



Madame BUZYN,  
Ministre des Solidarités et de la Santé.

Paris, le 28 décembre 2017,

Objet : Protection Juridique des Majeurs

Madame la Ministre des Solidarités et de la Santé,

Le mois dernier à Paris, se sont déroulées les Assises Nationales de la Protection Juridique des Majeurs. Ce fut l'occasion pour les différents acteurs de la protection juridique de faire un bilan de la loi du 5 mars 2007, d'envisager les évolutions du secteur à venir, de prendre connaissance des chantiers du gouvernement, et de partager des inquiétudes, parmi lesquelles les mesures prévues au projet de loi de finances pour 2018 qui vont à l'encontre des engagements de campagne du Président de la République et qu'il convient ici de rappeler :

*« Nous améliorerons la protection juridique des majeurs sous tutelle afin de répondre aux recommandations récentes du Défenseur des droits. Nous développerons les moyens des services des tutelles afin de permettre un encadrement individualisé de qualité de ces personnes. »*

Une telle promesse laissait augurer des perspectives favorables pour les bénéficiaires d'une protection juridique et les différents acteurs œuvrant à l'exercice de cette protection, dans le respect accru des droits des personnes protégées.

C'est donc avec surprise que nous avons découvert que le projet de loi de finances pour 2018, prévoit une diminution du budget dédié à la protection juridique des majeurs. Cette diminution est censée être compensée par la revalorisation du barème des taux de prélèvement, ce qui entraînera une augmentation de la participation financière des personnes à leur mesure de protection, alors qu'elles se trouvent, pour la plupart, dans des situations financières fragiles. En sus de la **hausse du barème du taux des prélèvements**, ce projet inscrit **la suppression de la franchise égale au montant de l'allocation adulte handicapé (AAH)** dans la détermination de l'assiette des ressources. Il va donc porter préjudice aux plus précaires.

La réforme inscrite dans le PLF pour 2018 questionne sur les moyens alloués, par le gouvernement, à la protection des plus vulnérables. Nous exprimons nos plus vives inquiétudes concernant la qualité de la prise en charge, voire le risque de rupture de l'accompagnement face à ces changements drastiques. Cette réforme s'inscrit, par ses conséquences prévisibles, à l'inverse des recommandations de la Cour des comptes.

Cette nouvelle charge financière pèsera plus particulièrement sur les personnes en situation de handicap et les personnes en tutelle et curatelle majoritairement bénéficiaires des minimas sociaux, comme le souligne **l'étude conjointe de la DGCS et de l'ANCREAI de mai 2016** : *« Près de la moitié d'entre eux ont des ressources se situant en dessous du seuil de pauvreté (10 080 euros/an). Seuls 15 % ont une activité professionnelle, le plus souvent en ESAT (10%), les autres étant inactifs (38%) ou retraités (43%) »*.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup>Etude 2017 ANCREAI relative à la population des majeurs protégés. Profils, parcours et évolutions

Bénéficiaire d'une mesure de protection ne doit pas aboutir à une discrimination qui conduirait les personnes à ne plus pouvoir subvenir à leurs besoins les plus élémentaires. Or, cette augmentation de la participation financière des majeurs va entraîner une remise en cause de l'équilibre de leur budget. Elle impactera directement les personnes titulaires de l'AAH, pour lesquelles le gouvernement s'est pourtant explicitement engagé à améliorer le niveau de vie. Cette réforme, sur le barème de prélèvement, aura pour conséquence directe de neutraliser le bénéfice de l'augmentation de cette allocation, pénalisant ainsi ces personnes (cf. Annexe : étude d'impact).

Enfin, nous nous interrogeons sur les conséquences importantes de cette réforme quant à l'acceptation de la mesure par la personne protégée, ainsi qu'au respect de ses volontés, de ses choix de vie et de son autonomie, promus et renforcés par les dispositions de la convention internationale relative aux droits des personnes handicapées.

Pour mémoire, la **loi du 5 mars 2007** prévoit que la mesure judiciaire de protection, exercée par un mandataire judiciaire à la protection de majeurs, est à la charge totale ou partielle de la personne protégée, en fonction de ses ressources et selon les modalités prévues par le Code de l'action sociale et des familles (CASF). La solidarité nationale et donc le financement subsidiaire de l'Etat n'intervient que si la personne ne peut financer elle-même, en intégralité, sa propre mesure de protection.

