

# **Les populations suivies en mesures « Majeur protégé » et « Tutelle aux Prestations Sociales Adultes » Panorama des travaux**

Gilles SÉRAPHIN<sup>1</sup>

## **Introduction : Des données fragmentaires**

Alors qu'elle représente près d'1 % de la population française majeure, la population « bénéficiant » d'une mesure de protection juridique (tutelle, curatelle, sauvegarde de justice...) ou d'une tutelle aux prestations sociales adultes (TPSA) est encore largement méconnue en France.

Les sources de données sont encore fragmentaires. Deux raisons principales expliquent cette carence statistique : l'ensemble des tribunaux d'instance ne sont pas encore à l'heure actuelle tous informatisés et ne peuvent fournir des bases mises à jour sur lesquelles il est possible d'effectuer des croisements ; les fins de mesure (principalement lorsqu'il s'agit de décès) ne sont pas toujours connues par le tribunal d'instance, ou alors ne sont pas immédiatement comptabilisées dans les bases de données.

Malgré le matériau peu consistant, nous pouvons peindre un tableau général. Certains aspects seront en outre précisés grâce aux rares enquêtes qualitatives portant sur des populations spécifiques. Ces dernières permettront également de mettre en lumière des problématiques spécifiques de la vie quotidienne de ces populations « majeurs protégés », comme par exemple, le système de contraintes dans lesquelles elles vivent, le rapport à l'argent, ou les multiples carences de suivi psychologique ou psychiatrique.

## **I- Quelques données statistiques à l'échelon national**

Nous faisons le choix méthodologique de présenter les résultats statistiques en distinguant les « stocks » et les « flux ». Certes, les informations présentées dans ces deux parties risquent de paraître redondantes lors d'une lecture rapide (les constats sont assez souvent quasi similaires) mais il est primordial d'insister sur cette différence fondamentale entre ces deux sources de données (souvent confondues) : le stock (même s'il est estimé à partir de flux) nous renseigne sur la population totale concernée alors que les flux sont plus riches en renseignements sur les tendances actuelles et permettent dès lors d'établir avec plus de pertinences des projections. Même si parfois les tendances générales peuvent paraître identiques, donner des informations sur les stocks de l'ensemble des mesures n'est pas tout à fait la même chose que de renseigner par exemple sur les flux d'une mesure précise... Cette première partie vise ainsi à recenser exhaustivement et à exposer précisément les données fragmentaires que nous avons pu recueillir.

---

<sup>1</sup> Sociologue, en charge de l'Unité de recherches, UNAF et chargé de cours à l'université Paris XI.

## A- Un stock incertain

A l'échelon national, le « stock » des mesures (nombre total des personnes bénéficiant d'une mesure) n'est encore à l'heure actuelle qu'une estimation établie à l'aide des données chiffrées portant sur les flux (entrée et sortie dans le stock, c'est-à-dire nouvelle ou fin de mesure).

### a- La population bénéficiant d'une mesure MP

En établissant une estimation à partir des flux indiqués dans l'*Annuaire statistique du Ministère de la Justice*, D. Munoz-Perez<sup>2</sup> estime que le nombre total des majeurs protégés au 31 décembre 1998 est de 540 000.

Cette population, selon ses estimations, se décompose de la manière suivante<sup>3</sup> : les personnes âgées de moins de 50 ans représentent 44 % du total des personnes majeures protégées, les 50-69 ans, 26 % et les 70 ans et plus, 30 %. Les femmes sont dans l'ensemble légèrement plus nombreuses que les hommes, puisqu'elles constituent 51 % du total. Mais leur poids augmente avec l'âge : à partir de 70 ans, par exemple, elles dépassent les 70 % de la population totale de la classe. On observe également une forte surmortalité des personnes majeures protégées<sup>4</sup>. Les explications que l'on peut donner sont multiples : handicap physique et mental, maladies diverses, et, pour les personnes âgées, mesure qui prend acte d'une « incapacité » (donc parfois d'une dégradation physique) croissante de la personne.

### b- La population bénéficiant d'une mesure MP d'Etat

Selon les chiffres fournis par le Ministère de l'Emploi et de la solidarité<sup>5</sup>, le nombre de tutelles et des curatelles d'Etat (c'est-à-dire dont l'Etat assume la charge, notamment après une vacance familiale constatée par le juge) a subi, depuis 1992, une augmentation annuelle comprise entre 12 et 22 %. Ainsi, ce chiffre est passé de 40 306 en 1992 à 140 000 en 2001, soit une multiplication par 3,5 ! (Les crédits alloués ont quant à eux été multipliés par 4, passant de 32,4 millions d'euros à 130 millions d'euros).

Selon une enquête menée par ce même ministère en 2002<sup>6</sup>, par le biais d'un questionnaire informé par 178 organismes regroupés dans 50 départements, 52,2 % des personnes bénéficiant d'une mesure de protection d'Etat sont hébergées dans leur domicile personnel, 16,1 % en hébergement pour personnes âgées, 11,3 % en hébergement pour personnes handicapées, 3,5 % en famille d'accueil, 3,3 % en établissement psychologique, les autres se répartissant entre les

---

<sup>2</sup> MUNOZ-PEREZ D., *La population des majeurs protégés en France, projections à l'horizon 2005 et 2010*, Rapport commandé par le groupe de travail interministériel et présenté le 17 mars 2000, reproduit dans *Tutelles Infos*, UNAPEI, n° 108, janvier 2001. Ces chiffres rejoignent ceux fournis par Agnès d'AUTUME et Aline PAURON, (« La protection juridique des majeurs : 500 000 personnes concernées », *Infostat Justice*, Ministère de la Justice, Bulletin d'information de la Sous-direction de la Statistique, des Etudes et de la Documentation, n° 51, mai 1998, 4 p.) qui ont les premières cités le fameux chiffre de 1 % de la population majeure française « bénéficie » d'une mesure de protection (les estimations au 31 décembre 1996 faisaient état de près de 500 000 personnes placées sous mesure de protection).

<sup>3</sup> *Ibid.*, p. 60.

<sup>4</sup> *Ibidem.*, p. 61.

<sup>5</sup> Chiffres remis à l'UNAF en 2002.

