

Audition de l'UNAF par Christophe Sirugue,  
rapporteur des crédits Solidarité, Insertion et Egalité des chances dans le PLFI pour 2012  
mardi 27 septembre 2011

Le député, Monsieur Christophe Sirugue, rapporteur spécial pour les crédits Solidarité, Insertion et Egalité des chances dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2012 a reçu en audition commune l'UNAF représentée par Agnès Brousse, responsable évaluation et développement des activités, accompagnée de Claire Ménard, chargée des relations parlementaires, la FNAT représentée par Anne-Marie David, Présidente et René Grimaud, membre du bureau fédéral en charge de la commission financement, l'UNAPEI représentée par Thierry Nouvel, Directeur général, et la FNMJI représentée par Pierrette Maindron, Présidente et Mme Sandrine Schwob, assistante juridique.

En introduction, le député a rappelé le contexte de l'audition : dans le cadre de l'examen des crédits de la mission Solidarité, il a été choisi de faire un focus sur les moyens alloués et le ressenti des opérateurs sur la politique publique mise en œuvre dans le cadre du programme 106, action 3 relative à la protection juridique des majeurs.

**Depuis le vote de la loi de 2007 et avec le recul de presque trois ans d'application de la loi quelle évaluation peut-on faire ?**

Les auditionnés ont tout d'abord précisé qu'après trois ans d'application de la nouvelle législation se tiendront en février 2012 les Assises de la protection des majeurs, afin d'en dresser un bilan approfondi et de proposer des évolutions.

Parmi les objectifs de la loi, une priorité consistait à permettre la sortie de mesures de protection pour un certain nombre de majeurs et de concentrer les moyens sur les mesures vraiment justifiées. Si l'on a pu constater un tassement ou une stagnation des mesures en 2009, une reprise de l'augmentation été ressentie dès 2010 et la circulaire de la DGCS table sur une augmentation des mesures de 4 % en 2011 avec des disparités selon les régions. De ce point de vue, l'objectif du législateur n'a pas été atteint et le nombre de mesures par professionnel ne baisse pas. Les projections démographiques confortent d'ailleurs cette tendance.

Faute de moyens supplémentaires, la clé de répartition entre les financeurs a vu un glissement s'opérer de la part de l'Etat vers les majeurs eux-mêmes et la part des organismes débiteurs de prestations sociales (de « sécurité sociale », CNAF, Assurance maladie...). En terme macro-économique, la baisse de la participation du budget de l'Etat de 2 % est à mettre en perspective avec les 0,05 % de l'ensemble du budget de l'Etat que représente cette politique publique.

La question des moyens est devenue de plus en plus accrue d'autant que les exigences liées au statut de services sociaux et médico-sociaux ont imposé un accompagnement personnalisé individualisé des personnes protégées, conformément à la loi 2002-2.

Après un bilan sur les moyens, il est plus juste de parler d'intervention individualisée que d'accompagnement personnalisé (singulier « sur mesure »).

Parmi les avancées permises par la loi, la réorganisation des structures gestionnaires des services mandataires à la protection des majeurs a été soulignée. Les associations ont joué le jeu de la formation des professionnels dans le délai de 3 ans imposé par la loi, sans prise en charge du remplacement des personnels en formation, tout en garantissant la continuité du service.

Tous les outils : la notice d'information, le document individuel de protection, le règlement de fonctionnement et la charte des droits et libertés des personnes protégées ont été mis en place pour satisfaire aux droits des usagers, en conformité avec la loi du 2 janvier 2002. Les services sont pour la plupart en finalisation de leur procédure d'autorisation. Dans ce cadre, ils feront l'objet de trois évaluations internes et de deux évaluations externes, tous les 15 ans. Chacun des réseaux associatifs a déjà travaillé à l'élaboration d'un référentiel d'évaluation interne pour ces services.

Enfin, la révision des (plus de 800 000) mesures doit être théoriquement réalisée sur 5 ans. L'année 2009 ayant été une année quasi-blanche, une trop faible proportion de mesures a été révisée, à ce jour, pour tenir les délais légaux. Face à ce principe, il faut prendre en compte les faibles moyens des tribunaux d'instance, accentuée par la réforme de la carte judiciaire. Et pour autant au 1<sup>er</sup> janvier 2014, les mesures de protection non révisées tomberont et les personnes recouvreront leur pleine capacité, si l'échéance n'est pas repoussée ...

### **Les textes d'application ont-ils tous été pris en conformité avec l'esprit de la loi ?**

Les décrets sont parus très tardivement, en toute fin de l'année 2008, à la veille de l'entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2009. Globalement ils ont fait l'objet de larges concertations, mais les arbitrages interministériels n'ont pas toujours été fidèles aux consensus qui en étaient issus.

Dans les textes d'application non conformes à la loi ou n'ayant pas apporté la simplification souhaitée par la loi, il convient de noter les points suivants :

- la question de l'autorisation d'opérer,
- la gestion des comptes bancaires des personnes protégées, nécessitant une intervention lourde des services comptables,
- l'harmonisation des conditions d'habilitation et d'exercice des professionnels, quel que soit leur statut : obligation de formation pour tous, procédure d'autorisation pour les associations, de déclaration pour les préposés d'établissement et d'agrément pour les mandataires privés. Sur ce dernier point, le décret paru n'a absolument pas été conforme au consensus issu des travaux préparatoires, auxquels participaient pourtant l'ensemble des opérateurs. La fédération nationale des mandataires privés, dans un souci de qualité de l'exercice des mesures, était la 1<sup>ère</sup> à défendre un plafond d'activité, par exemple.
- l'harmonisation de la rémunération des opérateurs professionnels, pour une égalité de traitement des personnes protégées. Sur ce point, la concertation sur le décret d'application ne laissait apparaître aucune différence. En final, les modes de financement ne répondent pas non plus aux mêmes logiques : les uns fonctionnant par dotation globale et les autres par une tarification forfaitaire à la mesure ou à l'acte ...
- la question de l'indépendance des mandataires préposés d'établissement est une réelle question. Pour l'utilisateur, il se trouve doublement taxé par le tarif hébergement et la participation du majeur aux frais de gestion de sa mesure de protection.

