENNETE COMPRISE ENTRE	Moins d'un an à 27 ans	Moins d'un an à 36 ans	
NOMBRE DE MESURES EN MOYENNE PAR MJPM	52	36	7
PRECISIONS SUR LE NOMBRE DES MESURES	Nombre oscillant entre 1 à 140 mesures par MJPM (131 ayant répondu)	Nombre oscillant entre 1 et 175 mesures (gérées par un service)	40 MJPM ont 0 mesure, 73 MJPM ont entre 1 et 73 mesures

En outre, le nombre de mesures par MJPM est plus important dans une association (52 mesures en moyenne). Un préposé d'établissement gère 36 mesures en moyenne et une personne physique 7 mesures.

Selon le questionnaire rempli par les MJPM, 178 personnes déclarent avoir besoin d'informations pour exercer le métier, notamment sur les thématiques suivantes :

- la réforme, les décrets d'application,
- les problématiques des personnes suivies et leurs diverses pathologies ; notamment la prise en compte du secteur de la psychiatrie et du handicap psychique apparaît nécessaire devant l'évolution actuelle du secteur et la reconnaissance de l'altération des facultés mentales décrite par la réforme (formations appropriées, outils à mettre en place),
- la formation (prise en charge, allègement, parcours, nombre de modules, etc.),
- le prélèvement des mesures sur les majeurs (leur participation),
- la rémunération des préposés et des personnes physiques,
- les missions des partenaires,
- les changements issus de la réforme (comptes bancaires, inventaire du patrimoine, logement, dispositifs d'aide sociale...),
- les procédures d'habilitation (autorisation, agrément, déclaration).

⁴⁶ Source : questionnaires lancés aux différents mandataires judiciaires durant les mois de juillet à septembre 2009

3.3. La formation des mandataires judiciaires à la protection des majeurs et des délégués aux prestations familiales

3.3.1. Le contexte général

Au préalable de la réforme du 5 mars 2007, il existait une formation d'adaptation à l'exercice des fonctions de tuteur aux majeurs protégés (TMP)⁴⁷, sanctionnée par une attestation, ainsi qu'un certificat national de compétence aux fonctions de délégué à la tutelle aux prestations sociales.

Mais, cette réforme renforce la professionnalisation des intervenants tutélaires (MJPM et DPF) qui sont désormais tous soumis à des conditions de formation et d'expérience professionnelle (certificat national de compétence). Les intervenants tutélaires en fonction avant le 1^{er} janvier 2009 disposent d'un délai de 3 ans pour se conformer aux nouvelles conditions d'habilitation⁴⁸ et de formation prévues par la loi et précisées par décret⁴⁹. Le contenu de cette nouvelle formation complémentaire a été fixé par l'arrêté du 2 janvier 2009⁵⁰. Il en est de même pour les personnes qui exerçaient avant le 1^{er} janvier 2009 la mesure judiciaire d'aide à la gestion du budget familial ou la tutelle aux prestations sociales « enfant ».

Elle conduit à la délivrance possible de deux certificats, l'un portant la mention « mesure judiciaire à la protection des majeurs » et l'autre la mention « mesure d'accompagnement judiciaire ». A chacun correspondent des enseignements théoriques spécifiques organisés sous forme de modules, regroupés en domaines de formation. Ces enseignements s'appuient sur un référentiel, qui détaille les compétences attendues et les programmes. Les candidats doivent également effectuer un stage de dix semaines consécutives. Des allègements sont également possibles.

3.3.2. La situation dans la région Nord-Pas-de-Calais

3.3.2.1. *Les établissements de formation*

Au début de l'année 2009, seul le CEMEA à Lille est entré en période transitoire, tel que prévu dans l'arrêté du 2 janvier 2009 ; l'ATPC, autre organisme agréé n'ayant pas souhaité poursuivre son activité au delà du 1^{er} janvier 2009. En effet, le CEMEA a été agréé avant le 1^{er} janvier 2009 pour dispenser la formation d'adaptation à l'exercice de tuteur aux majeurs protégés (TMP). A ce jour, il a indiqué souhaiter poursuivre son activité et déposera prochainement, en tout état de cause, un dossier pour bénéficier d'une délégation.

De plus, trois établissements de formation ont reçu délégation au cours de l'année 2009, à savoir :

⁴⁷ Source : arrêté du 28 octobre 1988 relatif à la formation d'adaptation à l'exercice de tuteur aux majeurs protégés

⁴⁸ La loi du 12 mai 2009 allonge d'un an le délai laissé aux personnes morales et aux personnes physiques exerçant à titre habituel des mesures de protection juridique pour se conformer aux nouvelles règles issues de la réforme opérée par la loi du 5 mars 2007

⁴⁹ Décret n°2008-1508 du 30 décembre 2008 relatif aux conditions d'âge, de formation et d'expérience professionnelle devant être satisfaites par les mandataires judiciaires à la protection des majeurs et par les délégués aux prestations familiales

⁵⁰ Arrêté du 2 janvier 2009 relatif à la formation complémentaire préparant aux certificats nationaux de compétence de mandataire judiciaire à la protection des majeurs et de délégué aux prestations familiales

- le SEPIA-Université d'Artois (délégation reçue en octobre 2009 pour les mentions « MJPM » et « MAJ »),
- l'Institut Régional en Travail Social (délégation reçue en décembre 2009 pour la mention « MJPM »),
- l'Institut Social de Lille (délégation reçue en décembre 2009, mention « MJPM »).

Deux remarques peuvent être émises :

- A la fin d'année 2009, aucun établissement de formation n'avait reçu de délégation en région Picarde pour dispenser la formation complémentaire, ce qui peut avoir une incidence sur les demandes de formations émises dans la région du Nord-Pas-de-Calais.
- Certains responsables d'association font appel à des organismes de formation sur Paris (exemple : UNAFOR).

3.3.2.2. Les formations TMP validées en « commission DRASS »⁵¹

➤ A l'ATPC

De 2006 à 2008, 32 personnes ont obtenu leur TMP et 2 ont été ajournées. Ces professionnels ont un niveau III, majoritairement un diplôme d'éducateur spécialisé ou de conseillère en économie sociale et familiale.

Formations initiales des candidats :

Formations	CESF	ES	AS	TOTAL
2006	6	5	2	13
2008	7	11	1	19

➤ Au CEMEA

Sur les 156 candidats inscrits entre 2000 et 2009, 128 ont obtenu leur TMP.

SESSIONS	NB DE CANDIDATS INSCRITS	RECUS	AJOURNES
2000	14	14	0
2001	15	15	0
2002-2003	12	12	0
2003-2004	22	22	0
2004-2005	19	18	1
2007	19	19	0
2007	16	15	1
2008	14	13	1
2008-2009	25		
TOTAL	156	128	

⁵¹ Source : arrêté du 28 octobre 1988 relatif à la formation d'adaptation à l'exercice de tuteur aux majeurs protégés

342 personnes ont suivi également certains modules en formation continue entre 2000 et 2008.

SESSIONS	MODULES FORMATION CONTINUE		
	NB DE GROUPES	NB TOTAL INSCRITS	OBSERVATIONS
2000	4	62	M1 M2 M3
2001	4	61	M1 M2
2002	2	22	M2
2003	3	48	M1 M2 M3
2004	2	22	M1
2005	2	24	M1 M2
2006	3	44	M1 M2
2007	3	37	M1 M2
2008	2	22	M1 M2
TOTAL		342	

M1 « la loi du 3/01/1968 » ; M2 « le mandat tutélaire » ; M3 « approfondissement de la loi »

Les formations initiales de ces candidats sont plus hétérogènes qu'à l'ATPC. Ce qui peut s'expliquer par le profil du candidat et le lieu d'exercice. Au CEMEA, par exemple, sur la promotion de 2007, sur les 15 personnes reçues, 13 exercent en association, 2 sont préposés d'un établissement. En 2008, sur les 13 MJPM reçus, 9 sont en association, 3 préposés d'un établissement et 1 personne exerce à titre privé l'activité.

Formations initiales des candidats :

Formations	CERTIFICAT SECRETARIAT	CAP	BAC	MONITEUR EDUCATEUR	BTS-DUT	CESF	ES	AS	LICENCE	MAITRISE-MASTER	DESS-DEA	TOTAL
2005		1	3		4		5	1	2	1	1	18
2007						7	11	1				19
2007	1		2		1	4	2	1	1	2	1	15
2008			2	2	1	2	3			3		13

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

➤ Les délégués aux prestations familiales

Les données sont extraites d'un questionnaire adressé aux associations ayant des délégués aux prestations familiales dans la région Nord-Pas-de-Calais. Il permet de distinguer par territoire d'intervention des délégués, la situation de chacun, au regard des dispenses possibles auxquelles ils peuvent prétendre.

Trois associations ont répondu au questionnaire (sur les quatre habilitées) : l'ATPC, l'ADAE et l'AGSS de l'UDAF.

Ainsi, en début d'année 2010, 38 délégués restent à être formés, sachant que la majorité (30 personnes) a déjà le droit à deux dispenses. 28 délégués sont également en attente pour recevoir le certificat national de compétence et 7 l'ont déjà reçu.

