



# ASSISES NATIONALES DE LA PROTECTION JURIDIQUE DES MAJEURS

**7 et 8 novembre 2017**

# La loi du 5 mars 2007

(entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2009)

Les trois volets de la réforme & une double compétence :  
Justice et Solidarités

## Le volet civil

- Rendre effectifs les principes de nécessité et de subsidiarité des mesures
- Améliorer la protection des personnes
- Renforcer les droits de la personne

## Le volet social

- Inscription de l'activité dans le CASF
- Professionnalisation du secteur
- Procédures d'habilitation des MJPM
- Droits des usagers
- Création d'une mesure sociale adaptée (MASP)

## Le volet financier

- Traiter sur le plan financier les personnes protégées de manière plus équitable
- Harmoniser les conditions et modalités de financement de l'ensemble des mesures
- Rémunérer les opérateurs en fonction de la prestation délivrée

# Bilan de la loi du 5 mars 2007

## 1- Objectif de maîtrise de l'évolution du nombre des mesures – Effectivité des principes de nécessité et de subsidiarité des mesures judiciaires

- Données chiffrées sur l'évolution du nombre de mesures et sur les personnes protégées
- Primauté familiale
- Signalement et rôle de filtre du parquet
- Renouvellement et problématique des certificats médicaux
- Les mesures alternatives et provisoires

## 2- Objectif de proportionnalité

- Données chiffrées sur la répartition des mesures
- Bilan sur la graduation des mesures

## 3- Encadrement de l'activité tutélaire et amélioration de la prise en charge des majeurs protégés dans le respect de leurs droits

- Professionnalisation et encadrement
- Le contrôle par les autorités administratives et judiciaires
- Pilotage et coordination au niveau territorial
- Le dispositif de financement

## 4- L'exercice des droits du majeur protégé à l'aune des exigences internationales

## Données du Ministère de la Justice

- 725 000 mesures (familles et MJPM) estimées au 31/12/2016 (tutelles, curatelles et sauvegardes de justice)
- Augmentation constante du nombre d'ouvertures de mesures

# 1-1 Données sur l'évolution du nb de mesures et sur les personnes protégées (volet MJPM)

466 276 mesures confiées aux **MJPM** au 31/12/2016 avec une progression de **20,3% depuis 2009** soit 2,54% en moy/an .

Avant 2009, le taux d'évolution (TE/CE) était de 7% en moy/an

L'augmentation est différente selon les MJPM:

## Services mandataires

- 364 067 mesures soit 78,3% des mesures  
- + **15,2 %** depuis 2009 (1,9% en moy./an)

## Mandataires individuels

- 72 209 mesures soit 15,5% des mesures  
- + **105,3% depuis 2009** soit **13,1% en moy/an**

## Préposés

(estimation)

- 30 000 mesures soit 6,2% des mesures  
- **Une baisse de 17,4% depuis 2009**

## Données socio-démographiques et évolution des profils des majeurs protégés

### Evolution des caractéristiques des personnes sous mesure de protection

- **Progression du nombre de personnes sous tutelle** : 37,8% en 2009 à 39,5% en 2015
- **Augmentation des personnes ayant 60 ans ou +** : 39,3% en 2009 contre 46,8% en 2015, dont :
  - 50% sont sous tutelle
  - 58% sont des femmes
- **Part importante de personnes percevant une prestation liée au handicap**: 54% (ANCREAI)
- **Appauvrissement des PP**: 85,5% des PP avaient un niveau de rev. < ou = au SMIC en 2009 (30,9 % < ou = à AAH) contre 90 % en 2015 (34 % < ou = à AAH)
- **Stabilisation du nombre de personnes vivant à domicile (60%)**

### Evolution du profil des publics (ANCREAI)

- **Une précarité croissante** en lien avec une rupture de droits ou un surendettement
- **Une prévalence plus importante du handicap psychique** avec des troubles de plus en plus graves
- **Une dépendance accentuée des personnes âgées, avec un maintien à domicile de plus en plus tardif de personnes en perte d'autonomie** ayant des difficultés pour financer les accompagnements nécessaires.
- **Un isolement social lié à la précarisation** des situations