<sup>6</sup> Ministère de l'Emploi et de la solidarité, *Premiers éléments de réponse au questionnaire relatif aux tutelles et curatelles d'Etat et aux tutelles aux prestations sociales*, mimeo., DGAS-AVIE, Bureau de la protection de la personne, 18 septembre 2002, 11 p.

CHRS, hôtels, maisons d'arrêt, etc. voire étant sans abris. Selon une enquête INSERM effectuée sur des données de 1995<sup>7</sup>, cette répartition est inégalitaire selon le type de mesure : alors que 70,3 % des personnes bénéficiant d'une curatelle sont hébergées à domicile, 12,6 % en hébergement pour personnes âgées et 5,6 % en hébergement pour personne handicapées, ces proportions sont respectivement, en ce qui concerne les personnes « bénéficiant » d'une tutelle, de 39,8 %, 29,2 % et 15,5 %.

Il est également intéressant de constater dans l'enquête du Ministère que les mesures de protection déléguées par l'Etat à un organisme tutélaire concernent des personnes plus jeunes que la population totale des majeurs protégés : les personnes âgées de 75 ans et plus ne représentent ainsi plus que 14,5 % du total<sup>8</sup>.

Selon l'INSERM, plus de la moitié des mesures ont une ancienneté de prise en charge de moins de trois ans. Plus d'un quart ont une ancienneté qui dépasse les cinq ans. Cette ancienneté diffère en revanche selon le type de mesures : L'ancienneté de prise en charge des tutelles est largement supérieure à celle de la curatelle<sup>9</sup>.

### **c- La population bénéficiant d'une mesure TPSA**

Selon la CNAF, « le nombre de TPSA a augmenté depuis le début des années 1990 pour ensuite baisser ces trois dernières années. On est ainsi passé de 47 500 mesures en 2000 contre 52 550 en 1994<sup>10</sup>.

L'enquête du Ministère nous informe également sur la répartition par âge des personnes bénéficiant d'une TPSA : 91 % des bénéficiaires sont âgés de 26 à 60 ans. La relative absence des personnes âgées ne doit pas nous étonner, puisque pour bénéficier d'une telle mesure il faut percevoir une prestation sociale (et non pas une pension).

Nous souffrons encore cruellement à l'heure actuelle d'une description générale de cette population TPSA. Ni le Ministère des Affaires sociales, ni la CNAF, n'ont encore fourni une étude sur le sujet<sup>11</sup>. Nous sommes obligés de nous rabattre sur l'enquête INSERM qui traite des données déjà anciennes (1995).

En 1995, en ce qui concerne les TPSA « non doublées »<sup>12</sup> d'une mesure de la protection de la personne, la répartition par âge est quasiment similaire à celle indiquée par le Ministère pour 2002, avec peu de différences entre les sexes. Deux tiers des mesures ont moins de cinq ans. En ce qui concerne l'hébergement, 79,3 % des personnes sont en domicile personnel, 5,8 % chez des amis ou de la famille, 4,2 % en hébergement pour personnes handicapées.

---

<sup>7</sup> INSERM (TRUFER Sophie, HIRTZLIN Isabelle), *Tutelle aux prestations sociales, tutelle et curatelle d'Etat. Enquête sur les services gestionnaires*, Paris, INSERM, U 357, 127 p., 1997, p. 63. Tous les chiffres fournis dans cette étude sont en outre précisés pour chaque organisme tutélaire.

<sup>8</sup> Selon l'enquête INSERM (*op. cit.*, p. 54), cette population représentait 20,2 % du total en 1995.

<sup>9</sup> INSERM, *op. cit.*, p. 56.

<sup>10</sup> Daniel BUCHET, « Quel rôle souhaite-t-on que jouent les CAF ? », *La tribune d'action juridique et sociale*, dossier : TPSE, Paris, n° 218, pp. 29-31, octobre 2002.

<sup>11</sup> Sandrine VAYSSÉ a mené pour la CNAF une étude détaillée sur la TPS, TPSE et TPSA (*La tutelle aux prestations sociales enfants et adultes. Rapport de synthèse bibliographique*, Paris, CNAF, Dossier d'études Allocations Familiales, n° 27, décembre 2001). Malheureusement, elle se fonde sur les sources disponibles et ne retrace qu'un tableau très imprécis des populations concernées (p. 61). En outre, elle n'indique pas les sources des chiffres fournis. Dans cette étude juridique, après avoir décrit l'organisation et le déroulement des deux mesures, elle effectue dans un second temps une analyse comparative et trace quelques perspectives d'avenir.

<sup>12</sup> INSERM, *op. cit.*, p. 50.

Nous observons en revanche une plus grande « présence » des classes d'âges extrêmes pour les TPSA « doublées »<sup>13</sup> : 11 % sont des adultes de moins de 25 ans, et 15,2 % sont des personnes âgées de 60 ans et plus. Tout comme la TPSA « non doublée », il n'y a pas de différence entre les sexes en ce qui concerne cette répartition par âge. En outre, les deux tiers des mesures ont moins de cinq ans. Enfin, les conditions d'hébergement<sup>14</sup> se rapprochent plus de celles des personnes « MP » : Près de 60 % des personnes sont à domicile, à peu près 14 % en hébergement pour personnes handicapées, 8,4 % en établissement pour personnes âgées.

## **B- Des flux plus précis**

### **a- L'évolution des flux MP/TPSA**

Depuis 1990, le Ministère dispose de statistiques précises<sup>15</sup> sur les flux. Ainsi, en 2000<sup>16</sup>, 57 841 nouvelles mesures MP ont été prononcées, soit une augmentation de 12 % depuis 1996 (51 633 nouvelles mesures). En ce qui concerne la TPSA non doublée, nous passons de 6 533 à 8 075 nouvelles mesures, soit une hausse de prononciations de 23,6 %.

Cette augmentation a été encore plus forte les années antérieures. En mai 1998, le Ministère publie un *Infostat Justice* qui fait le point sur la question<sup>17</sup>. Un des faits saillants était la rapide augmentation des mesures entre 1990 et 1996. Alors que les demandes d'ouverture ont augmenté de 47 %, essentiellement en raison de la progression des demandes de curatelles, les jugements (prononciation) ont quant à eux augmenté entre ces deux dates de 44 %. Toutefois il faut observer une différence selon le type de mesure : les prononciations de tutelle ont augmenté « que » de 15 % alors que celles de curatelles ont doublé (la proportion de curatelles 510 dites « simples », est toujours assez faible : 12 % ; même constat pour les curatelles 511, dites « aménagées » : 2 %). Le nombre de curatelle confiée à l'Etat augmente fortement puisqu'il a presque triplé entre 1990 et 1996.