Majoritairement ces délégués se trouvent sur Arras-Lens-Béthune (27 personnes), 14 interviennent sur le Littoral (Calais, Boulogne, Dunkerque), 11 sur Lille et 14 sur le sud du département du Nord (Valenciennes, Avesnes-sur-Helpe, Douai, Cambrai).

VERS LE CNC DPF	DUNKERQUE	LILLE	DOUAI CAMBRAI	VALENCIENNES AVESNOIS MAUBEUGE	CALAIS BOULOGNE MONTREUIL ST OMER	LENS BETHUNE ARRAS	TOTAL	Nb de DPF ayant le CNC
En attente du CNC					7	21	28	
2 dispenses	3	11	5	9	1	1	30	7
1 dispense							0	
Atypiques ou embauchés après le 1er janvier 2009- 0 dispense					3	5	8	
TOTAL	3	11	5	9	11	27	66	7

L'ensemble des frais de formation pour les délégués aux prestations familiales dans les trois associations) est estimé à près de 400 000 euros pour les 66 délégués. Ces frais comprennent les frais de dossiers, de formation, de déplacements et de repas et de remplacement du délégué par un soutien administratif.

VERS LE CNC DPF	FRAIS DE DOSSIERS INTEGRANT LES QCM	FRAIS DE FORMATION	FRAIS ANNEXES (DEPLACEMENTS REPAS)	FRAIS DE REMPLACEMENT (soutien administratif)	TOTAL
En attente du CNC		59570,00	37464,00	108780,00	205814,00
2 dispenses	6697,60	52176,00	17833,96	57153,84	133861,40
1 dispense					0,00
Atypiques ou embauchés après le 1er janvier 2009- 0 dispense		25920,00	7960,68	24307,20	58187,88
TOTAL	6697,60	137666,00	63258,64	190241,04	397 863,28

➤ Les mandataires judiciaires à la protection des majeurs

Les données sont notamment basées sur un questionnaire lancé dans le cadre d'un groupe de travail spécifique sur les questions de la formation des professionnels. Il permet de distinguer les mandataires suivant leurs situations, ceux :

- ayant déjà suivi tous les modules et attendant la commission de validation pour obtenir le CNC
- ayant le TMP et ne devant encore suivre et valider que le module 3-2
- ayant un niveau de formation III et devant suivre certains modules, avec des allègements possibles
- qui devront suivre tous les modules de formation (ou une grande majorité)

Ont répondu à ce questionnaire 10 personnes physiques, 17 préposés d'établissement, 17 associations, dont 11 associations sous dotation globale de financement.

Globalement, en début d'année 2010, 525 MJPM restent à former dans la région Nord-Pas-de Calais : 129 n'ont que le module 3-2 à suivre, 323 personnes ont 3 dispenses de formation, 34 auront 2 dispenses, 11 personnes auront une dispense et 28 personnes l'ensemble des modules à valider pour obtenir le CNC. De plus, 77 MJPM sont en attente du CNC, ayant validé l'ensemble des modules.

Majoritairement ces MJPM interviennent sur Arras-Lens-Béthune (159 personnes) et sur Lille (160 personnes). Il est à noter également que 116 personnes sont localisées sur le littoral (Calais, Boulogne, Dunkerque) et 167 dans le Sud du département du Nord (167 personnes).

VERS LE CNC MJPM	DUNKERQUE	LILLE	DOUAI CAMBRAI	VALENCIENNES	CALAIS BOULOGNE MONTREUIL ST OMER	LENS BETHUNE ARRAS	TOTAL
Mandataires en attente du CNC	4	22	9	8	6	28	77
Mandataires ayant le TMP, validé en DRASS	3	18	11	23	22	52	129
Délégués travailleurs sociaux 3 dispenses	21	101	46	54	44	57	323
2 dispenses	3	9	4	2	4	12	34
1 dispense	1	0	0	4	0	6	11
Atypiques ou embauchés après le 1er janvier 2009- 0 dispense	4	10	3	3	4	4	28
TOTAL	36	160	73	94	80	159	602

En outre, sur le terrain, les parcours des professionnels sont assez divers et la situation varie notamment selon les critères de recrutement des directeurs d'associations ou même selon les établissements sociaux, médico-sociaux et sanitaires. On peut d'ailleurs noter deux tendances pour les personnes physiques, les préposés d'établissement ou dans les associations sans DGF : soit les MJPM avaient déjà le TMP ou ont déjà validé tous les modules et attendent de recevoir le CNC (20 personnes), soit ils doivent suivre pratiquement l'ensemble des modules. Certains préposés ont d'ailleurs exprimé leur inquiétude face à leur prochain départ à la retraite, sans savoir qui les remplacera.

De plus, sur les 12 personnes physiques interrogées, 2 stipulent vouloir arrêter la fonction de mandataire à la fin de la période transitoire, ne souhaitant pas suivre la formation. D'ailleurs, lors du questionnaire lancé durant les mois de juillet à septembre aux différents MJPM, d'autres personnes physiques ont exprimé ce même sentiment.

VERS LE CNC MJPM	PERSONNES PHYSIQUES	PREPOSES	ASSOCIATIONS SANS DGF	TOTAL
En attente CNC		5		5
Mandataires ayant le TMP, validé en DRASS	5	8	2	15
Délégués travailleurs sociaux 3 dispenses		0	1	1
2 dispenses	1	1		2
1 dispense	1			1
Atypiques ou embauchés après le 1er janvier 2009-0 dispense	1	3	2	6
Arrêt fonction MJPM	2			2
TOTAL	10	17	5	32

Dans les associations sous dotation globale de financement, on remarque que 72 MJPM sont en attente du CNC en début d'année 2010 et 114 n'ont que le module 3-2 à valider. En effet, majoritairement, les associations ont fait le choix d'embaucher des MJPM ayant un niveau III, comme il a pu être constaté dans les graphiques précédents. Ils sont 322 à pouvoir bénéficier de 3 dispenses dans les modules à suivre pour valider le CNC.

Au niveau des zones géographiques, on remarque des zones similaires et détaillées précédemment pour tous les MJPM : ils sont situés majoritairement entre Arras, Lens, Béthune et l'agglomération Lilloise.

VERS LE CNC MJPM	DUNKERQUE	LILLE	DOUAI CAMBRAI	VALENCIENNES	CALAIS BOULOGNE MONTREUIL ST OMER	LENS BETHUNE ARRAS	TOTAL	Nb de personnes ayant obtenu le CNC
Mandataires en attente du CNC	4	17	9	8	6	28	72	
Mandataires ayant le TMP, validé en DRASS	3	10	10	22	21	48	114	
Délégués travailleurs sociaux 3 dispenses	21	101	46	54	44	56	322	
2 dispenses	3	7	4	2	4	12	32	
1 dispense	1	0	0	4	0	5	10	
Atypiques ou embauchés après le 1er janvier 2009-0 dispense	3	8	3	3	2	3	22	
TOTAL	35	143	72	93	77	152	572	0

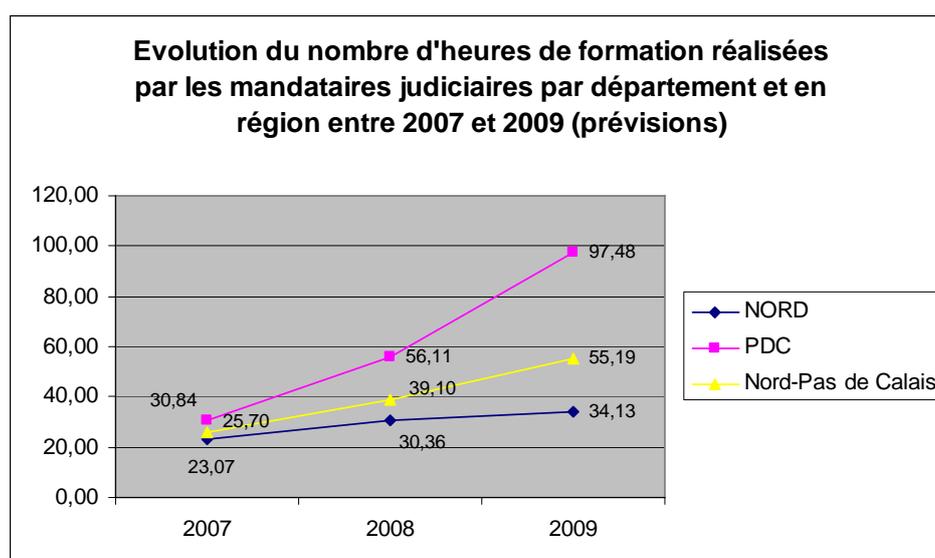
Le questionnaire rempli permet également de chiffrer plus précisément les besoins en formation selon la situation du mandataire et selon les coûts occasionnés notamment pour les associations sous dotation globale de financement. Les coûts détaillent les frais de

dossier, les frais de formation, de déplacement et de repas et de remplacement par un soutien administratif.

Ce sont donc près de 2,3 millions d'euros qui sont nécessaires dans la région Nord-Pas-de-Calais pour ces associations pour pouvoir former l'ensemble de leurs MJPM salariés.