Le **décret 2008-1554 du 31 décembre 2008**, relatif aux modalités de participation des personnes protégées au financement de leur mesure de protection, permet de déterminer l'assiette des ressources à prendre en compte pour le calcul de cette participation. Afin de protéger les personnes les plus précaires, ce décret prévoit une exonération de la participation pour les personnes dont le revenu est inférieur ou égal à l'AAH, une franchise égale au montant de l'AAH dans la détermination de l'assiette des ressources, et un barème de taux de prélèvement par tranche de ressources.

Le **Conseil d'Etat dans son avis du 4 février 2011**, au visa des dispositions législatives dédiées aux droits des majeurs protégés, et « *éclairées par les travaux parlementaires* », considère que le montant de la participation financière de la personne protégée ne peut être supérieur au coût de la mesure.

Actuellement, le calcul issu du barème progressif, fixé en fonction des ressources, constitue le montant définitif de la participation financière des majeurs si la mesure est exercée par les services de protection juridique des majeurs.

Une disposition spécifique est déjà en vigueur pour plafonner le montant issu du barème pour les majeurs accompagnés par les Mandataires exerçant à titre individuel. Le calcul du plafonnement issu de l'arrêté du 6 janvier 2012 modifié contredit l'avis du Conseil d'Etat. Ce texte a modifié l'article R472-8 du CASF prévoyant que le critère de ressources ne devait pas être prépondérant dans le calcul du prix de référence. Ainsi, le coût de référence, établi pour plafonner le montant de la participation, peut plus que tripler lorsque le majeur dispose de ressources élevées. La réforme envisage d'appliquer ce même plafonnement de la participation aux personnes dont la mesure de protection est exercée par les services.

---



Au-delà des effets financiers des mesures prévues dans le projet de loi de finances pour déterminer une participation, et compte tenu de l'avis du Conseil d'Etat sus visé, il conviendrait de connaître le coût réel d'une mesure de protection. Or, la DGCS a commandé en 2017 une étude sur le coût de la mesure de protection, dont les résultats sont attendus pour la fin de l'année 2018. Nous pouvons nous questionner sur l'opportunité de modifier le barème avant même que ces résultats aient apporté des données objectives. Cette réforme ne serait alors que provisoire et pourrait être remise en cause devant les tribunaux, comme l'a été la précédente. Il serait raisonnable de disposer des données avant toute mise en œuvre d'une telle réforme. De plus, les mesures prévues au PLF pour 2018 vont à l'encontre de la volonté de simplification des modes de calcul des financements car cela engendrera davantage de complexité et sera chronophage pour les services. Compte tenu de l'impact du PLF pour 2018, nous vous réitérons la demande exprimée de collaborer au projet de décret fixant les modalités de cette participation des majeurs protégés à leur mesure.

A titre subsidiaire, nous souhaitons attirer votre attention sur trois autres sujets impactant notre secteur.

**Les risques d'exclusion numérique des personnes face à la dématérialisation massive des démarches administratives**, notamment des services publics.

Notre secteur est vigilant sur les conséquences et les risques d'exclusion des personnes vulnérables face au développement généralisé des procédures dématérialisées (le plan préfecture nouvelle génération, la CNAMTS, la CNAF, la DGFIP, les établissements bancaires, etc.). Attentifs aux règles et aux recommandations posées par la CNIL, et en vue de l'entrée en vigueur du règlement européen dédié à la protection des données (RGPD), nous demandons aux diverses institutions et opérateurs nationaux de nous permettre de réfléchir ensemble et de manière constructive à la mise en œuvre du cadre légal présent et à venir.

Ce chantier considérable nécessite un temps de mise en œuvre conséquent pour les professionnels afin de répondre à l'ensemble des obligations légales françaises et européennes, dans le but de proposer des solutions adaptées et conformes aux droits spécifiques des majeurs protégés.