### Les caractéristiques socio-économiques des personnes protégées issues de l'étude ANCREAI

#### En termes d'habitat

- 60% des PP vivent à domicile dont 54,3% dans logement individuel.
- Parmi les personnes vivant à domicile, 63% vivent seules et sont pour 76% d'entre elles sous curatelle renforcée
- 40% des personnes sont en établissement dont 13,7% en étab pour PA et 22,2% en étab pour PH.
- Les personnes en établissement sont majoritairement sous tutelle (64%)

#### Situation économique des PP

- Près de la moitié des PP sont sous le seuil de pauvreté (840 € / mois en 2014)
- Ont un faible patrimoine :  $\frac{3}{4}$  des PP n'ont aucun bien immobilier
- 80% sont inactifs (43% retraités)
- 14% ont une activité dont 10% en ESAT

#### En termes de dépendance et de handicap

- 54% perçoivent une prestation liée à une situation de handicap (AAH-PCH)
- 86% des PP de moins de 60 ans ont une reconnaissance de leur handicap par la MDPH
- 29% PP de 75 ans et + bénéficient de l'APA dont 4 sur 10 ont un GIR 1 ou 2
- 20% bénéficient d'une aide technique (fauteuil roulant)
- 2/3 des PP à domicile bénéficient d'un accompagnement (43% suivi psychologique ou psychiatrique)

A partir de ces données l'ANCREAI a déterminé les profils des PP selon 4 critères de vulnérabilité

### Les 4 critères de vulnérabilité

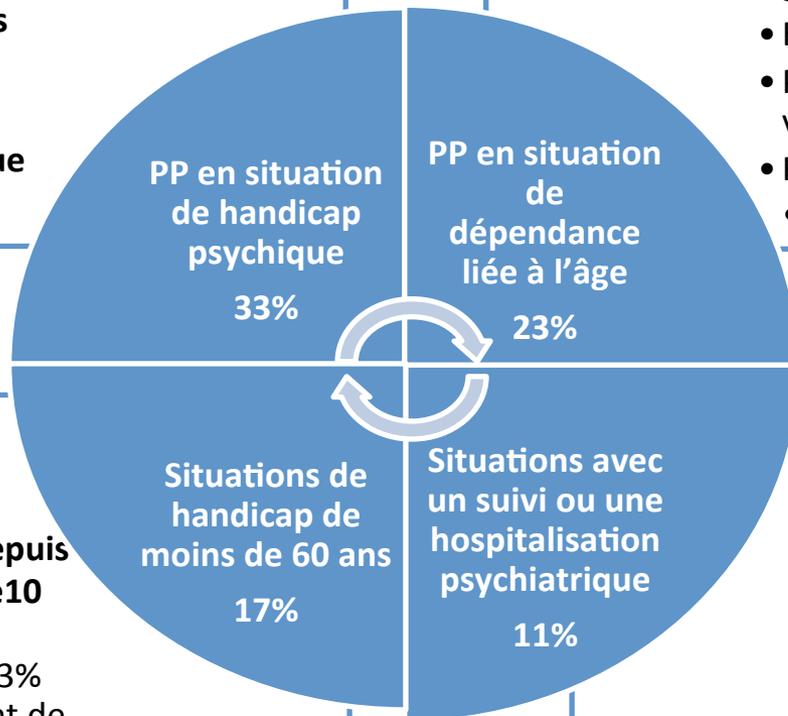
- Le handicap
- Les troubles psychiatriques ou psychologiques
- La dépendance liée à l'âge
- La vulnérabilité sociale

### 7 profils ont été déterminés dont 4 principaux

- Profil 1: les PP en situation de handicap psychique: 33%
- Profil 2: les PP en situation de dépendance liée à l'âge: 23%
- Profil 3: les situations de handicap de moins de 60 ans: 17%
- Profil 4: les PP connaissant ou ayant connu uniquement un suivi ou une hospitalisation psychiatrique: 11%

- **Masculine: 58% hommes**
- Accompagnée par services: 82%
- **Sous curatelle renforcée: 68%**
- **Jeune: 39% entre 25 et 40 ans**
- **82% perçoivent AAH**
- En incapacité de travailler
- **80% ont un suivi psychologique ou psychiatrique**