### **b- Une estimation générale sur les flux MP (tutelles et curatelles confondues)**

#### **La répartition par sexe**

Selon l'*Annuaire*, en 2000, les femmes représentent 56,2 % de cette population. Cette répartition inégalitaire s'expliquerait par l' « effet âge ». En effet, puisque les mesures de protection concernent une part croissante de la population au fur et à mesure que nous « montons » dans la pyramide des âges, et puisque les classes d'âges les plus élevées sont surtout composées de femmes, il est normal que nous trouvions ces dernières dans la majorité des

---

<sup>13</sup> *Ibid.* pp. 58-63.

<sup>14</sup> *Ibidem.* p. 63.

<sup>15</sup> Selon Brigitte MUNOZ-PEREZ (« Les placements sous tutelle et curatelle des majeurs : Des mesures en augmentation pour les personnes âgées », *Cahiers soc. dém. méd.*, Paris, XXXIX<sup>ème</sup> année, n° 2-3, pp. 195-210, avril et septembre 1999, note n° 4 de bas de page 198), la série des chiffres présentés dans l'*Annuaire statistique du Ministère de la Justice* ne sont pas précis : puisque est comptabilisée comme nouveau dossier toute mesure transférée d'un autre tribunal d'instance, le nombre total des flux est largement surestimé. Les chiffres présentés par Brigitte Munoz-Perez, jusqu'en 1997, tiennent alors compte de ce biais et sont corrigés en conséquence.

<sup>16</sup> *Annuaire statistique de la justice, 1996-2000*. Brigitte MUNOZ-PEREZ (*op. cit.*) présente en outre les chiffres entre 1970 et 1997 (avec des estimations entre 1981 et 1988). En 1997, le nombre de prononciations est 6 fois plus élevé qu'en 1970.

<sup>17</sup> AUTUME Agnès d', PAURON Aline, art. cit.

mesures de protection. En outre, une autre explication nous est fournie par Brigitte Munoz-Perez : « à âge égal, les femmes souffrent plus souvent d'incapacité que les hommes, et se retrouvent plus fréquemment isolées en raison du veuvage »<sup>18</sup>, la perte du conjoint provoquant plus facilement une entrée en maison de retraite.

### **La répartition par âge**

Selon les mêmes sources du Ministère, chaque classe d'âge décennale (*grosso modo* la tranche des 20-70 ans découpée en classe de dix ans) représente aux alentours de 8, 5 à 10,5 % de la population majeure protégée, puis les 70-80 ans, 17,2 %, et enfin les plus de 80 ans, 32 %. Selon Brigitte Munoz-Perez, « au bout de compte, on observe un net vieillissement de la population placée sous tutelle ou curatelle, plus sensible cependant chez les femmes que chez les hommes. Entre 1990 et 1997, l'âge moyen des premières passe de 64 à 68 ans, celui des hommes de 50 à 53 ans. »<sup>19</sup>

Une des principales raisons qu'elle invoque pour expliquer la hausse du taux de mise sous protection des personnes âgées ces dernières années est d'ordre administratif : les établissements souhaiteraient de plus en plus sécuriser le paiement de leurs prestations en demandant au juge une mise sous protection. Son hypothèse est confortée lorsqu'elle analyse l'évolution du mode de saisine : les saisines « externes », par les établissements notamment, ont augmenté plus fortement que les saisines par un membre de la famille.

### **c- Une estimation plus précise des flux selon le type de mesure**

#### **La tutelle**

Nous constatons en travaillant sur les flux<sup>20</sup>, que la population des personnes mises sous tutelle se féminise et vieillit : En 1996, 62 % des personnes mises sous tutelle sont des femmes (55 % en 1990) et l'âge moyen des entrants est de 66 ans (61 ans en 1990). Ces mises sous tutelle sont concentrées au début de la majorité et à la fin de la vie. Elles concernent principalement des jeunes handicapés, assez souvent en sortie d'institution ou alors lors du premier versement de l'AAH, et les personnes âgées, principalement des femmes.

#### **La curatelle**

Dans le cadre des curatelles, en revanche, la population est différente : Les personnes sont en moyenne plus jeunes que dans le cadre de la tutelle (53 ans en 1996 comme en 1990), et en majorité des hommes (de surcroît plus jeunes : 48 ans, pour 59 ans pour les femmes). Les majeurs de moins de 50 ans représentent ainsi près de 37 % de l'ensemble des curatelles.

Un nouveau profil de personnes semble apparaître : des hommes, âgés de 21 à 50 ans, « accidentés de la vie », souffrant de pathologie diverses (toxicomanie dont alcoolisme, maladie mentale...) et/ou souffrant de diverses formes d'exclusion sociale (chômage, illettrisme, surendettement, solitude...). Cette population grandissante explique également la hausse des mesures de TPSA (qui a le grand avantage de permettre un accompagnement social plus accentué) qui « doublent » la mesure « majeur « protégé ».

---

<sup>18</sup> Ibid., p. 201.

<sup>19</sup> Ibidem., p. 202-203.

<sup>20</sup> *Infostat, op. cit.*

#### **d- L'identité du tuteur/curateur**

Selon Brigitte Munoz-Perez, en 1997, 58 % des mesures MP sont à la charge d'un membre de la famille<sup>21</sup>. Nous observons toutefois une forte inégalité selon le type de mesure : 51 % des tutelles sont « familiales », alors que ce chiffre atteint 67 % pour les curatelles<sup>22</sup>.