VERS LE CNC MJPM	FRAIS DE DOSSIERS INTEGRANT LES QCM	FRAIS DE FORMATION	FRAIS ANNEXES (DEPLACEMENTS REPAS)	FRAIS DE REMPLACEMENT (SOUTIEN ADMINISTRATIF)	TOTAL
Mandataires en attente du CNC	275,00	18 918,00	8 456,61	28 326,24	55975,85
Mandataires ayant le TMP, validé en DRASS	13 790,80	85 432,00	28 070,96	78 118,26	205412,02
Délégués travailleurs sociaux 3 dispenses	67 299,80	625 133,67	255 877,28	666 009,31	1614320,06
2 dispenses	2 217,60	75 880,00	41 365,44	111 982,22	231445,26
1 dispense	1 628,40	25 450,67	11 819,64	30 625,72	69524,43
Atypiques ou embauchés après le 1er janvier 2009-0 dispense	1 253,40	84 690,67	35 009,08	70 899,98	191853,13
TOTAL	86465,00	915505,01	380599,01	985961,73	2 368 530,75

Ce phénomène se remarque également par l'évolution de la valeur de l'indicateur relatif à la formation rempli par les associations sous dotation globale de financement, qui augmente sensiblement entre 2007 et 2008 (+13,4 points dans la région Nord-Pas-de-Calais) et qui semble augmenter encore davantage par rapport aux prévisions de 2009.



3.4. Les tuteurs familiaux

La loi du 5 mars 2007 met en avant le rôle primordial de la famille dans la protection des majeurs atteints d'une altération de leurs facultés personnelles, tant dans le cadre des mesures d'accompagnement, que dans celui des mesures de protection juridique. Pour accompagner et inciter les familles dans cette démarche, un décret⁵² a introduit un dispositif d'information auprès des tuteurs familiaux.

Selon les données des tribunaux d'instance⁵³, environ 33% des mesures sont confiées à la famille ou à des proches dans la région Nord-Pas-de-Calais en 2009.

NOMBRE DE MESURES CONFIEES A LA FAMILLE OU A DES PROCHES DANS CERTAINS TRIBUNAUX DU NORD-PAS-DE-CALAIS (EN 2009)	
BOULOGNE	421
CALAIS	305
CARVIN	277
DUNKERQUE	744
HAZEBROUCK	522
LENS	689
MAUBEUGE	784
VALENCIENNES	774

En outre, selon les données du ministère de la justice, la France recense 60 931 mesures ouvertes en 2008 et environ 27 903 ont été confiées à la famille, soit 46% des mesures. Cette tendance est bien inférieure dans le Nord-Pas-de-Calais, puisque seulement 39% des mesures ouvertes en 2008 ont été confiées à la famille. Par contre, ce chiffre est presque identique entre les deux départements du Nord et du Pas-de-Calais.

Sur ces 39% des mesures dans la région Nord-Pas-de-Calais et confiées à la famille, leur affectation varie considérablement selon le type de mesure : les tutelles sont confiées à 51% aux familles et seulement 23% pour les curatelles.

⁵² Décret n°2008-1507 du 30 décembre 2008 relatif à l'information et au soutien des personnes appelées à exercer ou exerçant une mesure de protection juridique des majeurs en application de l'article 449 du code civil

⁵³ Source : questionnaires lancés aux différents tribunaux d'instance de la région en septembre 2009 ; Chiffre déduit par soustraction, du nombre total de mesures confiées aux mandataires judiciaires à la protection des majeurs par rapport au nombre total de mesures

OUVERTURES DE REGIME DE PROTECTION 2008, SELON LE MODE DE GESTION DE LA MESURE				
PAR REGION - DEPARTEMENT - TRIBUNAL D'INSTANCE				
REGION-DEPARTEMENT-TI	TOTAL	Gestion		
		Famili Ile	Autre	
			Nombre	%
TOTAL	60 931	27 903	33 029	54,2
Total NORD-PAS-DE-CALAIS	3 498	1 351	2 146	61,4
NORD	2 151	835	1 316	61,2
Avesnes-sur-Helpe	126	37	89	70,6
Cambrai	181	73	108	59,7
Douai	220	99	121	55,2
Dunkerque	217	85	132	60,8
Hazebrouck	101	45	56	55,4
Lille	502	208	294	58,6
Maubeuge	125	48	77	61,6
Roubaix	138	53	85	61,6
Tourcoing	129	54	75	58,1
Valenciennes	412	133	279	67,7
PAS-DE-CALAIS	1 347	517	830	61,6
Arras	272	92	180	66,2
Béthune	214	90	123	57,6
Boulogne-sur-Mer	101	32	69	67,9
Calais	99	52	47	47,5
Carvin	128	36	92	71,9
Houdain	94	32	62	66,0
Lens	141	56	85	60,3
Liévin	86	39	47	54,7
Montreuil-sur-mer	82	26	56	68,3
Saint-Omer	69	30	39	56,5
Saint-Pol-sur-Ternoise	61	31	30	49,2
Source : RGC, SDSE	DACS, PEJC			

3.5. Les mesures administratives à la charge du département

3.5.1. La mise en œuvre de la mesure d'accompagnement en économie sociale et familiale

3.5.1.1. *Dans le département du Nord*

La mise en œuvre de la MAESF est actuellement réfléchiée par un groupe de travail associant des agents départementaux et des représentants des quatre fédérations des associations de Techniciennes d'Interventions Sociales et Familiales et de l'URIOPSS. La mise en œuvre est prévue pour le second semestre 2010.

3.5.1.2. Dans le département du Pas-de-Calais

➤ La mise en œuvre de l'AESF :

- Une mesure externalisée : les 2 associations tutélaires du Pas-de-Calais (ATPC, ADAE) ont signé une convention avec le Conseil général portant délégation de l'exercice des mesures d'Accompagnement en Economie Sociale et Familiale à des organismes tutélaires. Les modalités d'application font l'objet d'une expérimentation pour un an.
- Une fiche technique définit la procédure et présente les outils à employer tout au long de la mesure.
- Un prix de journée détermine le règlement mensuel d'un AESF (même prix/AGBF) :

Afin de permettre l'accomplissement de la mission confiée par la présente convention, le Département s'engage à payer les mesures effectuées sur service fait, à échéance mensuelle et sur la base d'un état liquidatif (nombre de familles suivies).

Le barème applicable se base sur la tarification de la Tutelle aux prestations sociales enfance versée par la CAF à l'Association.

- soit pour l'ADAE : 297 € mensuels pour une mesure d'accompagnement en économie sociale et familiale
- soit pour l'ATPC : 276 € mensuels pour une mesure d'accompagnement en économie sociale et familiale

L'organisation interne du Conseil Général :

- Deux instances ont été instaurées au niveau départemental pour assurer la mise en œuvre de la loi :

Un comité de pilotage interne au Département constitué des représentants de différents services du Pôle de la Solidarité du siège et des territoires.

Un comité de suivi constitué des représentants du comité de pilotage et des partenaires externes des associations tutélaires (ADAE, ATPC) et des services extérieurs (ADAE, SPRN, EPDEF).

- Une Commission Locale Enfance Famille qui se décompose en 2 sous commissions (Commission de Prévention et Commission Locale des Informations Préoccupantes et des Signalements) a été créée sur les 9 territoires composant le Département. La Commission de Prévention examine et rend un avis sur les demandes de prestations contractualisées ASE (dont l'AESF). Elle est composée :
 - du coordonnateur de site,
 - du chef de service Social Local,
 - du chef de service Socio Educatif,
 - du chef de service de la Protection Maternelle Infantile.

Le Responsable de secteur ASE décide des prestations et nomme une association tutélaire dans le cadre de l'AESF.

La création d'outils :

2 outils : une demande et un contrat

- La demande peut être effectuée par un travailleur médico-social d'un service de la MDS après évaluation de la situation et avec l'adhésion de la famille.

Si la famille s'est adressée au préalable à un service extérieur, la demande est transmise au travailleur social du secteur pour évaluation.

- La demande peut être effectuée par une Association tutélaire qui à l'issue d'une mesure d'AGBF estime après évaluation que la situation peut relever d'un AESF dans la mesure où il existe une collaboration de la famille avec le service intervenant.

La demande, validée par le chef de service est transmise au secrétariat du site et inscrite à l'ordre du jour de la Commission de Prévention. Le dossier est transmis au Responsable de secteur pour décision, après avis de la commission de prévention.

La contractualisation est réalisée par le travailleur social de l'association tutélaire désignée par le Responsable de secteur ASE, en présence du travailleur médico-social de la MDS à l'origine de la demande, si celle-ci émane d'un service de la MDS.

Le contrat signé entre la famille et le Département fixe les conditions d'exercice de l'AESF : durée de la mesure, objectifs fixés, moyens mobilisés, résultats à atteindre.

La conduite de l'accompagnement budgétaire dans le cadre d'un AESF :

Tout au long de l'intervention, le travailleur social chargé de la mesure a la possibilité de réajuster les objectifs ou les moyens de mettre en œuvre le projet.

En cas de modifications substantielles (changement d'intervenant, réajustement du projet...), un avenant au contrat sera transmis au Responsable de Secteur ASE qui signifiera ou non, par écrit, son accord.