En effet, de multiples vulnérabilités (liées à la santé, au handicap, à la vieillesse, à la situation économique fragile, à l'environnement de vie, à la ruralité (la couverture internet), etc.) doivent impérativement être prises en compte afin de répondre au principe d'égalité d'accès aux services publics et de prévenir les risques d'exclusion numérique. Nous regrettons que ces nouveaux modes d'accès ne soient pas adaptés aux spécificités des plus fragiles avant toute mise en œuvre. Plusieurs mesures d'accompagnement doivent être mises en place afin de palier le risque d'exclusion numérique : création d'outils adaptés, formations, accompagnement physique, etc. Enfin, pour les personnes qui ne sont pas en mesure d'utiliser ces outils, le digital et les procédures dématérialisées ne doivent rester qu'une option. Par conséquent, les moyens alternatifs d'accès doivent perdurer, comme l'accès aux guichets (bancaires, CAF, impôts, etc.) ou l'accueil physique, etc.

Pour exemple, les projets portés par la CNAMTS, placée sous tutelle du ministère des Solidarités et de la Santé, posent difficultés dans le cadre des modifications des conditions d'accès aux comptes AMELI des personnes accompagnées. Nous sommes face à des blocages pouvant avoir pour conséquences de retarder l'ouverture des droits des assurés, voire de les supprimer.

Nous avons saisi le Défenseur des Droits sur ces risques d'exclusions et le cas particulier de la CNAMTS. Le ministère de la Justice et le ministère des Solidarités et de la Santé doivent être garants du respect des droits des usagers, notamment par la promotion d'actions de sensibilisation des représentants de l'Etat face à ces risques et par le développement d'initiative de dialogues avec les acteurs que nous espérons voir émerger.

**Le dépassement de 30% du plafond des autorisations pour les services.** Nos réseaux respectifs nous alertent sur le dépassement de leur plafond de 30% du nombre de mesures de protection maximum qu'un service de PJM est autorisé à gérer. En effet, une association tutélaire se voit délivrer une autorisation pour pouvoir accompagner un nombre déterminé de personnes. Un dépassement de 30% de ce premier plafond est expressément prévu et autorisé par l'article D. 313-2 du CASF.

Au-delà de ces 30%, les associations tutélaires alertent leur DDCS et les magistrats. Les DDCS informent que ce surcroît d'activité ne sera pas financé au visa de l'article L313-8 du CASF. De plus, les assurances professionnelles ne prennent pas en charge tout préjudice pouvant découler de ces nouvelles mesures confiées en dehors de l'autorisation. Parallèlement, les juges des tutelles continuent de confier les mesures, par nécessité. Les associations font alors appel pour être dessaisies de la mesure confiée. Or, les juges des tutelles, au visa de l'article 450 du code civil et reprenant la décision de la cour d'appel de DOUAI du 31 mars 2016<sup>2</sup>, jugent que ces contraintes ne leurs sont pas opposables et déboutent les associations.

Au-delà des questions de financement et de responsabilité, la qualité de l'accompagnement peut être amoindrie compte tenu du nombre de personnes accompagnées par un professionnel.

Afin de répondre à un accompagnement de qualité, conforme aux respects des droits des personnes protégées et du cadre légal, nous souhaitons que le ministère de la Justice et le ministère des Solidarités et de la Santé puissent s'enquérir de cette situation qui devient récurrente afin de trouver une solution pérenne. La situation est alarmante, certains services s'interrogent sur le fait de ne pas exercer la mesure confiée.

**Le groupe de travail Ethique et Déontologie des MJPM.** Le projet de loi de finances pour 2018<sup>3</sup> prévoit un groupe de travail sur l'éthique et la déontologie des MJPM piloté par la DGCS. Nous saluons l'intérêt que porte le gouvernement sur ce sujet éminemment incontournable de par la nature des missions confiées. Nous souhaiterions que le ministère de la Justice puisse porter également ces travaux.

Ces sujets démontrent le réel besoin d'une coordination entre le ministère de la Justice et le ministère des Solidarités et de la Santé.

La Cour des comptes dans son rapport de 2016 sur la protection juridique des majeurs avait relevé la nécessité de « faire émerger une politique publique de la protection des majeurs » et que celle-ci soit « piloter, réguler et coordonner ». La proposition était alors de confier cette mission à un **délégué interministériel**. L'ensemble des acteurs a toujours porté cette proposition, aujourd'hui plus que jamais.