Lorsque le majeur est jeune (moins de trente ans), il s'agit d'ailleurs souvent d'une personne handicapée mentale, cette proportion des tutelles familiales est très forte : 70 %. Elle diminue ensuite pour atteindre un minimum dans la classe 50-54 ans : 37 % . Il est vrai que les personnes susceptibles de prendre en charge la mesure diminuent également, puisque les parents deviennent eux-mêmes « incapables » ou sont décédés. Toutefois, la proportion des tutelles familiales augmente à partir de 65 ans : ce sont plus souvent les enfants, les neveux et nièces qui assument cette charge, et nous assistons à un renversement générationnel de la solidarité. Cette augmentation subit toutefois un fléchissement aux âges extrêmes, puisque souvent la personne âgée est en établissement, et que ce dernier prend alors le relais dans la gestion.

En ce qui concerne les curatelles, six mesures sur dix sont confiées à l'entourage familial. Ce chiffre augmente ensuite régulièrement pour atteindre les huit personnes sur dix aux alentours des 80 ans. Toutefois, n'oublions pas que la proportion des curatelles dans le total des mesures de protection baisse avec l'âge.

#### **C- Des projections alarmistes**

Selon les projections réalisées en 2000 par D. Munoz-Perez<sup>23</sup> (dans le cadre de la commission présidée par Jean Favard), les effectifs des majeurs protégés seraient, si l'on maintient la hausse régulière de la fréquence des placements et en maintenant stable celle des mainlevées, de 800 000 en fin 2005 et de 1 125 000 en fin 2010. Si l'on fait progresser la hausse des mainlevées au même rythme que les placements, les chiffres seraient peu modifiés : en 2010, le nombre total des majeurs protégés serait quand même de 1 090 000 ! Si l'on tient compte de la seule hausse démographique (sans tenir compte d'aucune tendance à la hausse), cette population dépasserait tout de même les 800 000 personnes en fin 2010.

---

<sup>21</sup> art. cit., p. 205-207.

<sup>22</sup> Les chiffres d'*Infostat* de 1996 sont quasiment similaires : à peine la moitié des mesures de tutelle sont confiées à une gestion familiale, surtout dans le cas des jeunes handicapés de moins de 30 ans (65 %) et des personnes âgées de 70 à 80 ans (51 %), sachant que cette prise en charge diminue au-delà de cet âge. La mesure est déferée à un gérant de tutelle dans 34 % des cas ou est prise en charge par l'Etat dans 17 % des cas. En revanche, près de 70 % des curatelles sont familiales. Cette proportion s'accroît avec l'âge à partir de 50 ans pour atteindre près de 83 % pour les personnes âgées de plus de 80 ans.

<sup>23</sup> MUNOZ-PEREZ D., *La population des majeurs protégés en France, projections à l'horizon 2005 et 2010*, art. cit., pp. 65-69.

## **II- Des enquêtes qualitatives plus localisées**

Ces données statistiques nationales sont somme toute assez faibles. Elles peuvent toutefois être complétées par des enquêtes localisées dans des départements ou des associations. Ces compléments nous permettront de comprendre cette vue d'ensemble, sachant toutefois que les zones d'ombres restent vastes et nombreuses.

### **A- Des chiffres précis concernant une population spécifique**

#### **1- L'UNAF**

L'UNAF (Union Nationale des Associations Familiales) recense précisément toutes les années le stock des populations suivies dans les UDAF (Union Départementale des Associations Familiales) qui possèdent des services MP ou TPSA. Nous nous apercevons alors que cette population « UDAF » (*grosso modo* 55 % des mesures de protection d'Etat) est spécifique.

Le nombre total des mesures MP a augmenté de 6,8 % entre 2000 et 2001. Ce sont les curatelles d'Etat renforcées (+10,1 %), les curatelles d'Etat simples ou aménagées (+7,4 %) qui ont le plus profité de cette hausse. Les tutelles d'Etat n'ont augmenté « que » de 5,9 %, et les autres mesures de la loi de 68 ont baissé de 5,5 %. Les TPSA ont augmenté de 1,1 % avec toutefois un plus forte augmentation des « doublées » (+ 3,2 %), donc une baisse des « non doublées » (- 2,2 %). Ces chiffres globaux subissent toutefois de fortes variations selon les Udaf concernées.

A l'heure actuelle, nous ne possédons pas de plus amples informations sur les caractéristiques identitaires de ces populations. C'est pourquoi l'UNAF a créé l'ONPMP (Observatoire National des Populations Majeures Protégées) afin de bénéficier de chiffres précis à partir des bases concaténées des UDAF et de questionnaires thématiques détaillés (ressources-dépenses-patrimoine, logement, réseau social, situation juridique, logement, santé) concernant un échantillon représentatif. En 2003, nous posséderons des chiffres consolidés pour l'année 2002.

#### **2- Majoris**

Le questionnaire de l'enquête communément appelée « Majoris »<sup>24</sup> a été proposé à un vaste ensemble d'associations tutélaires, de gérants de tutelle (en établissement) et de tuteurs privés, afin de recueillir des informations sur les populations concernées par les mesures. Il a servi de document préparatoire aux Assises de la tutelle (décembre 1999), grande rencontre qui s'inscrivait dans le processus de réforme de la loi.

Plusieurs faiblesses se trouvent dans ce vaste travail d'enquête. Pour que le message soit perçu par l'ensemble des acteurs qui travaillent dans le champ de la tutelle, et notamment par les décideurs, ce questionnaire reprend des catégories générales (de surcroît informées par le délégué à la tutelle), qui font malheureusement l'objet de grands débats sociologiques. Par exemple, les différentes causes de la mesure proposées sont la « maladie mentale » ou le « handicap mental », le « vieillissement », ou l'« exclusion »... En outre, le traitement n'a fait l'objet d'aucun redressement, et les résultats ne sont « représentatifs » que de la population enquêtée. Enfin, il a été effectué des comparaisons entre les débuts de mesure, mesures en cours et fins de mesures alors qu'il ne s'agit pas de population comparables (non prise en compte de la durée de la mesure, de l'âge de la personne...).

---

<sup>24</sup> Didier AURIOL et Marion CARREL, « Qui sont les majeurs protégés aujourd'hui ? Analyse sociologique », *Réalités Familiales*, Paris, UNAF, n° 52-53, troisième trimestre 1999, pp. 30-35.

Malgré ces critiques, il est toutefois possible de se servir de ce questionnaire afin de mieux connaître, selon un point de vue global, la population faisant l'objet d'une mesure de protection ou de tutelle aux prestations sociales adultes prises en charge par des associations tutélaires<sup>25</sup>.