A l'issue de la mesure, un rapport final proposera un renouvellement de la mesure, une clôture de la mesure ou une orientation vers une autre mesure plus adaptée.

➤ Le bilan 2009

Il est à préciser que les premières demandes d'AESF ont été examinées en fin d'année 2009.

Quelques chiffres au 1er mars 2010 : 26 dossiers (données extraites de GENESIS Enfance):

- 9 demandes ayant reçu un avis favorable,
- 13 demandes en cours,
- 2 demandes externes réceptionnées,
- 2 demandes inscrites à l'ordre du jour.

Difficultés rencontrées dans la mise en place des AESF :

Points évoqués lors du 1er comité de suivi du 25 novembre 2009 :

• Constat : le dispositif nécessite un temps d'appropriation par les professionnels. Peu de demandes sont effectuées à ce jour. C'est une prestation nouvelle en terme d'accompagnement budgétaire d'autant plus qu'elle est externalisée.

• Comment impulser l'AESF ? :

- en communiquant sur l'AESF au niveau des équipes territoriales,
- en sensibilisant les équipes sur l'intérêt de la mesure d'AESF,
- en renforçant le partenariat entre les associations tutélaires et les MDS.

• L'AFASE, une ouverture sur l'AESF :

L'AFASE est déjà une prestation ASE qui repose sur une contractualisation avec la famille.

Le responsable de secteur ASE, destinataire des AFASE, peut orienter les équipes vers l'AESF à partir des demandes d'AFASE.

A terme, d'autres prestations (TISF, ...) pourront être mobilisées par les partenaires dans le cadre de l'AESF en fonction du projet et suivant l'expérimentation menée.

3.5.2. La mise en œuvre de la mesure d'accompagnement social personnalisé (MASP)

3.5.2.1. Dans le département du Nord

Les services départementaux, mobilisés sur cette question depuis 2008, étudient plusieurs scénarii de mise en œuvre qui nécessitent des moyens :

- une internalisation de la MASP
- une externalisation de la MASP
- une externalisation partielle de la MASP

Dans l'attente du vote du budget du Conseil Général, il est impossible, à ce jour, de communiquer plus avant sur les modalités de mise en œuvre de la MASP. Néanmoins, il semble important de souligner pour le Conseil Général du Nord que si un des scénarii impliquant une externalisation totale ou partielle de la MASP était retenu, cela pourrait avoir un impact potentiel sur les MJPM dans la mesure où ceux-ci feraient le choix de candidater. Il est à noter que l'impact est d'autant plus difficile à mesurer qu'il dépend et des modalités de mise en œuvre de la MASP et de la volumétrie réellement constatée pour cette nouvelle mesure.

3.5.2.2. Dans le département du Pas-de-Calais

➤ La mise en œuvre de la MASP

- Une mesure externalisée : les 4 associations tutélaires du Pas-de-Calais (ATPC, ADAE, STP et Vie active) ont signé une convention annuelle avec le Département pour pouvoir réaliser l'exercice des mesures.
- Un cahier des charges définit la procédure et présente les outils à employer tout au long de la mesure
- Un prix de journée détermine le règlement mensuel d'une MASP :
- sans gestion de prestations sociales : 5,17€ par jour, soit 155€ sur une base mensuelle de 30 jours
- avec perception et gestion des prestations sociales : 6,17€ par jour, soit 185 € sur une base mensuelle de 30 jours
- Le principe de gratuité de la MASP a été décidé par la Commission Permanente afin de garantir une équité de traitement entre les bénéficiaires des différentes mesures d'accompagnement social.

L'organisation interne du Conseil Général :

- Deux instances ont été instaurées au niveau départemental pour assurer la mise en œuvre de la loi :

Un comité de pilotage interne au Département constitué des représentants de différents services du Pôle de la Solidarité et du Pôle de l'administration générale.

Un comité de coordination composé de partenaires externes (justice, CAF, UDCCAS...).

- Une Commission Locale Solidarité a été créée sur les 9 territoires composant le Département pour examiner et rendre un avis sur les demandes de MASP.

Elle est composée :

- Du Président de l'équipe pluridisciplinaire RSA,
- De 2 Vice Présidents,
- Du pilote Solidarité et un agent administratif,
- Du médecin chef du Service Local de la Promotion de la Santé,
- des personnes qualifiées externes sur demande du Président.

La création d'outils :

Une fiche de recueil des données est à la disposition des partenaires extérieurs (Centres Communaux d'Action Sociale, hôpitaux, Centres d'Hébergement et de Réinsertion Sociale, bailleurs sociaux, CRAM ...) en contact avec du public afin de repérer les majeurs éligibles à la MASP.

Cette fiche est également complétée par les services médico-sociaux du Département.

L'évaluation de la demande est effectuée par un travailleur social du Département.

Dans la mesure du possible cette évaluation est réalisée au domicile du majeur afin de prendre connaissance des conditions de logement et de l'environnement familial.

L'évaluation est ensuite transmise à la Commission Locale Solidarité qui rend un avis et la soumet à la décision du Directeur de la Maison du département Solidarité.

La contractualisation est réalisée par le même travailleur social du Département, en présence de l'association tutélaire désignée pour l'exercice de la mesure.

Le contrat signé entre le majeur et le Département fixe les conditions d'exercice de la MASP : degré de la mesure, durée, objectifs fixés, moyens mobilisés, résultats à atteindre.

L'exercice de la mesure est ponctué de bilans à compléter par les associations tutélaires : un bilan intermédiaire à mi-parcours et un bilan final assorti d'une proposition de renouvellement ou de fin de mesure, ou d'orientation vers une autre mesure plus adaptée.

Un guide ressource présentant la réforme des tutelles a été rédigé au profit des agents du Département et une version condensée à destination des partenaires extérieurs.

➤ Le bilan 2009

Il est à préciser que les premières demandes de MASP ont été examinées en juillet 2009.

Quelques chiffres au 20 Janvier 2010 :

- 43 demandes MASP ayant reçu un avis favorable
- 30 en attente de décision
- 21 avis défavorable ou classement sans suite.

Parmi les demandes ayant reçu un avis favorable :

- 23 MASP avec perception et gestion des prestations sociales
- 19 MASP sans perception et gestion des prestations sociales
- 1 orientation vers une MAJ

Difficultés rencontrées dans la mise en place des MASP avec perception et gestion des prestations sociales :

- La mesure nécessite une divisibilité des prestations sociales versées par la CAF. En effet, seules les prestations visées par le contrat signé entre le majeur et le Département doivent être versées sur le nouveau compte bancaire ouvert au nom du majeur.

Or, la CAF est dans l'attente d'un logiciel permettant d'effectuer ce type d'opérations. Elle n'est pas en mesure de nous préciser la date à laquelle il sera opérationnel.

- Demande d'obtention du contrat par la CAF pour permettre le versement des prestations sociales sur le nouveau compte bancaire ouvert au nom du majeur

Une circulaire de la CNAF de juin 2009 demande aux CAF de s'assurer de l'existence du contrat MASP et d'en obtenir systématiquement et obligatoirement une copie auprès du Département.

Le contrat établi par le Département du Pas-de-Calais comprend des données personnelles de la vie du majeur et ne peut être communiqué en l'état. Nous avons donc proposé en lieu et place du contrat, un arrêté et une autorisation de perception et gestion des prestations sociales signée par le majeur.

La CNAF a été saisie le 12 août 2009 de notre requête mais n'a pas à ce jour rendu d'avis.

La CAF du Pas-de-Calais a décidé dans l'attente de l'arbitrage de la CNAF d'utiliser nos documents après quelques adaptations.

4. LES PERSPECTIVES ET LES ORIENTATIONS DU SCHEMA REGIONAL DES MANDATAIRES JUDICIAIRES ET DES DELEGUES AUX PRESTATIONS FAMILIALES

Pour planifier, il est indispensable de connaître l' « offre » et la « demande » qui existent dans une région, tout en appréciant les spécificités de la région et de chaque département. Puis, il est nécessaire d'aller plus loin en créant une dynamique de valorisation de ces données, en déterminant des perspectives et des objectifs de développement de l'offre et en prévoyant des critères d'évaluation des actions prévues dans les années à venir.

Les orientations du présent schéma sont donc le fruit d'enquêtes développées précédemment, de remontées d'informations et de réflexions issues des groupes de travail que le temps imparti pour la réalisation de ce schéma de première génération a permis de réaliser. Chacun s'accorde d'ailleurs à concevoir ce schéma comme un des moyens pour sécuriser l'activité des professionnels chargés de la mise en œuvre des mesures de protection et pour renforcer la qualité dans le suivi de ces mesures, dans l'intérêt des personnes qui en bénéficient.

Toutefois, parce que les besoins sont encore actuellement en pleine évolution suite à la mise en place de la réforme du 5 mars 2007 et qu'il existe un manque de recul sur l'application de cette réforme, le cadre de ce schéma régional ne peut pas être trop rigide à court terme, à la fois pour les mandataires judiciaires à la protection des majeurs et les délégués aux prestations familiales.