- **Féminine: 65% de femmes**
- **+ de 75 ans: 73%** (moy âge: 84 ans)
- Sous tutelle: 57%
- Etab pour PA: 63%
- Personnes isolées: 39% personnes veuves
- Retraités: 96%
- APA: 27%



- **Masculine: 56% hommes**
- **Curatelle: 69%**
- **Sous mesure de protection depuis longtemps: 48,6% depuis + de 10 ans**
- **Jeune: âge moyen 43 ans** et 73% avaient – de 40 ans au moment de la 1<sup>ère</sup> mesure
- Célibataire: 63%
- 21% en étab pour PH et 18% accompagnés par SAVS-SAMSAH

- **Féminine: 57% de femmes**
- Vivant seules: 40%
- **80 % ont 60 ans ou plus dont 32% 75 ans et +**
- Entrée dans le dispositif après 40 ans: 83%
- Retraités: 80%
- **Etab: 44%** dont 38% étab pour PA
- Suivi: 20% par un SAD, 12% par SSIAD et visites à domicile du secteur psychiatrique (12%)

Les domaines d'intervention des MJPM et les pratiques

Démarches  
administratives et gestion  
financière

- Activation des droits lors de l'ouverture
- Élaboration du budget
- Paiement des factures
- Mise en place contrats assurance
- Mise en place d'une aide à domicile
- Accompagnement vers l'emploi

Accompagnement pour  
accès et maintien dans  
logement / prévention  
expulsion

- Recherche de logement
- Mise en place d'aides financières
- Entretien ou vidage du logement lors de périodes d'hospitalisation ou d'entrées en établissement

Suivi de la santé

- Prévention et hygiène de vie
- Réactivation de soins interrompus

Les domaines d'intervention des MJPM et les pratiques

Aide à la vie quotidienne

- Mise en place d'aides humaines (SAD)
- Achat des équipements ménagers
- Entretien du logement ...

Coordination des intervenants

- **Rôle central du MJPM dans la coordination des autres aides mises en place autour du majeur** notamment quand il vit à domicile: relais auprès des services à domicile, mobilisation des SAVS, SAMSAH, professionnels médicaux ou paramédicaux ...
- **Position d'interface** entre les professionnels des différents services administratifs, sociaux , de soins ou ceux du lieu de vie du majeur

## Les difficultés et obstacles à la gestion des situations pour les MJPM sont liés

Aux caractéristiques des PP  
(pathologie, troubles du psychisme,  
addictions,..)

- **Les troubles du psychisme de plus en plus lourds** associées à des pratiques addictives aboutissant à des comportements agressifs
- **Rupture de domicile et difficultés d'accès au logement social ou à une offre d'hébergement adapté** notamment pour les personnes en situation de handicap psychique ou personnes handicapées vieillissantes
- **La non adhésion du majeur à sa mesure**

Aux insuffisances des ressources  
territoriales

**Les insuffisances dans les partenariats complexifient l'accompagnement** notamment dans les situations où se cumulent différentes problématiques

Cette situation peut être liée :

- **soit à une difficulté à mobiliser les partenaires**
- **soit par des ressources territoriales insuffisantes** en termes :
  - de soins psychiatriques
  - d'accompagnement médico-social à domicile ou en établissement
  - d'offre de soins en particulier le premier recours (médecins généralistes) et les soins à domicile (infirmiers libéraux ou SSIAD)

Au manque de  
communication dans certains  
partenariats

Partenariat difficile notamment avec les professionnels du sanitaire : sorties d'hospitalisation ou médecins référents (secret médical)

Les difficultés sont liées notamment:

- À la **méconnaissance des missions du MJPM et de ses limites** par les partenaires (institutionnels , soins ou social ou médico-social)
- **Défaut d'informations de la part du secteur psychiatrique** sur le retour à domicile ne permettant pas d'anticiper la mise en place d'aides