Les auteurs ont travaillé sur deux panels. Le premier est composé de 14 000 dossiers environ, travaillé en terme de tendances. Ce panel comprend environ 9 000 « dossiers » de l'UNAF, 2 000 de la FNAT, 1 500 de l'ANGT et 1 500 de l'UNASEA. Le second panel comporte 54 000 dossiers agrégés plus tardivement à partir duquel il a été extrait des informations sur l'âge et le sexe des majeurs protégés.

Dans cette enquête, nous constatons globalement un équilibre de la proportion d'hommes et de femmes pour la totalité des mesures en cours et nouvelles, soit 50,7 % de femmes pour 49,3 % d'hommes. Il s'agit essentiellement d'une population isolée. Plus de 80 % des ménages des majeurs protégés sont composés d'un adulte avec ou sans enfant (célibataires, divorcés, séparés et veufs), les hommes un peu plus que les femmes. Ce fait n'infère pas forcément l'absence d'enfants adultes ou mineurs : près de 40 % des majeurs ont ou ont eu au moins un enfant. 22 % des majeurs protégés reçoivent une prestation familiale pour au moins un enfant.

80 % des majeurs protégés sont hors de tout rapport à l'emploi. 20 % sont donc en CAT ou en milieu ordinaire. La qualification professionnelle montre qu'il s'agit d'une population globalement très peu qualifiée. 70 % des majeurs protégés ont un niveau de formation inférieur au CAP (niveau V bis), contre 28 % pour la population française. Les ressources disponibles se situent entre le R.M.I. et le S.M.I.C. pour 74 % des mesures en cours, les mesures nouvelles sont plus réparties entre « sans ressources » jusqu'à des ressources supérieures à 1,75 fois le S.M.I.C. Les revenus de la population des majeurs se situent essentiellement parmi ceux du premier décile de la population française. Ces ressources sont composées pour une grande partie d'allocations et de pensions. Le patrimoine est le plus souvent très faible : plus de 85 % des majeurs sont dépourvus de patrimoine immobilier alors que plus de la moitié des ménages français sont propriétaires. Le patrimoine mobilier est inférieur à 30 000 francs pour plus de la moitié des mesures en cours, 26 % disposent d'un patrimoine compris entre 30 000 et 100 000 francs<sup>26</sup>.

Les conclusions de cette enquête nous semblent fortement intéressantes, puisqu'elles rejoignent finalement un constat effectué par tous ceux qui travaillent sur ce sujet, que nous retrouverons d'ailleurs en fin de cet article :

*« Au regard de ce que nous avons découvert relativement à la problématique des majeurs protégés, gardons-nous d'inférer deux populations des majeurs protégés, la première serait une population présentant une problématique sociale, la seconde présenterait des pathologies mentales. Nous pouvons affirmer qu'il n'en est rien. Disons qu'il existe des individus qui cumulent des problèmes d'ordre social et psychologique. La complexité de leur situation est telle que les services sociaux ne peuvent pas y répondre, ils l'ont essayé de nombreux mois... pendant lesquels la situation des personnes a visiblement empiré. Cela amène alors les services sociaux à proposer une mesure de protection.*

*Les politiques hospitalières renforcent vraisemblablement ce processus : la prise en charge psychiatrique s'interrompt brutalement au bout d'un certain temps. Les personnes, laissées plus ou moins libres de toute initiative n'arrivent pas ou plus à faire face et finissent par se voir proposer une mesure de protection par les services sociaux qui ne savent plus comment aider la personne compte tenu de la complexité de sa situation, pour l'avoir vraisemblablement essayé quelques temps.*

<sup>25</sup> En outre, rappelons que l'expérience de cette enquête s'est révélée précieuse à l'UNAF pour fonder l'ONPMP.

<sup>26</sup> La faiblesse des revenus de la population majeure protégée, relevée dans d'autres enquêtes (cf. ci-après), est également constatée dans la situation suisse. Cf. Nicolas QUELOZ et alii., *Pauvretés sous tutelle. Analyse du traitement des situations de pauvreté et de précarité économique et sociale au travers du processus tutélaire*, Rapport scientifique à l'attention du Fonds National Suisse de la Recherche Scientifique, Requête FNS n° 11-30220.90, Université de Fribourg, Chaire de travail social, 357 p., octobre 1993.

*Pour cette population, une assistante sociale peut présenter la situation des majeurs sous un angle social, qui renvoie génériquement parlant à l'exclusion sociale ; un psychiatre présentera la problématique des majeurs sous l'angle de la pathologie mentale. Il s'agit dans les deux cas du même majeur. »*

*(...)*

*Ce public est à l'intersection des pathologies mentales et des problématiques sociales sans pouvoir indiquer lequel des deux registres alimente l'autre : est-ce que l'endettement par exemple est une cause ou une conséquence de la pathologie ? Ce public pourrait correspondre à une nouvelle catégorie de la loi de 1968.*

*Faute de mieux, nous qualifions aujourd'hui cette population « d'atypique », atypique par rapport aux catégories produites par la loi de 68.»*

### **3- L'UDAF de Loire-Atlantique**

En 1999, l'UDAF de Loire-Atlantique a mené une enquête détaillée sur un échantillon tiré par choix aléatoire de 246 dossiers, concernant l'ensemble de la population judiciairement protégée dont la mesure de protection fut exercée dans le courant de l'année 1998<sup>27</sup>. Les questionnaires, élaboré par l'UNAF<sup>28</sup>, furent remplis par les délégués, dans la mesure de leurs connaissances sur la situation de chaque personne. Cette enquête permet de retracer les principales caractéristiques des populations qui bénéficient d'une mesure de protection d'Etat ou d'une TPSA.

Les deux tiers des mesures exercées dans cette institution sont des curatelles 512, près de 15 % des tutelles, et près de 4 % des curatelles 510. Plus d'un tiers des mesures de tutelle ou de curatelle est accompagné par une TPSA.

Au sein de cette institution, les personnes judiciairement protégées sont dans leur grande majorité des hommes (53,8 %). Ces hommes sont sur-représentés parmi les jeunes, et les femmes le sont parmi les personnes âgées. Par ailleurs, les étrangers représentent une faible partie de cette population judiciairement protégée -2 % -, surtout si l'on compare cette proportion à celle qu'ils représentent dans la population française.