4.1. Les perspectives de mise en œuvre du schéma régional

4.1.1. Une variation incertaine du nombre de mesures

La révision de l'ensemble des mesures impactera vraisemblablement le nombre de mesures suivies par chaque mandataire judiciaire ou délégué. En effet, les mesures de protection doivent être révisées obligatoirement tous les cinq ans afin que le juge puisse s'assurer qu'elles sont toujours nécessaires et qu'elles ne privent pas inutilement de leurs libertés individuelles les personnes protégées. Dans ce cas, soit la mesure est maintenue et continue de s'exercer jusqu'à la prochaine réévaluation, ou soit la mesure prend fin ou est modifiée. Certains mandataires ont déjà fait part d'une fluctuation dans le nombre de mesures suivies suite à cette révision, alors que sur certains tribunaux, les mesures n'ont pas encore été révisées.

De plus, la mise en œuvre effective et progressive des nouvelles mesures prévues par la réforme (mandat de protection future, mesure d'accompagnement social personnalisé, mesure administrative d'accompagnement en économie sociale et familiale) aura une incidence sur la répartition et le nombre de mesures recensées en 2009.

Enfin, les éléments de contexte démographique, mais aussi socio-économique et sanitaire difficiles de la région, l'augmentation naturelle du nombre de personnes à protéger, du fait de l'allongement de la durée de la vie, du nombre de personnes âgées et dépendantes, de l'éloignement de certaines familles notamment dans des zones rurales, plaident en faveur d'une augmentation à court terme, du nombre de mesures de protection.

4.1.2. Une perspective de développement de l'offre encore difficile à mesurer

En début d'année 2010, peu de changement a été constaté dans les listes provisoires émises par les DDASS l'année précédente. Ces modifications ne devraient d'ailleurs pleinement s'observer qu'à la fin de la période transitoire. En effet, certaines personnes morales gestionnaires de services mandataires judiciaires à la protection des majeurs ou délégués aux prestations familiales ont déjà exprimé leur volonté de ne pas se professionnaliser. Par contre, les associations sous dotation globale de financement (11 pour les majeurs et de 4 pour les mineurs), devraient déposer prochainement un dossier pour un passage en CROSMS, ou ensuite répondre à un appel à projets.

De même, de nombreuses personnes physiques exerçant l'activité à titre individuel ont fait part de leur intention d'arrêter leur activité progressivement, ceci jusqu'au 31/12/2011. Tout en sachant que sur certains tribunaux d'instance (Boulogne, Calais, Maubeuge, Saint-Omer et Saint-Pol), aucune personne physique n'est habilitée en début d'année 2009. Actuellement, aucune personne physique n'est également agréée pour être désigné par les juges en qualité de délégués aux prestations familiales dans les deux départements.

Le nombre de préposés qui exercent dans les établissements sociaux ou médico-sociaux et dont la capacité d'accueil est supérieure à 80 lits risque de varier également. Cependant, cette variation est difficile à mesurer, dans la mesure où il existe une possibilité pour les établissements de confier l'exercice de ces missions à un service⁵⁴, qui peut être géré par eux-mêmes ou par un syndicat inter-hospitalier, un groupement d'intérêt public, un groupement de coopération sanitaire ou de coopération sociale ou médico-sociale dont ils sont membres. Cette variation est également difficile à appréhender dans la mesure où le décret sur le seuil obligatoire pour déclarer un préposé dans un établissement sanitaire n'est pas encore paru.

4.1.3. Les incertitudes liées à la réforme de la carte judiciaire

En outre, la réforme de la carte judiciaire, en cours, aura vraisemblablement des répercussions sur la répartition géographique des mesures. Mais cet impact est encore difficile à mesurer et à analyser dans ce schéma.

4.1.3.1. *Sur les tribunaux de grande instance*

Avec la réforme de la carte judiciaire, les activités du tribunal d'Hazebrouck seront regroupées avec celles du tribunal de grande instance de Dunkerque. Aussi, en reprenant les données précédemment développées et en regroupant le nombre de mesures sur les TGI d'Hazebrouck et de Dunkerque, ce dernier territoire apparaîtrait comme la zone la plus « prioritaire » en terme de répartition.

⁵⁴ Source : 14° du I de l'article L. 312-1 du CASF

Tribunal de grande Instance	Population par tribunal	TOTAL	
		Nombre de mesure	(Nb mesures/ pop) *1000
Arras	371 566	76	0,20
Avesnes-sur-Helpe	259 693	87	0,34
Béthune	533 043	390	0,73
Boulogne	414 888	141	0,34
Cambrai	161 490	32	0,20
Douai	248 844	130	0,52
Dunkerque	381 039	62	0,16
Lille	1 205 775	263	0,22
Saint-Omer	162 106	55	0,34
Valenciennes	350 635	96	0,27
Total	4 089 079	1332	0,33

Cependant, il serait nécessaire de croiser ces chiffres avec des données plus qualitatives sur les familles suivies et par tribunal.

4.1.3.2. Sur les tribunaux d'instance

De même, en reprenant exclusivement le nombre de mesures par mandataire, ou tout MJPM confondu, de nouvelles zones de répartition peuvent apparaître par tribunal.

Les tribunaux les moins bien « pourvus » seraient alors :

- tout MJPM confondu et pour les services : Saint-Omer, Boulogne, Calais et Dunkerque
- pour les préposés d'établissement : Cambrai, Maubeuge, Douai et Avesnes-sur-Helpe
- pour les personnes physiques : Boulogne-sur-Mer, Calais, Maubeuge et Saint-Omer

Tribunal d'Instance	Population par tribunal	TOTAL		SERVICES		PREPOSES D'ETABLISSEMENT		PERSONNES PHYSIQUES	
		Nombre de mesure	(Nb mesures/ pop) *1000	Nombre de mesure	(Nb mesures/ pop) *1000	Nombre de mesure	(Nb mesures/ pop) *1000	Nombre de mesure	(Nb mesures/ pop) *1000
ARRAS	371 566	2 393	6,44	2215	5,96	122	0,33	56	0,15
AVESNES SUR HELPE	259 693	1260	9,95	1230	9,71	13	0,10	17	0,13
BETHUNE	533 043	1957	7,52	1770	6,80	172	0,66	15	0,06
BOULOGNE SUR MER	414 888	718	3,77	649	3,41	69	0,36	0	0,00
CALAIS	161 490	572	4,79	551	4,61	21	0,18	0	0,00
CAMBRAI	161 490	1374	8,51	1352	8,37	1	0,01	21	0,13
DOUAI	248 844	1852	7,44	1763	7,08	20	0,08	69	0,28
DUNKERQUE	381 039	1479	5,68	1371	5,27	80	0,31	28	0,11
HAZEBROUCK	120 705	926	7,67	673	5,58	114	0,94	139	1,15
LENS	272 851	2368	8,68	2185	8,01	53	0,19	130	0,48
LILLE	1 205 775	5513	6,72	4921	6,00	423	0,52	169	0,21
MAUBEUGE	133 018	1065	8,01	1058	7,95	7	0,05	0	0,00
MONTREUIL	105 085	1067	10,15	1000	9,52	59	0,56	8	0,08
ROUBAIX	182 270	1304	7,15	1089	5,97	130	0,71	85	0,47
ST OMER	162 106	555	3,42	489	3,02	66	0,41	0	0,00
TOURCOING	202 994	1323	6,52	1167	5,75	69	0,34	87	0,43
VALENCIENNES	350 635	2970	8,47	2903	8,28	55	0,16	12	0,03
TOTAL	4 089 079	28696	7,02	26386	6,45	1474	0,36	836	0,20

Cependant, il serait nécessaire de croiser ces chiffres avec des données plus qualitatives sur les personnes suivies et sur les mandataires judiciaires eux-mêmes.

4.1.4. Une évolution incertaine des personnes placées hors du territoire national

Comme développé précédemment, a été constaté que le flux de personnes suivies hors du territoire national, notamment vers des établissements Belges est important. D'ailleurs, en janvier 2010, 1323 mesures concernant les majeurs placés en Belgique ont été recensées. Ce nombre devrait continuer à augmenter notamment parce que selon les informations de l'Agence Wallonne pour l'Intégration des Personnes Handicapées, les places autorisées non subsidiées par l'AWIPH⁵⁵ seraient de plus de 4000 places, places essentiellement réservées aux personnes handicapées Françaises.

D'ailleurs, un juge des tutelles dans un tribunal d'instance de Lille a émis une inquiétude face à une situation récurrente remarquée dernièrement. Elle a pu constater que le nombre de « placements » de jeunes et de moins jeunes majeurs en provenance des hôpitaux psychiatriques se retrouvent fréquemment en Belgique, avec une augmentation du nombre de dossiers qui arrivent en dessaisissement d'autres tribunaux de France.

4.2. Les orientations du schéma régional des délégués aux prestations familiales et des mandataires judiciaires à la protection des majeurs

4.2.1. Déployer un soutien aux tuteurs familiaux

Pour accompagner et inciter les familles dans cette démarche, un décret⁵⁶ a introduit un dispositif d'information auprès des tuteurs familiaux. En effet, un membre de la famille, qui accepte la charge d'une mesure de protection, doit pouvoir bénéficier d'un dispositif de formation adapté à la fonction.