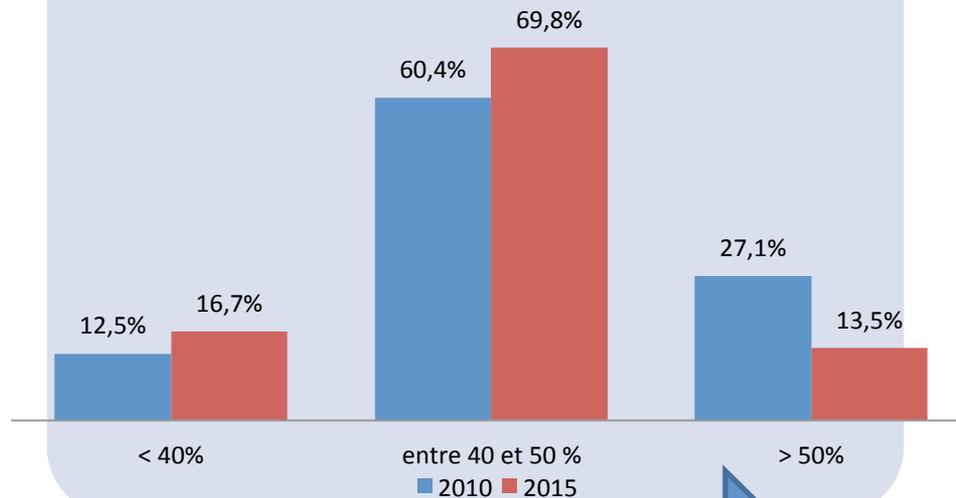
La loi du 5 mars réaffirme le principe de priorité familiale : article 449 du code civil

**Une primauté de la famille non effective**

40% des ouvertures de mesures de protection sont confiées à la famille (estimations)

63 départements ont un % inférieur à 46% (52 en 2010)

**Répartition des départements selon le % des mesures confiées à la famille en 2010 et 2015**



Renforcer la primauté familiale avec l'habilitation familiale et le développement de l'information et du soutien aux tuteurs familiaux (ISTF)

## L'habilitation familiale

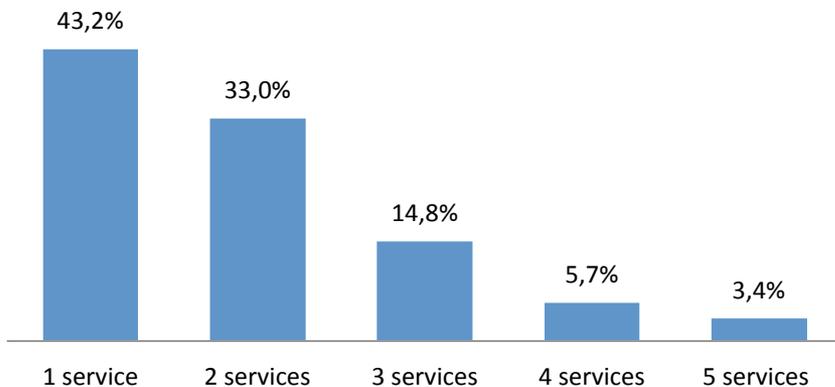
- Une mesure récente mais prometteuse pour la priorité familiale (DACs)

Un taux de couverture important du territoire mais des moyens affectés faibles et des disparités territoriales

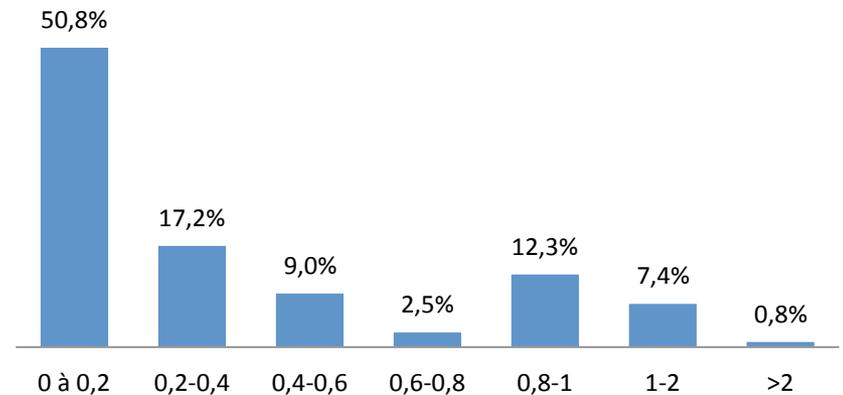
L'ISTF est mise en œuvre dans 88 départements par 168 services soit 2 services en moyenne par département