Au sein de cette institution tutélaire, la population est globalement très jeune. Plus de la moitié des personnes judiciairement protégées ont moins de 43 ans. 40 % ont moins de 39 ans. La population de plus de 60 ans ne représente pas 8 % de la population totale. La moyenne est de 45,6 ans et la médiane de 43 ans.

En ce qui concerne l'âge, une grande diversité s'observe aussi selon le type de mesure observé. Les personnes faisant l'objet d'une TPSA sont surtout jeunes, voire très jeunes quand il s'agit d'une double-mesure, tandis que les personnes sous curatelle, et surtout sous tutelle, sont plus âgées. Alors que plus de la moitié des personnes sous double-mesure ont moins de 39 ans, plus de la moitié des personnes sous tutelle ont plus de 50 ans.

Selon le jugements des délégués, les causes qui ont été prises en considération par le juge pour prononcer la mesure sont en priorité la pathologie mentale, et, dans l'ordre, la situation financière dégradée, un autre problème de santé, un entourage contre lequel elle doit être protégée, la toxicomanie (dont alcool), l'exclusion, un problème de logement, un autre problème dont l'illettrisme et l'analphabétisme, le vieillissement et la présence d'enfants qui sont en situation de danger (par notamment une mauvaise gestion des ressources par les parents).

---

<sup>27</sup> *La population judiciairement protégée au sein de l'UDAF de Loire-Atlantique*, Nantes, Document de travail UDAF 44 n° 4, 31 p. Le résumé de cette enquête est également présenté dans Gilles SERAPHIN, *Agir sous contrainte. Être sous tutelle dans la France contemporaine*, Paris, L'Harmattan, 175 p., 2001.

<sup>28</sup> Il s'agit du questionnaire Majoris. Les critiques envers la catégorisation contenus dans le paragraphe précédent sont donc à reprendre pour l'analyse de cette enquête.

En TPSA, les services ont affaire avec des personnes ayant de gros problèmes d'exclusion, de logement, d'enfants en danger, et/ou une situation financière dégradée. Cette mesure vient en complément d'une autre dans les cas de pathologie mentale ou d'exclusion. En revanche, rares sont les mesures de TPSA qui accompagnent les personnes qui souffrent d'une dégradation physique et/ou mentale due au vieillissement.

En tutelle, en revanche, les services se trouvent plutôt en contact avec des personnes connaissant des pathologies mentales et surtout de dégradation physique et/ou mentales due au vieillissement.

En curatelle 512, la population est un peu près similaire à la population moyenne de l'ensemble des services. En curatelle 510, les problèmes de toxicomanie ou de santé « autres » sont largement sur-représentés, alors que les problèmes de pathologie mentale ou de vieillissement par exemple sont très largement sous-représentés.

Dans l'ensemble, les personnes judiciairement protégées sont en majorité célibataires, un tiers a des enfants, et seulement 20 % ont une vie commune. Il semblerait que les familles nombreuses, *a prorata* des familles ayant des enfants, soient sur-représentées.

20 % de la population exerce une activité professionnelle, les deux tiers en milieu protégé.

En ce qui concerne la formation, les trois quarts des personnes dont on connaît le niveau de formation sont de niveau inférieur au CAP, et plus de 90 % ont moins que –ou n'ont « que » – le niveau CAP. 92 % des personnes ayant la reconnaissance de travailleur handicapé dont on connaît la formation sont de niveau « inférieur ». Restons néanmoins prudents sur ces affirmations : n'oublions pas qu'elles reposent sur le jugement des délégués, certains établissant une estimation sur les capacités actuelles des personnes, dans le domaine de l'écriture, de la lecture et du calcul. Jugement tout relatif, sachant par exemple que ces capacités peuvent s'amenuiser avec le temps, ou sous l'effet de différentes maladies.

La population judiciairement protégée considérée a en général des revenus très faibles. Un quart a moins que le minimum vieillesse, et seulement 13 % dispose d'un revenu supérieur au SMIC ! 5 % de la population dispose d'une somme inférieure au RMI : il s'agit de jeunes de moins de 26 ans, de personnes percevant une AAH mais ayant travaillé l'année précédente servant de référence pour le calcul et, pour la majorité (presque 60 %) des personnes vivant en communauté. Restons également prudents sur ces estimations : par exemple, certains délégués n'ont pas mentionné le versement d'une allocation logement vu qu'elle était directement versée au bailleur. Toutefois, même si l'on ajoute cette allocation pour certaines personnes, les revenus globaux restent dans tous les cas très faibles.

Plus de 70 % des personnes perçoivent une allocation, près de 30 % une pension, et moins d'un cinquième un salaire ou assimilé (ex : ASSÉDIC).

Dans les limites des connaissances du délégué, seulement 23 % de cette population est endettée. Parmi ces personnes endettées, un tiers doit moins de 5 000 FF, un tiers entre 5 000 FF et 20 000 FF, et un dernier tiers plus de 20 000 FF. Alors que la moyenne de la dette est supérieure à 20 775 FF, la médiane est de 10 000 FF. A l'exception de quelques dettes très élevées (qui sont souvent la principale cause de la mesure), on ne peut pas dire que la population globale soit endettée. Au contraire, près des deux tiers de cette population possède de l'épargne : est-ce dû à la pratique des délégués et au travail de « remise à niveau » des comptes ?

Une très grande partie de la population n'a pas de patrimoine, ni immobilier, ni mobilier. Les personnes se trouvant dans la tranche supérieure (somme toute assez faible : 300 000 pour l'immobilier, soit l'équivalent d'une toute petite maison, et 100 000 pour le mobilier, soit l'équivalent d'une voiture familiale) représentent moins de 10 % de la population étudiée.

Ainsi, les mesures de protection assurées par ce service tutélaire concernent une population spécifique : ce sont souvent des personnes relativement jeunes, souffrant la plupart du temps de problèmes psychologiques ou de « désinsertion » (du marché du travail notamment),

ayant un faible niveau de formation, survivant grâce à des prestations sociales peu élevées, jouissant d'un patrimoine très limité. Certes, les services ont à voir, aussi, à des personnes plus âgées et/ou fortunées, mais cette partie de la population est, somme toute, marginale.