Dans la région Nord-Pas-de-Calais, au vu du plus faible nombre de mesures confiées aux tuteurs familiaux (environ 33%) par rapport au niveau national (50%), il semble nécessaire de prévoir des actions d'accompagnement des tuteurs familiaux. Cette « aide » aux tuteurs familiaux permettraient de pouvoir garantir un réel choix quant à l'accompagnement et à la gestion d'une mesure (mesure confiée à la famille ou à un des trois types de mandataires). Une étude plus fine sur les tuteurs familiaux peut également être envisagée, notamment dans le cadre du renouvellement des mesures actuellement ; cette étude devant permettre de cibler plus précisément la nature des besoins en termes de formation et d'informations à destination de ce public.

⁵⁵ La Liste des institutions autorisées à prendre en charge des personnes handicapées sans intervention de l'AWIPH, novembre 2009

⁵⁶ Décret n°2008-1507 du 30 décembre 2008 relatif à l'information et au soutien des personnes appelées à exercer ou exerçant une mesure de protection juridique des majeurs en application de l'article 449 du code civil

➤ Les indicateurs

- Nombre d'ouvertures des mesures confiées à la famille et à des mandataires judiciaires à la protection des majeurs
- Nombre de familles ayant exprimé un besoin d'information

4.2.2. Consolider le volume de l'offre pour les délégués aux prestations familiales

Les éléments de contexte de la région Nord-Pas-de-Calais, les incertitudes quant aux mesures et à l'offre existante ou même à son développement, révèlent que l'ambition de programmer l'évolution du nombre de délégués aux prestations familiales ne peut qu'être très mesurée.

Actuellement, le maillage territorial couvre l'ensemble des tribunaux de grande instance ; les services ayant implanté au besoin des antennes dans chaque département. En l'absence de données précises de la part des juges sur les différents tribunaux pouvant déterminer si l'offre actuelle répond de manière suffisante et adaptée aux demandes, il est préconisé une consolidation de l'offre pour les délégués aux prestations familiales, notamment par une régularisation des services inscrits sur les listes départementales de manière transitoire par un passage en CROSMS, ou ensuite par une réponse à un appel à projets.

Cependant, l'habilitation de nouvelles personnes morales gestionnaires de service devra prendre en compte les territoires qui apparaissent les plus prioritaires actuellement, étant moins bien « pourvus », à savoir : Hazebrouck, Dunkerque, Cambrai, Arras et Lille.

En tout état de cause également, les demandes des personnes ayant fait l'effort de se conformer aux objectifs de professionnalisation et de formation sont prioritaires.

➤ Les indicateurs

Certains indicateurs pourraient être retenus pour mesurer cette consolidation du volume de l'offre :

- nombre de services ayant déposé un dossier pour un passage en CROSMS au cours de la période du 15 mars 2010 au 15 mai 2010
- nombre de délégués aux prestations familiales ayant obtenu le certificat national de compétences
- nombre de personnes morales gestionnaires de services autorisées comme délégués aux prestations familiales au 31/12/2011
- nombre de personnes physiques exerçant à titre individuel ayant fait une demande d'agrément dans chaque département

D'autres indicateurs permettant de mesurer quantitativement l'évolution des mesures entre 2009 et 2011, mais aussi de suivre qualitativement les familles, apparaîtraient également pertinents.

4.2.3. Consolider et maintenir une diversité de l'offre pour les mandataires judiciaires à la protection des majeurs

Tout comme pour les délégués aux prestations familiales, le maillage territorial est assuré par les mandataires judiciaires à la protection des majeurs. Cependant, il est différent selon les tribunaux d'instance et selon les mandataires judiciaires.

En outre, il semble important que les mandataires judiciaires soient représentés sur chaque tribunal, quelque soit leur type (association, personne physique ou préposé d'établissement). Ceci permet aux juges de désigner un mandataire qui corresponde le mieux aux besoins de la personne protégée et d'assurer une qualité de service à l'usager. Cette diversité de l'offre apparaît également primordiale dans la mesure où les tuteurs familiaux sont moins nombreux dans la région Nord-Pas-de-Calais que sur le plan national.

Sur chaque tribunal, aucun service n'est en situation de monopole, laissant ainsi une possibilité de « choix » dans l'offre, même si actuellement, certains tribunaux (Saint-Omer, Boulogne, Calais et Dunkerque) sont moins bien « pourvus » par rapport à la population du tribunal. Cette situation pourrait cependant évoluer, suivant le positionnement de certaines associations quant à une demande d'autorisation, notamment celles qui ne sont pas sous dotation globale de financement actuellement.

Du côté des mandataires « privés », la situation est différente, notamment par l'absence sur certains tribunaux (Boulogne, Calais, Maubeuge, Saint-Omer et Saint-Pol) de personne physique exerçant à titre individuel. Cette situation devrait d'ailleurs évoluer, par le renoncement de certains MJPM privés à l'activité avant la fin de la période transitoire.

Pour les préposés d'établissement, des zones de répartition différentes apparaissent aussi suivant les tribunaux. Ainsi, le sud de la région, notamment : Cambrai, Maubeuge, Liévin et Douai sont les territoires les moins bien « pourvus ».

Il est ainsi préconisé dans un premier temps de consolider le volume de l'offre, tout en veillant à la diversité des mandataires judiciaires sur chaque tribunal. Un travail d'actualisation annuelle du nombre de mesures par rapport à la population et du type de mesures par tribunal pourrait être envisagé afin de suivre cette évolution.

Un travail de développement et de réflexion de l'activité de mandataire « privé » sur certains tribunaux non pourvus, pourrait aussi être envisagé, en concertation avec l'ensemble des acteurs.

En tout état de cause également, les demandes des personnes ayant fait l'effort de se conformer aux objectifs de professionnalisation et de formation sont prioritaires.

➤ Les indicateurs

- Nombre de personnes morales gestionnaires de service dans chaque département et sur chaque tribunal
- Nombre de services ayant déposé un dossier pour un passage en CROSMS au cours de la période du 1^{er} mars 2010 au 30 avril 2010
- Nombre de personnes morales gestionnaires de service autorisées à exercer au 31/12/2011

- Nombre de personnes exerçant à titre individuel l'activité dans chaque département et sur chaque tribunal
- Nombre de personnes exerçant à titre individuel l'activité ayant fait une demande d'agrément dans chaque département
- Nombre de personnes exerçant à titre individuel ayant demandé à être rayées des listes transitoires
- Nombre de nouvelles déclarations enregistrées dans les directions départementales de la cohésion sociale
- Nombre d'ouverture de mesures par le juge des tutelles par type de mandataires judiciaires ou confiées à la famille
- Actualisation du questionnaire répertoriant par tribunal le nombre et le type de mesures par mandataire judiciaire et par délégué aux prestations familiales
- Mise en place d'une réflexion sur les mandataires judiciaires ou les délégués exerçant à titre individuel l'activité

4.2.4. Soutenir la professionnalisation du secteur

Comme vu précédemment, les services délégués aux prestations familiales ou MJPM ont une majorité de personnels qui occupent un emploi de niveau III (près de 64% des salariés en 2007 pour les MJPM), taux supérieur au niveau national. Ainsi, la région a un taux de professionnalisation plus important que la moyenne nationale. Malgré cela, une quarantaine de délégués aux prestations familiales et plus de 520 MJPM restent à former dans la région Nord-Pas-de-Calais, et ceci avant le 31/12/2011.

L'enjeu se révèle donc de taille, notamment sur l'organisation physique de sessions de formation des différents modules. Certains directeurs de services ont exprimé d'ailleurs leurs inquiétudes de ne pouvoir former leurs salariés dans les délais requis, mais aussi d'en assurer le financement ou même de devoir assurer le remplacement de ces salariés durant leur absence. Pour rappel, ce sont près de 2,8 millions d'euros qui sont nécessaires dans la région Nord-Pas-de-Calais pour former l'ensemble des salariés des associations.

Concrètement, il est envisagé par rapport aux questionnaires établis de pouvoir organiser des sessions de formation sur différentes zones géographiques.

Des éléments permettant de planifier les sessions de formation durant l'année 2010 sont encore attendus à ce jour des établissements de formation.

D'autre part, il est préconisé d'actualiser le tableau des DPF et des MJPM par zone géographique et selon la situation de chaque professionnel environ tous les six mois.

➤ Les indicateurs

- Nombre de mandataires judiciaires et de délégués aux prestations familiales ayant obtenu le certificat national de compétences par zone géographique (Lille, le Sud du département du Nord, le littoral et Arras-Lens)

4.2.5. Développer une coordination

Au sein des groupes de travail, un sentiment d'isolement et de solitude dans la fonction de mandataire judiciaire a été soulevé par certains préposés d'établissement. Ce sentiment est directement lié à la politique générale d'un établissement affichée pour ce poste.

Ainsi, il est préconisé une mise en œuvre de l'activité des préposés en réseau, afin d'assurer un regroupement, d'échanger sur les pratiques au quotidien, de les faire connaître et reconnaître des usagers et des autres mandataires judiciaires, mais aussi de favoriser une mutualisation des compétences entre plusieurs établissements.

A ce titre là, il est intéressant d'indiquer la création d'un réseau, sous forme d'une commission rassemblant des mandataires judiciaires en établissements publics hospitaliers. Celle-ci vise notamment le partage d'informations entre professionnels et une mission d'aide et de conseils.