Moyenne d'ETP par service: 0,45 ETP  
 Médiane: 0,2 ETP  
 Seulement 8,2% des services ont plus d'1 ETP

Répartition des départements selon le nombre de services mettant en œuvre l'ISTF



Répartition des services selon le nombre d'ETP affectés à l'ISTF



La nécessité de renforcer le pilotage du dispositif, d'harmoniser les outils techniques et de définir un cadre commun d'intervention

## Renforcer le pilotage: instruction

- Comité de pilotage national et, le cas échéant, comités de suivi au niveau local
- **Modèles de convention d'objectifs**
- **Charte partenariale** : rendre lisible le dispositif au niveau local

## Harmoniser les pratiques des professionnels

- **Modèles de documents**: organisation des permanences, mise à disposition de locaux
- **Outils de suivi et d'évaluation de l'activité**
- **Harmonisation et mutualisation des supports techniques**

## Soutenir et répondre aux besoins des familles

- **Portail justice** en cours d'actualisation
- **Elaboration d'une mallette pédagogique**: fournir les outils techniques nécessaires à la gestion quotidienne de la mesure
- **Travaux de création d'un site internet dédié**

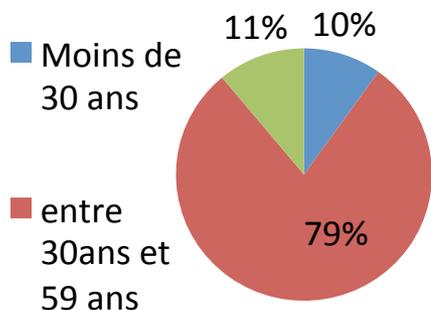
DACS

DACS

Le bilan de la MASP de 2009 à 2016

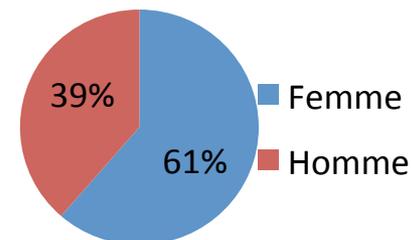
Les bénéficiaires : entre 12 000 et 13 000 MASP par an depuis 2013

Âge des personnes bénéficiaires en 2016



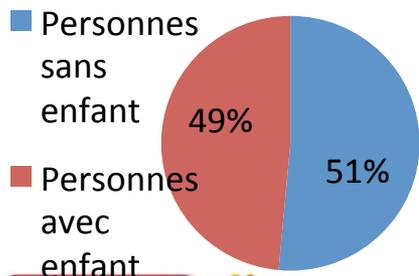
Un public majoritairement entre 30 et 59 ans

Sexe des personnes seules bénéficiaires d'une MASP en 2016



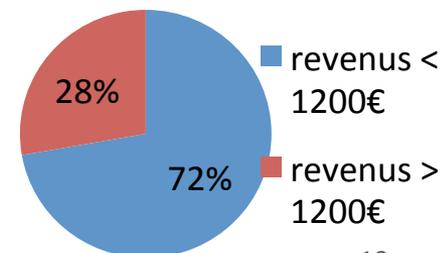
Un public majoritairement féminin

Situation familiale en 2016



Un public non homogène par rapport à la situation familiale

Niveau de ressources mensuel moyen du ménage en 2016



Un public ayant des faibles revenus

## Le bilan de la MASP de 2009 à 2016

### Les faiblesses du développement du dispositif

#### Un dispositif d'accompagnement minoritaire par rapport aux autres dispositifs

- entre 4 à 6 % des mesures d'accompagnement social et budgétaire sont des MASP

#### Un dispositif développé inégalement selon les territoires

- Un dispositif plus développé - proportionnellement à la population - dans les petits départements que dans les grands

#### Le lien avec les mesures judiciaires ... mais qui reste insuffisant

- **Un lien avec les protections judiciaires plus fréquent en amont et très faible en aval**
  - 1% des MASP font suite à une mesure judiciaire de protection
  - 23% des sorties de MASP donnent lieu à une orientation vers une mesure judiciaire
- **Une utilisation marginale des procédures judiciaires d'autorisation de versement direct des prestations sociales au bailleur (MASP3) : seulement 1% des MASP**