La volonté derrière ces constats n'est pas de stigmatiser telle ou telle catégorie de professionnels, mais au contraire d'éviter la segmentation de la mission de protection. La bonne mise en œuvre de cette politique publique nécessite le concours de tous les opérateurs et la variété garde tout son intérêt et mérite d'être conservée, dans l'intérêt des personnes protégées. Tendre vers une reconnaissance globale d'un statut professionnel, avec des exigences homogènes et cohérentes, est essentiel pour préserver l'égalité des droits des citoyens protégés.

### **A combien peut-on raisonnablement estimé le nombre de mesures par délégué-mandataire ?**

La réponse se situe probablement aux alentours de 60 mesures par délégué, mais ce nombre est très relatif, car largement dépendant de l'organisation mise en place dans les services. Différentes formules existent :

- certains services ont développé des cellules juridiques importantes, permettant aux délégués de leur confier une série d'actes,
- d'autres services ont choisi de mettre en place un pôle d'ouverture des mesures compétent pendant les intenses trois premiers mois, avant de transférer au délégué pour la gestion courante ...

La montée en charge de la réforme a conduit au développement de stratégies de fonctionnement, pour développer la proximité avec les usagers et la possibilité d'associer et d'impliquer au mieux les personnes. La répartition géographique entre délégués est plus opérationnelle, l'organisation des permanences d'accueil physiques ou téléphoniques, des visites à domicile ... sont pensées pour optimiser l'efficacité du service rendu.

### **Quel est le profil type du mandataire ?**

Dans les services associatifs, les cursus initiaux des mandataires sont principalement, soit juristes, soit travailleurs sociaux (ASS, CESF, ES). Chez les mandataires individuels, le profil est aussi souvent celui d'une personne retraitée pour compléter ses revenus et pour les plus jeunes, des juristes.

Dans le cadre du Certificat national de compétence (CNC), il est prévu certains modules incontournables et d'autres variables tenant compte de la formation initiale, permettant ainsi d'apporter le complément nécessaire soit sur le terrain juridique, soit sur le social.

### **Quelles relations entretenez-vous avec les magistrats ?**

Les relations sont bonnes et constructives. On note toutefois des carences dans le contrôle des comptes, faute de moyens suffisants dans les greffes des tribunaux d'instance. Une expérimentation avait été exercée pour permettre ce contrôle par les agents du Trésor. Malgré les résultats concluants, la généralisation n'a pas été décidée.

L'attention doit être portée sur la difficulté qu'auront les juges à réviser l'ensemble des mesures d'ici 2014.

**Pour dépasser le constat du manque de moyens, quelles pistes sont à promouvoir pour préciser les adaptations nécessaires à la loi de 2007 ?**

A ce jour, les MASP ne fonctionnent pas à hauteur des prévisions et sont mises en place de façon très variables d'un département à l'autre. Les MAJ peinent donc à démarrer. A ce stade, cette voie nouvelle de l'accompagnement social reste peu opérationnelle et strictement réservée aux allocataires de prestations sociales.

Il est trop tôt pour évaluer la pertinence et la sécurité des mandats de protection future, qui prendront vraiment effet dans plusieurs années.

Une défaillance importante de notre système se situe au niveau purement statistique. La France est toujours incapable de quantifier le nombre de mesures de protection et ne détient aucun outil d'observation de ces publics au niveau national. Seule l'UNAF a entrepris de créer un observatoire national des populations protégées par les UDAF.

L'autre axe de revendication pourrait être de se donner les moyens de prioriser la famille ou l'entourage pour assumer la protection du majeur. Tel était l'esprit du législateur de 2007, qui a posé cet axe visant à réinvestir les proches. Une disposition du code l'action sociale et des familles et un décret sur le soutien aux tuteurs familiaux ont bien été pris, mais pour autant aucune ligne budgétaire n'existe pour cette activité. Clairement le financement via la dotation globale a été fermé pour ce type d'actions et constitue une grosse défaillance du système. Il s'agit là d'un réel investissement et non pas d'une dépense.

En dernier point nécessitant un regard attentif des parlementaires, il convient de noter la question des certificats médicaux à 160 € augmentés des frais de déplacement pour la mise en œuvre d'une mesure de protection. A cette question s'ajoute la question de la pénurie de médecins inscrits sur la liste des médecins habilités à faire de tels certificats circonstanciés.

Cette dernière question renvoie à la formation inexistante des médecins sur les dispositifs de tutelle et de curatelle et leurs incidences pour les personnes. Alors que face à la dépendance, notamment de la personne âgée, le médecin est l'un des premiers interlocuteurs pour détecter une vulnérabilité particulière et un besoin de protection.

Le rapport du député Christophe Sirugue sera rendu début novembre pour un examen en séance publique de l'Assemblée Nationale le 10 novembre 2011.