Une mise en réseau entre personnes physiques exerçant l'activité à titre individuel pourrait également être bénéfique afin de réduire le sentiment d'isolement, mais aussi entre les différentes associations, afin d'harmoniser les pratiques et les procédures, dans un contexte de convergence tarifaire.

Cette mutualisation apparaît d'autant plus nécessaire face au contexte actuel de la psychiatrie, du handicap psychique et des nouvelles pathologies rencontrées chez les personnes suivies.

➤ Les indicateurs

- Nombre de convention de coopération conclue entre des établissements sociaux, médico-sociaux et sanitaires
- Nombre de nouvelles déclarations de préposés d'établissement dans la région
- Proportion d'établissements de plus de 80 lits ayant satisfait à l'obligation de déclarer un préposé d'établissement
- Nombre de journées thématiques ou de groupes de travail proposés pour réunir les MJPM ou les DPF

4.2.6. Réfléchir à une organisation plus concertée des personnes sous protection placées hors du territoire national

La proposition formulée par le rapport GALLEZ⁵⁷ était de prévoir un juge des tutelles référent pour l'ensemble des départements français qui déléguerait sa compétence au Consul de France en Belgique ; ou de déléguer une association tutélaire de référence, si possible dans un département frontalier, pour effectuer les contrôles des établissements belges.

La proposition émise par les membres du groupe de travail qui se sont intéressés à cette question est de réfléchir à une organisation plus rationnelle et concertée, tout en faisant reconnaître sur le plan national les spécificités de la gestion des personnes suivies hors du

⁵⁷ Source : L'hébergement des personnes âgées et handicapées en Belgique, rapport présenté par Cécile Gallez, Novembre 2008

territoire national. Cette question apparaît d'autant plus nécessaire qu'il existe un réel potentiel de développement du nombre de mesures en Belgique dans les années à venir.

➤ Les indicateurs

- Mise en place d'un groupe de travail réfléchissant à une organisation rationnelle, concertée et aux spécificités de ce type de prise en charge

4.2.7. Penser une qualité de la prise en charge

Dans le cadre de la prise en charge d'une personne sous protection, d'importants pouvoirs juridiques peuvent être transférés à un tiers. La contrepartie légitime réside donc dans le contrôle de ce dernier, afin que le mandat dont l'autorité l'a investi ne soit pas détourné de son objet. D'ailleurs, un des axes forts de la réforme est l'affirmation des droits de la personne vulnérable, le respect des libertés fondamentales, ainsi que des droits et de la dignité de la personne suivie. Un décret⁵⁸ précise par exemple que, quand un mandataire judiciaire est un service mettant en œuvre les mesures de protection juridique, les personnes protégées peuvent participer directement au conseil de la vie sociale, ou selon les cas, à des groupes d'expression, de consultations et d'enquêtes de satisfaction.

Depuis le 1^{er} janvier 2009, les mandataires judiciaires à la protection des majeurs et des délégués aux prestations familiales sont soumis à un contrôle de leur activité par les Directions Départementales de la Cohésion Sociale, sous l'autorité du Préfet de département. Ce contrôle administratif est complémentaire du pouvoir de surveillance générale des mesures de protection exercé dans leur ressort par le procureur de la République, le juge des tutelles et le greffier en chef.

A ce titre, la loi du 5 mars 2007, en intégrant les services tutélaires dans le champ de la loi du 2 janvier 2002, leur permet de bénéficier des outils prévus par ladite loi et les soumet à une procédure d'évaluation de leur activité, de contrôle et de sanction.

Il est proposé ici de penser d'abord la qualité de la prise en charge des personnes sous protection par une information de celles-ci, mais également des professionnels. L'information devrait permettre de détailler les procédures, les nouveautés induites par la réforme, le rôle des différents partenaires, de renseigner sur la formation à suivre et les établissements de formation ayant reçus une délégation, d'informer sur des journées spécifiques, etc. L'objectif étant bien de rendre efficiente l'information, de créer du lien entre les professionnels ou même les tuteurs familiaux, d'être un moyen permettant de partager les expériences et de réduire le sentiment d'isolement exprimé par certains tuteurs.

Cette information pourrait être délivrée sous forme d'un livret d'information résumant la fonction de mandataire judiciaire à destination des familles, des majeurs et des partenaires, ou de fiches pratiques et synthétiques détaillant les procédures par thème ou même par la création d'un site Internet.

⁵⁸ Décret n°2008-1556 du 31 décembre 2008 relatif aux droits des usagers des mandataires judiciaires à la protection des majeurs et des délégués aux prestations familiales

Afin de garantir les droits des personnes suivies et une qualité de prise en charge, un groupe de travail pourrait réfléchir à la fois sur le rythme des visites aux protégés, en garantissant un seuil minimal à la fois pour les personnes se situant à domicile ou en établissement. Une analyse du nombre de mesures préconisées par mandataire judiciaire ou délégués aux prestations familiales pourrait aussi être instaurée, afin de déterminer un volume de référence régionale par mandataire et par délégué. Cette « fourchette » ne serait cependant pas opposable aux personnels et pourrait être modulée en fonction de l'appui administratif dont chacun pourrait bénéficier.

Un autre levier d'action est la professionnalisation de tous les DPF et les MJPM. Dans cette optique, la formation doit aborder de façon importante la posture et l'éthique professionnelle, mais aussi les limites de l'intervention. Une analyse plus qualitative pourrait également être mise en œuvre, sous forme d'un groupe de travail, afin d'examiner le « rendu » au travail suite aux formations suivies et notamment par l'obtention du CNC.

➤ Les indicateurs

- Edition d'un livret d'information
- Mise en place de fiches pratiques et synthétiques
- Création d'un site Internet
- Nombre de DPF et de MJPM ayant obtenu le CNC
- Mise en place d'un groupe de travail sur une analyse « post-formation »
- Mise en place d'un groupe de travail déterminant un volume de référence régionale du nombre de mesures à suivre
- Détermination d'un seuil minimal de visite au protégé à domicile et en établissement
- Nombre de contrôles administratifs
- Nombre de saisine par le juge des tutelles aux fins de contrôle
- Nombre d'inspections effectuées dans la région

4.3. La mise en place un cadre opérationnel de suivi du schéma

Ce schéma de première génération a permis notamment de proposer un premier bilan de l'existant, à la fois au niveau régional, départemental, mais aussi par tribunal d'instance ou de grande instance. Il est établi pour cinq ans.

Mais, nombre des orientations et des objectifs préconisés ci-dessus nécessitent au cours de cette période une adaptation des données, afin que ce schéma garde sens et utilité pour les acteurs concernés. Dans les deux prochaines années, et avant la fin de la période transitoire, il serait nécessaire de l'enrichir avec des données nouvelles ou même d'exploiter plus finement des données déjà disponibles, afin d'affiner la répartition territoriale des besoins et la connaissance des publics suivis. Notamment, cette actualisation devra prendre en compte le nombre de délégués aux prestations familiales ou de mandataires judiciaires à la protection des majeurs étant réellement habilités. Cette étude sera utilement complétée par une observation territoriale des caractéristiques de la population, par un croisement du nombre de mesures (intégrant les MASP et les MJAGBF), avec le découpage de la nouvelle carte judiciaire.

Il est ainsi préconisé l'instauration d'un comité de suivi pour ce schéma régional, qui devra assurer une observation du secteur tutélaire dans la région, renseigner les indicateurs, en vérifiant leur pertinence et valider les objectifs en fonction des indicateurs. L'objectif étant bien d'adapter le schéma aux réalités de la région Nord-Pas-de-Calais.

Ce comité de suivi du schéma pourra instaurer des groupes de travail thématiques afin de réfléchir sur des axes prioritaires, à l'instar de la concertation régionale mise en œuvre pour élaborer ce schéma.