#### La réponse apportée par le dispositif

- Une réponse adaptée pour 56% des bénéficiaires en 2016, soit par un retour à l'autonomie (33%), soit par une orientation vers une mesure judiciaire (23%)

-> Besoin d'une évaluation plus fine de sa mise en œuvre pour une éventuelle révision du dispositif

Les sauvegardes de justice autonomes

DACS

Le mandat de protection future

DACS

Répartition en % des mesures selon la nature de la mesure  
et évolution depuis 2009

Données DACS

### Répartition en % des mesures prises en charge par les MJPM selon la nature de la mesure et évolution depuis 2009

- Une diminution du nombre de MAJ suite à la suppression de la TPSA et en raison de l'insuffisance des MASP (2 400 MAJ en 2015)

- Développement des mesures de tutelle / curatelle aux biens ou à la personne

- Augmentation relative de la part des tutelles liée à l'évolution des profils des personnes protégées

Nature de la mesure	Ens. MJPM 2009	Ens. MJPM 2015
MAJ ou ex-TPSA	5,3%	0,5%
Curatelle renforcée	51,4%	49,7%
Curatelle simple	3,6%	2,7%
Tutelle	37,8%	39,5%
Sauvegarde de justice	1,3%	1,9%
Tutelle ou curatelle aux biens ou à la personne	0,4%	5,6%
Autres mesures	0,3%	0,2%
<b>TOTAL</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

- Une répartition et une évolution différentes des mesures selon la catégorie de MJPM
- Une spécificité des publics pris en charge par chaque catégorie de MJPM

### Services mandataires

- **Curatelle:** 51,6% dont 66,7% ont moins de 60 ans
- **37,4% sous tutelle**
- **Population plus jeune:** 58,3% ont moins de 60 ans mais dont la part des 60 ans ou + progresse (35,2% en 2009 contre **41,7 % en 2016**)
- **Plus masculine:** 53% d'hommes
  - 65,4% des hommes ont moins de 60 ans et 58,5% sous curatelle
  - 47% de femmes dont 50% ont 60 ans ou plus et 40,8% sous tutelle
- **Lieu de vie:** une part plus importante vivant à domicile: 65%
- **Niveau de ressources:** **89,5% ont des revenus inférieurs ou égaux au SMIC**

### Mandataires individuels

- **Tutelle: 38,5%** dont 81% ont 60 ans ou +
- **Curatelle:** 48,6%
- **Population plus âgée: 67,9% ont 60 ans ou +** dont 45,4% ont 75 ans ou +
- **Plus féminine:** 58% de femmes dont 75,8% ont 60 ans ou + et 45,9% sous tutelle
- **Lieu de vie:** 43% en étab. **dont 81% pour PA**
- **Niveau de ressources:** une part plus importante de personnes ayant des **revenus plus élevés ... malgré un appauvrissement depuis 2009** : 67 % ont des revenus inférieurs ou égaux au SMIC contre 59,3% en 2009

### Préposés

- **Une prépondérance des tutelles: 66%** dont 64% ont 60 ans ou +
- **Population âgée : 57,1% ont 60 ans ou +** dont 45,4% ont 75 ans ou + même si ce % diminue (70% en 2009)
- **Plus féminine:** 58% de femmes dont 75,8% ont 60 ans ou + et 45,9% sous tutelle
- Des hommes plus jeunes: 42,9% ont moins de 60 ans et sous curatelle (56,8%)
- **Lieu de vie: 79% des personnes vivent en étab.** dont 24,2% étab. PH, 20% étab psy et 41% étab. PA

## Bilan de la graduation des mesures

### Données DACS

#### Evolutions législatives et réglementaires

La loi du 5 mars 2007 portant réforme de la protection juridique des majeurs

- Création du métier de mandataire : conditions communes d'exercice, CNC et habilitation

La loi du 28 décembre 2015 relative à l'adaptation de la société au vieillissement

#### Dispositions relatives à la protection juridique

Le renforcement des dispositions communes

DIPM

Encadrement du cumul de plusieurs modes d'exercice

Une procédure d'agrément plus qualitative pour les mandataires individuels

Un appel à candidatures en fonction des besoins du schéma régional

Une audition par la commission départementale d'agrément

Des critères de qualité, de continuité et de proximité

Dispositions communes aux ESMS visant à renforcer la protection des personnes (SMJPM)