#### **4- Les espoirs de HID**

L'enquête Handicap-Invalidité-Dépendance a été menée par l'INSEE. 4 vagues de collecte ont été programmées : en 1998 et 2000 auprès des personnes résidant en institutions ; en 1999 et 2001 auprès des personnes résident à domicile<sup>29</sup>. Cette population a été redressée afin que les résultats soient représentatifs de l'ensemble de la population française.

Malheureusement, le module portant sur la protection juridique souffre de plusieurs défauts lors de la construction du questionnaire : la TPSA, qui porte sur les prestations d'une personne majeure, n'a pas été distingué de la TPSE, qui porte sur les prestations d'une famille allocataire ; aucune distinction n'est faite entre la protection des mineures et celle des majeurs, alors que les résultats présentés concernent l'ensemble de la population ; alors qu'il est distingué la tutelle de la tutelle d'Etat, cette distinction n'est pas apportée pour la curatelle ; aucune explication n'est présente dans le manuel de l'enquêteur, ce qui nous conduit à émettre des doutes sérieux sur la qualité et la fiabilité de l'information recueillie dans ce module. C'est pourquoi nous ne présenterons pas des chiffres dans cet article, pour le moment, les chercheurs n'ayant pu travailler sur un matériau consolidé.

Toutefois, les statisticiens<sup>30</sup> révèlent des variables fortement discriminantes entre la population bénéficiant d'une protection et celle n'en bénéficiant pas. Puisqu'ils ne rentrent pas dans les détails dans la nature de la protection, et puisque les discriminations sont fortes, il semble intéressant de considérer ces analyses lorsqu'il s'agit d'effectuer une description globale de la population.<sup>31</sup> En outre, le questionnement nous semble très intéressant puisqu'il induit de nouvelles hypothèses.

*« Les variables ayant les conséquences les plus importantes sur les taux de protection juridique sont : le type d'établissement, les variables d'alphabétisation, et de façon moindre, l'ancienneté d'hébergement. Les variables liées aux incapacités (telles que considérées dans la trilogie de Wood) ont moins d'importance. »<sup>32</sup>*

Ainsi, alors qu'une protection juridique doit se fonder sur des incapacités constatées, il semblerait que ce ne soit pas ce facteur qui est prioritaire dans le déclenchement du processus : des variables de types administratives (types d'établissement) ou social (alphabétisation) deviennent primordiales. Ce constat prend acte d'observations maintes fois faites par les praticiens : l'usage dans la pratique quotidienne d'une mesure judiciaire n'est pas toujours

---

<sup>29</sup> Sources : [http://rfr-handicap.inserm.fr/hidenquete/resultats\\_hid.htm](http://rfr-handicap.inserm.fr/hidenquete/resultats_hid.htm) et Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques /drees/ série études/ document de travail/ handicaps-incapacités-dépendance/premiers travaux d'exploitation de l'enquête hid/colloque scientifique, Montpellier /30 novembre et 1er décembre 2000/ coordination Christel Colin et Roselyne Kerjose/ n° 16 – juillet 2001.

<sup>30</sup> Quelques chiffres présentés toutefois dans cette note, qui ne portent non pas sur la nature de la mesure mais sur sa seule présence, pour fournir non pas une estimation fine mais un ordre d'idée : confirmation que 1 % de la population française –mais on ne parle plus ici seulement des majeurs- bénéficient d'une mesure de protection ; 36 % de ces personnes sont en institution, 34 % en ménage ; parmi les personnes en institution, 32 % sont dans des établissements pour adultes, 17 % dans des établissements psychiatriques, 11 % en hospitalisation long séjour, et 3 % dans des établissements pour enfants et adolescents.

<sup>31</sup> De nouvelles recherches menées selon les mêmes principes sur cette base HID, conjointement par la CNAV et l'UNAF, devraient se révéler prochainement très prometteuses.

<sup>32</sup> p. 161.

conforme au but qui lui est appliqué dans la loi, puisqu'elle sert à pallier d'autres carences administratives, sociales ou médicales (ex : assurer un suivi social de personnes souffrant de pathologies mentales...).

### **III- Les enquêtes localisées plus qualitatives qui mettent à jour les nouvelles problématiques**

De plus en plus de chercheurs s'intéressent aujourd'hui aux conditions de vie quotidiennes des « Majeurs protégés ». Les entretiens complètent alors les travaux d'enquête statistiques, en mettant notamment à jour les nouvelles problématiques qui les concernent. A ma connaissance, aucune étude n'a encore été effectuée sur les personnes dont la mesure est prise en charge par un « gérant » employé par l'établissement dans lequel elles vivent. Une seule concerne les populations dont la prise en charge de la mesure est assurée par un membre de la famille, et plusieurs les populations dont la mesure est déléguée par l'Etat à une association tutélaire (les personnes pouvant par ailleurs vivre en famille ou en établissement).

#### **1- Les frères et sœurs qui assument la protection d'un majeur**

Régine Scelles et Monique Sassier s'intéressent dans un petit ouvrage intitulé *Assurer la protection d'un majeur. Questions incontournables pour les frères et les sœurs*<sup>33</sup> à la question centrale de la relation entre le tuteur et le majeur protégé, dans le cadre d'une protection « familiale ». Nous plongeons directement dans la première partie de cet ouvrage dans le vif du sujet, dans le vécu quotidien de la relation, par l'exposé de quelques témoignages de frères et sœurs qui assurent la protection juridique de leur proche. Ensuite, Régine Scelles analyse le positionnement assigné ou proposé à chacun des membres de la fratrie quand l'un des membres est un majeur protégé dont la protection est assumée par un autre. La protection opère assez souvent un renversement des rôles, notamment quand un des frères ou sœurs reprend à sa charge le rôle qui était dévolu jusqu'alors à l'un des parents. Monique Sassier intègre alors cette analyse dans le processus de réforme de la loi et pose les jalons qui guideront une réforme juridique plus soucieuse de la dignité et de la liberté de la personne à protéger.