**ANNEXES DU SCHEMA REGIONAL DES MANDATAIRES
JUDICIAIRES A LA PROTECTION DES MAJEURS ET DES
DELEGUES AUX PRESTATIONS FAMILIALES**

ANNEXE 1 : CORRESPONDANCE DES NIVEAUX DE FORMATION

NIVEAU	DEFINITION	INDICATIONS	EXEMPLES DANS LE SECTEUR SOCIAL ET MEDICO-SOCIAL
VI	Personnel occupant des emplois de niveau de formation correspondant à des sorties du premier cycle du second degré (6ème, 5ème, 4ème) et des formations pré-professionnelles en un an (CEP, CPPN et CPA).		
V	Personnel occupant des emplois exigeant normalement un niveau de formation équivalent à celui du brevet d'études professionnelles (BEP) ou du certificat d'aptitude professionnelle (CAP), et par assimilation, du certificat de formation professionnelle des adultes (CFPA) du premier degré.	Ce niveau correspond à une qualification complète pour l'exercice d'une activité bien déterminée avec la capacité d'utiliser les instruments et les techniques qui s'y rapportent. Cette activité concerne principalement un travail d'exécution qui peut être autonome dans la limite des techniques qui y sont afférentes.	Certificat d'aptitude aux fonctions d'aide médico-psychologique (CAFAMP) Diplôme d'Etat d'auxiliaire de vie sociale (DEAVS) Diplôme professionnel d'aide soignant (DPAS) Titre professionnel d'assistant de vie Mention complémentaire aide à domicile (MCAD), etc.
IV	Personnel occupant des emplois de maîtrise ou d'ouvrier hautement qualifié et pouvant attester d'un niveau de formation équivalent à celui du brevet professionnel (BP), du brevet de technicien (BT), du baccalauréat professionnel ou du baccalauréat technologique.	Une qualification de niveau IV implique davantage de connaissances théoriques que le niveau précédent. Cette activité concerne principalement un travail technique qui peut être exécuté de façon autonome et/ou comporter des responsabilités d'encadrement (maîtrise) et de coordination.	Certificat d'aptitude aux fonctions de moniteur éducateur (CAFME) Diplôme d'Etat de technicien de l'intervention sociale et familiale (DETISF) Brevet d'Etat d'animateur et technicien d'éducation populaire (BEATEP), etc.
III	Personnel occupant des emplois qui exigent normalement des formations du niveau du diplôme des Instituts Universitaires de Technologie (DUT) ou du brevet de technicien supérieur (BTS) ou de fin de premier cycle de l'enseignement supérieur.	La qualification de niveau III correspond à des connaissances et des capacités de niveau supérieur sans toutefois comporter la maîtrise des fondements scientifiques des domaines concernés. Les capacités et connaissances requises permettent d'assurer de façon autonome ou indépendante des responsabilités de conception et/ou d'encadrement et/ou de gestion.	Diplôme d'Etat d'assistant de service social (DEASS) Diplôme d'Etat d'éducateur spécialisé (DEES) Diplôme d'Etat de conseiller en économie sociale familiale (DECESF) Diplôme d'Etat d'éducateur de jeunes enfants (DEEJE) Certificat d'aptitude aux fonctions d'éducateur technique spécialisé (CAFETS) Diplôme d'Etat d'infirmier, etc.
II	Personnel occupant des emplois exigeant normalement une formation d'un niveau comparable à celui de la licence ou de la maîtrise.	A ce niveau, l'exercice d'une activité professionnelle salariée ou indépendante implique la maîtrise des fondements scientifiques de la profession, conduisant généralement à l'autonomie dans l'exercice de cette activité.	Diplôme d'Etat de médiateur familial (DEMF) Certificat d'aptitude aux fonctions d'encadrement et de responsable d'unité d'intervention sociale (CAFERUIS) Diplôme d'Etat d'ingénierie sociale (DEIS), etc.
I	Personnel occupant des emplois exigeant normalement une formation de niveau supérieur à celui de la maîtrise.	En plus d'une connaissance affirmée des fondements scientifiques d'une activité professionnelle, une qualification de niveau I nécessite la maîtrise de processus de conception ou de recherche.	Certificat d'aptitude aux fonctions de directeur d'établissement ou de service d'intervention sociale (CAFDES) DEA, DESS, etc.

**ANNEXE 2 : REGLES DE REPARTITION DES FINANCEURS SELON LE REVENU
PERÇU PAR LA PERSONNE**

Financeurs au niveau local	Nature de la mesure et revenus perçus par la personne
ETAT	1- Personnes sous tutelle, curatelle, mandat spécial percevant aucune prestation sociale ou une prestation sociale non listée 2- Personnes sous tutelle, curatelle, mandat spécial percevant une prestation sociale relevant du conseil général : APA, PCH et RMI
DEPARTEMENT	Personnes sous MAJ percevant APA-PCH et RMI
CAF	Quelle que soit la mesure, personnes percevant AAH, API ou ALS et APL perçues directement par la personne.
CRAM	Quelle que soit la mesure, personnes percevant ASPA ou MV et dans certains cas les personnes percevant l'ASI (personnes ayant moins de 60 ans et percevant une pension de retraite)
CPAM	Quelle que soit la mesure, personnes ayant moins de 60 ans et percevant ASI
MSA	Quelle que soit la mesure, personnes affiliées au régime agricole et percevant une des prestations sociales listées
Service de l'ASPA	Quelle que soit la mesure, personnes percevant ASPA-MV
Régimes spéciaux	Personnes percevant l'ASPA et l'ASI et relevant de régimes spéciaux

ANNEXE 3 : INDICATEURS DU SECTEUR TUTELAIRE DETAILLANT POUR CHACUN LEUR MODE DE CALCUL ET L'OBJECTIF

La réforme du financement des services tutélaires se caractérise, d'une part, par un meilleur encadrement du financement public qui est la conséquence de l'intégration des services tutélaires dans le champ de la loi n° 2002-2 du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale et, d'autre part, par une allocation de la ressource rationalisée et objectivée.

En effet, la loi du 5 mars 2007 soumet les services mandataires judiciaires à la protection des majeurs aux dispositions du CASF relatives aux établissements et services sociaux et médico-sociaux soumis à autorisation (loi du 2 janvier 2002). Leur est donc applicable la réglementation financière prévue par le décret budgétaire et comptable du 22 octobre 2003 et notamment la procédure budgétaire et de tarification. La loi prévoit également le financement des services mandataires sous forme de dotation globale de financement (DGF). Cette dotation est déterminée dans le cadre d'une procédure budgétaire contradictoire en fonction notamment des résultats de tableaux de bord. Ces derniers comprennent un ensemble d'indicateurs permettant de comparer les services entre eux dans une perspective de convergence tarifaire.

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

ANNEXE 4 : QUESTIONNAIRE ADRESSE AUX MANDATAIRES JUDICIAIRES A LA PROTECTION DES MAJEURS ET DES DELEGUES AUX PRESTATIONS FAMILIALES

QUESTIONNAIRE DANS LE CADRE DE L'ETAT DES LIEUX DU SCHEMA REGIONAL DES MANDATAIRES JUDICIAIRES A LA PROTECTION DES MAJEURS ET DES DELEGUES AUX PRESTATIONS FAMILIALES-

Vous en tant que mandataire judiciaire, merci de précisez:

Nom

Prénom

Age

Formation

Profession principale (si différente que celle de mandataire judiciaire)?

Depuis combien d'années êtes-vous mandataire judiciaire?

Actuellement, vous êtes mandataire judiciaire...
(entourez la case correspondante)

personne physique	préposé d'établissement	dans un service
----------------------	----------------------------	--------------------

Si vous êtes rattachés à un service, ou préposé d'établissement, merci d'indiquer la structure de rattachement?
(ex: quelle association, quel hôpital?)

--

Nombre de mesures exercées actuellement (en juin 2009) ?

--

Merci de renseigner le tableau ci-dessous en indiquant le nombre de mesures par type et par tribunal d'instance

Tribunal d'instance/ Mesures	Curatelle aménagée	Curatelle Etat Aménagée	Curatelle Etat renforcée	Curatelle Etat simple	Curatelle renforcée	Curatelle simple	Gérance de tutelle	Mandat spécial	TPSA	TPSA Mesure unique	Tutelle	Tutelle complète	Tutelle Etat	TPSE	Autre, précisez:
Arras															
Avesnes															
Béthune															
Boulogne															
Calais															
Cambrai															
Carvin															
Douai															
Dunkerque															
Hazebrouck															
Houdain															
Lens															
Liévin															
Lille															
Maubeuge															
Montreuil															
Saint-Omer															
Saint-Pol															
Roubaix															
Tourcoing															
Valenciennes															

Estimez-vous disposer de suffisamment d'informations pour mener à bien votre mission? (entourez la case correspondante)

Non	Oui
-----	-----

Si non, de quelles aides auriez-vous besoin? (entourez la ou les cases correspondantes)

Formation	Informations	Autre, précisez:

Si vous avez besoin d'informations, de quel type s'agirait-il?

Avez-vous des commentaires à apporter sur votre activité en tant que mandataire judiciaire ?

--

ANNEXE 5 : QUESTIONNAIRE ADRESSE AUX JUGES DE CHAQUE TRIBUNAL D'INSTANCE

QUESTIONNAIRE DANS LE CADRE DE L'ETAT DES LIEUX DU SCHEMA REGIONAL DES MANDATAIRES JUDICIAIRES																					
TRIBUNAL D'INSTANCE OU DE GRANDE INSTANCE DE RATTACHEMENT	CATEGORIE DE MANDATAIRE	ETABLISSEMENT DE RATTACHEMENT DU PREPOSE	NOM DU MANDATAIRE	PRENOM	ADRESSE	TEL	NOMBRE DE MESURES TOTAL	TYPE DE MESURES ET NOMBRE POUR CHACUNE DES MESURES													OBSERVATIONS
								Curatelle aménagée	Curatelle Etat Aménagée	Curatelle Etat renforcée	Curatelle Etat simple	Curatelle renforcée	Curatelle simple	Gérance de tutelle	Mandat spécial	TPSA	TPSA Mesure unique	Tutelle	Tutelle complète	Tutelle Etat	
	Ex: Tuteur Privé																				
	Ex: Association																				
	Ex: Préposé																				
NOMBRE DE MESURES DE PROTECTION AU TOTAL SUR VOTRE TRIBUNAL DE RATTACHEMENT:																					
DONT NOMBRE DE MESURES CONFIEES A LA FAMILLE:																					