Personne de confiance

Obligation de signalement

#### Les perspectives : les travaux prévus au niveau national

##### Valoriser les missions du mandataire

- Faire connaître les missions du MJPM et valoriser son activité
  - Développer des actions ciblées en direction du grand public et des institutions et professionnels concernés

##### Référentiel d'éthique et de déontologie

- Le calendrier

17/11/17

- 1<sup>ère</sup> réunion

Juin 2018

- Fin des travaux

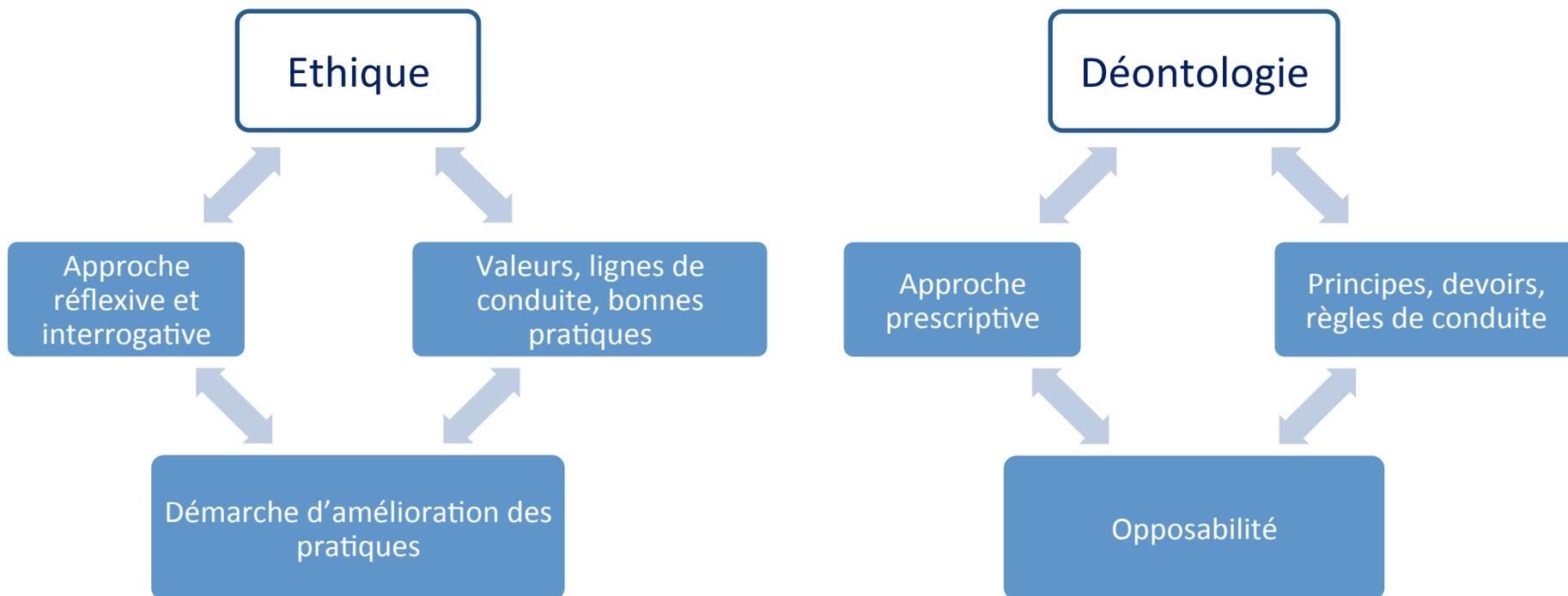
Fin 2018

- Publication des textes

## Enjeux

- Améliorer la qualité de prise en charge
- Favoriser le respect des droits des personnes protégés
- Valoriser l'activité de MJPM, interroger et améliorer les pratiques

## Deux approches complémentaires



Méthodologie et programme de travail

**Missions du MJPM à l'égard des personnes protégées**

- Valeurs éthiques
- Principes déontologiques

**Référentiel d'activités**

- Activités clés et sous-activités

**Pour chaque activité clé et sous-activité**

- Règles de conduite
- Bonnes pratiques

**Thèmes transversaux complémentaires**

- Les relations avec les tiers
- Les conflits d'intérêt et les incompatibilités avec d'autres activités hors secteur tuteur
- Exercice personnel du mandat (remplacement en cas d'absence de durée, délégation, secrétaire spécialisé)
- Amélioration des pratiques professionnelles