#### **2- Vivre et agir dans un système de contraintes**

Dans le cadre d'une association tutélaire, à partir des d'entretiens effectués auprès de délégués à la tutelle et de majeurs protégés, j'ai écrit en 2001 un petit ouvrage intitulé *Agir sous contrainte. Être sous tutelle ou curatelle dans la France contemporaine*<sup>34</sup>. La question centrale de cet ouvrage est la suivante : Que signifie aujourd'hui « être un majeur protégé » ? Afin de répondre à cette simple question, la gageure était de s'affranchir du regard des différents intervenants, et notamment du délégué à la tutelle, pour tenter de « s'approprier » celui du majeur lui-même, tout en réinsérant la vision ainsi obtenue dans un cadre conceptuel qui a pour rôle d'éclaircir et d'expliquer.<sup>35</sup>

---

<sup>33</sup> SCELLES Régine, SASSIER Monique, *Assurer la protection d'un majeur. Questions incontournables pour les frères et les sœurs*, Paris, Editions du CTNERHI, coll. Point sur..., 155 p., 2002.

<sup>34</sup> *Op. cit.*

<sup>35</sup> Lorsque j'ai mené cette recherche, je ne connaissais pas l'excellente étude d'un groupe de chercheurs suisses sur le système de la protection juridique helvétique. Ces chercheurs, quelques années auparavant, ont utilisé une

Cet ouvrage est finalement une étude dialectique : dans un premier temps, être majeur protégé signifie vivre sous l'emprise d'un puissant système de contraintes, certaines reconnues (ex : suppression de certains droits civiques) et d'autres beaucoup plus insidieuses (celles liées aux modes de gestion ou au type de relation entretenue avec le délégué ou l'institution tutélaire) ; toutefois, parallèlement à ce système, dans ce système et parfois grâce à ce système, le majeur protégé réagit et déploie des tactiques qui lui permettent d'accomplir ce qui semble être un but ultime : la conquête et la reconnaissance de son identité. Cet ouvrage se conclut alors sur la problématique des pratiques professionnelles mises en œuvre avec le majeur protégé.

### **3- Les carences du suivi psychiatrique**

Une équipe du CRERES (CNRS-EHESS-INSERM) a mené une vaste enquête dans deux associations tutélaires implantées dans le Nord et à Paris dépendant de l'UNAFAM<sup>36</sup>. Sont donc exclusivement concernées des personnes souffrant de troubles psychiatriques. Leur travail permet de retracer un tableau de la population qui n'est pas très éloigné de celui tracé pour la population UDAF Loire-Atlantique.

Il apporte en outre un éclairage très intéressant sur les modes de relations qui peuvent être établis entre le majeur protégé et le délégué à la tutelle. Grâce à une analyse factorielle, ils établissent ainsi une typologie en quatre modes de gestions, qui correspondent finalement à quatre types de populations : une gestion du délégué plus distante pour des personnes prises en charge par ailleurs (institution ou famille), s'exerçant principalement sur le terrain administratif ; une gestion conflictuelle et non stabilisée avec des personnes en « milieu ouvert » qui montrent surtout des signes de problèmes d'ordre social ou comportemental (alcoolisme, problèmes relationnels, absence d'activité professionnelle) ; une gestion contrôlée avec une population similaire à la précédente mais dont les personnes suivent un traitement médical ; une gestion stabilisée, acceptée et négociée avec des personnes possédant suffisamment de ressources, un petit patrimoine, et qui sont moins en rupture dans leurs relations sociales.

Cette étude pose en effet une question de fond, déjà posée dans le cadre de l'enquête Majoris : quelle protection apporter à des personnes souffrant de troubles psychiatriques ? En effet, depuis l'ouverture des centres en 1992, les réponses de type médical sont la plupart du temps fondées sur le mode du volontariat. Hormis les situations les plus critiques qui entraînent une hospitalisation d'office, les personnes ne sont accompagnées que si elles se présentent volontairement auprès de l'équipe médicale et/ou social. Parfois, pour assurer notamment un « suivi » régulier, le juge prononce une mesure de protection. Non seulement la mesure elle-même est un pis-aller non adapté (et n'oublions pas que ces mesures restreignent les droits), mais en outre le travailleur social se retrouve alors dans un rôle de « pompier » pour lequel il n'est pas ou peu formé, quand la situation devient extrêmement conflictuelles, pour des raisons purement médicales (traitement non suivi notamment). Cette étude repose ainsi un impératif : une réforme de la protection juridique des majeurs devra s'accompagner d'une analyse globale du suivi social et médical d'une population en détresse, qui ne souffre pas d'incapacité, mais à qui on impose une mesure de protection (qui théoriquement repose sur le constat d'une incapacité) afin de parer au plus urgent en assurant un semblant de « suivi social », à défaut d'assurer véritablement un suivi médical.

---

méthode assez proche et utiliser des références théoriques similaires. Voir Nicolas QUELOZ et alii., *Pauvretés sous tutelle... op. cit.*

<sup>36</sup> BACHIMONT Jeannine, BUNGENER Martine, HAUET Eric, *Les personnes souffrant de troubles mentaux sous protection juridique : conditions de vie et rôle des délégués à la tutelle*, Paris, Rapport Final, Centre de Recherche Médecine, Sciences, Santé et Société, CNRS UMR 8559-EHESS-INSERM U 502, 115 p., octobre 2002.

## **CONCLUSION**

Malgré une amorce d'intérêt ces derniers temps, les études portant sur les populations qui bénéficient d'une mesure de protection ou de tutelle aux prestations sociales adultes sont encore très rares. On ne peut que s'étonner de cette indifférence, vu l'importance numérique de la population concernée (observons par exemple les nombreux travaux consacrés aux bénéficiaires du RMI) et les travaux juridiques qui y sont constamment consacrés.

Dès lors, nos espoirs se dirigent dans trois directions :

- Que les Ministères concernés tiennent des statistiques régulières et fiables sur les « stocks », qui dépassent les simples items « type des mesures », « sexe » et « âge »,
- Que des études qualitatives soient plus généralisées,
- Que l'ONPMP mis en place par l'UNAF soit rapidement fonctionnel, puis étendu à l'ensemble des fédérations et associations tutélaires, voire sous la forme d'échantillon représentatif à l'ensemble des populations concernées par ces mesures (ex : mesures de protection assumées par un membre de la famille).