Notre secteur souffre d'un manque de considération et d'une approche systématiquement négative, en particulier dans les médias. Nous avons à cœur de tendre vers l'amélioration de la qualité de l'accompagnement des personnes les plus vulnérables, c'est pourquoi, nous réitérons notre alerte, auprès de vous, en tirant la sonnette d'alarme sur la situation préoccupante du secteur et surtout sur les enjeux en matière de financement.

---

<sup>2</sup> Arrêt Cour d'appel de DOUAI, 31 mars 2016, n°15/06800, minute n°2016/55

<sup>3</sup> Plan annuel de performance, PLF 2018, programme n° 304

### Les propositions de l'interfédération

L'interfédération, qui représente environ 350 associations tutélares, 900 Mandataires exerçant à titre individuel, et 450 000 majeurs bénéficiant d'une mesure de protection et de nombreuses familles exerçant une mesure de protection familiale, souhaite :

- **Que le barème 2017 sur le taux de participation du majeur soit reconduit en 2018**, afin d'attendre des données objectivées sur le coût de la mesure de protection (pour mémoire prévues fin 2018) ;
- **Que la franchise égale au montant de l'AAH** dans la détermination de l'assiette des ressources **soit conservée** ;
- Que le **juste coût de la mesure** de protection soit défini en tenant compte non seulement du type de mesure, mais également de la situation de la personne protégée ;
- Que l'Etat assume pleinement son rôle et **ne fasse pas peser la solidarité nationale sur des personnes protégées** qui, pour la plupart, ne sont pas à l'origine de l'ouverture de cette mesure de protection ;
- Que les personnes, dont le niveau de ressources se situe **en dessous ou au niveau du seuil de l'AAH annuelle, soient exonérées de toute participation** ;
- Le **maintien de l'exclusion de l'assiette des ressources** destinées à déterminer le montant de leur participation au financement de leur mesure de protection, les **rentes d'un contrat épargne handicap** dont bénéficient les personnes en situation de handicap.
- **Participer à la rédaction du prochain décret** relatif aux modalités de la détermination de la participation des personnes protégées.
- La **désignation d'un délégué interministériel** afin de piloter une véritable politique publique dédiée à la protection juridique des majeurs.

Nous vous prions de bien vouloir agréer, Madame la Ministre des Solidarités et de la Santé, l'expression de notre haute considération,

Présidente de l'UNAF



Marie-Andrée BLANC

Président de la FNAT



Ange FINISTROSA

Président de l'Unapei



Luc GATEAU

Présidents de la FNMJI



David MATILE (& Séverine Roy)

Président de l'ANDP



Pierre BOUTTIER

#### Copie à :

- Monsieur Édouard Philippe, Premier Ministre,
- Madame Nicole BELLOUBET, Garde des Sceaux, ministre de la Justice,
- Monsieur Jean-Philippe VINQUANT, Directeur général de la cohésion sociale,
- Monsieur Thomas ANDRIEUX, Directeur des affaires civiles et du sceau.

Annexe : Projections de l'impact de la suppression de la franchise égale au montant de l'AAH dans la détermination de l'assiette des ressources :

		Revenu annuel estimé	Participation annuelle	Participation mensuelle
Cas n°1	1 personne dépassant l'AAH de 10 € par mois	9 816,00 €	106,17 €	8,85 €
Cas n°2	Idem cas n° 1 + 100 € d'intérêts de placement	9 916,00 €	114,17 €	9,51 €
Cas n°3	1 personne seule travaillant en Esat avec 1 AAH partielle + PPA	13 700,00 €	416,89 €	34,74 €
Cas n°4	Idem cas n°3 + 100 € d'intérêts de placement	13 800,00 €	424,89 €	35,41 €
Cas n°5	1 personne vivant en couple et travaillant en ESAT avec AAH taux plein + PPA	19 312,00 €	989,75 €	82,48 €
Cas n°6	Idem cas n°5 + 100 € d'intérêts de placement	19 412,00 €	1 005,75 €	83,81 €