La composition du groupe de travail

Mandataires

Services mandataires

•(UNAF, UNAPEI, FNAT, CNAPE)

Mandataires individuels

• (FNMJI, CNMJPM)

Préposés  
d'établissement

•(ANMJPM)

ANDP

Justice

DACS

Juges des tutelles (ANJI)

Greffier en chef

Procureur de la  
République

Cohésion sociale et  
santé

DGCS

DRJSCS et DDCS/PP

DGOS

Usagers

CNCPH

HCFEA

UNAF

Défenseur des droits

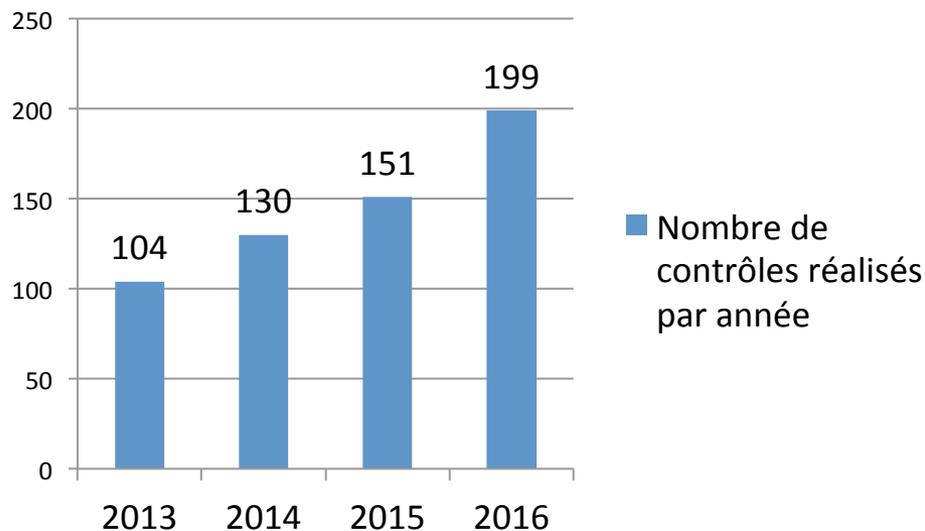
Formateurs

Le contrôle administratif de l'activité, un contrôle complémentaire du contrôle judiciaire

Bilan du programme national pluriannuel 2013-2017 de contrôle des MJPM

Nombre de contrôles réalisés entre 2013 et 2016

584



Le contrôle par les autorités judiciaires

**DACS**

**Contrôle des comptes des majeurs protégés  
et autorisations judiciaires**

#### Les schémas régionaux des MJPM et des DPF : des outils de régulation et de renforcement de la qualité et de la coordination

2 générations de schémas

Des travaux régionaux autour de nombreuses thématiques

##### Qualité de la prise en charge et de l'accompagnement

- Bonnes pratiques/ Ethique/ Socle minimal d'accompagnement
- Participation et autonomie des personnes
- Formation initiale et continue
- Prévention de la maltraitance/ Bienveillance
- Contrôle
- Publics spécifiques

##### Développer les partenariats

- Mutualisation/Centre de ressources
- Connaissance des autres acteurs

##### Information et soutien aux tuteurs familiaux

- Une thématique majoritaire

##### Pilotage et coordination

- Améliorer le pilotage et renforcer la coordination des acteurs
- Mieux connaître les publics et leurs besoins
- Enjeu d'une collaboration plus étroite avec les autorités judiciaires

Des avancées avec la loi de 2007 ...  
Mais un dispositif encore trop complexe et  
insuffisamment harmonisé -> perspective  
de réforme

Sécuriser juridiquement  
le dispositif

- Décision du CE de février 2011
- Nécessité de mettre en place des modalités de calculs communes aux MJPM

Simplifier et harmoniser

- Système de participation
- Modalités de rémunération
- Indicateurs

Une révision du barème  
prévue dans le PLF 2018

- Mise en œuvre en avril 2018

## DACS