

Les majeurs protégés : une sous-population encore méconnue par manque de données statistiques. Proposition pour combler ces lacunes

Paskall GENEVOIS-MALHERBE

Université de Bordeaux

Au fil des années, diverses politiques publiques ont été développées afin de protéger, d'accompagner et de porter assistance aux personnes vulnérables. Ainsi, dans le but de protéger juridiquement, de manière occasionnelle ou de manière continue, « le majeur qu'une altération de ses facultés personnelles met dans l'impossibilité de pourvoir seul à ses intérêts [...] [ou le majeur] qui, par sa prodigalité, son intempérance ou son oisiveté, s'expose à tomber dans le besoin ou compromet l'exécution de ses obligations familiales », la loi n° 68-5 portant réforme du droit des incapables majeurs a été promulguée, en France, le 3 janvier 1968. Avec cette loi, la sous-population des « majeurs protégés » a vu le jour. Soulignons que, depuis le 1^{er} janvier 2009, la loi n° 2007-308 du 5 mars 2007 portant réforme de la protection juridique des majeurs est en vigueur en France. Ainsi, d'après l'article 425 du Code civil issu de cette loi, « toute personne dans l'impossibilité de pourvoir seule à ses intérêts en raison d'une altération, médicalement constatée, soit de ses facultés mentales, soit de ses facultés corporelles de nature à empêcher l'expression de sa volonté peut bénéficier d'une mesure de protection juridique [...] [sauvegarde de justice, curatelle, tutelle]. S'il n'en est disposé autrement, la mesure est destinée à la protection tant de la personne que des intérêts patrimoniaux de celle-ci. Elle peut toutefois être limitée expressément à l'une de ces deux missions. » Afin de recentrer les mesures de protection juridique sur les personnes atteintes d'une altération de leurs facultés personnelles, la curatelle pour prodigalité, oisiveté et intempérance a été supprimée.

Malgré ce changement législatif, la sous-population des majeurs protégés peut être définie depuis 1968 comme l'ensemble des personnes âgées d'au moins dix-huit ans, placées sous l'un des trois régimes de protection juridique français (sauvegarde de justice, curatelle, tutelle) et ayant leur domicile administratif en France métropolitaine ou dans un département d'outre-mer. Précisons que la protection apportée aux personnes tient toujours compte de la situation médicale, familiale, patrimoniale des majeurs à protéger et de leurs besoins.

La réalisation d'une analyse démographique de la sous-population des majeurs protégés permettrait, entre autres, d'estimer l'effectif de cette sous-population au fil des années, de déterminer les facteurs explicatifs de cette évolution, de comprendre le renouvellement de cette sous-population et l'évolution des déterminants de celui-ci, mais également de voir comment la société se propose de protéger, d'aider les personnes en perte d'autonomie et/ou considérées comme prodigues, intempérantes ou oisives. Afin d'appréhender la sous-

population des majeurs protégés sous son aspect statique (effectif et caractéristiques des majeurs protégés à une date donnée) et sous son aspect dynamique (entrée dans le dispositif de protection juridique, sortie de celui-ci et parcours des majeurs protégés dans le dispositif de protection), il est indispensable de disposer de données statistiques de flux et de stock. Ces dernières étant nécessaires au calcul des différents indices spécifiques permettant l'étude des phénomènes démographiques se manifestant par les événements modifiant l'effectif et la structure de la sous-population des majeurs protégés.

Lors de cette communication, nous présenterons tout d'abord le cadre théorique d'analyse de la sous-population des majeurs protégés (présentation des événements démographiques, des indicateurs et des cohortes...), puis différentes sources de données disponibles pouvant en théorie être utilisées pour étudier cette sous-population. L'accent sera mis sur deux enquêtes (enquête Handicaps-incapacités-dépendance, enquête Handicap-santé) dans lesquelles des informations sur les majeurs protégés sont collectées. Nous examinerons la qualité et les limites de ces données. Pour finir, nous proposerons un système de collecte de données permettant d'améliorer la qualité et la quantité de données collectées sur la sous-population des majeurs protégés.

Cadre théorique d'analyse

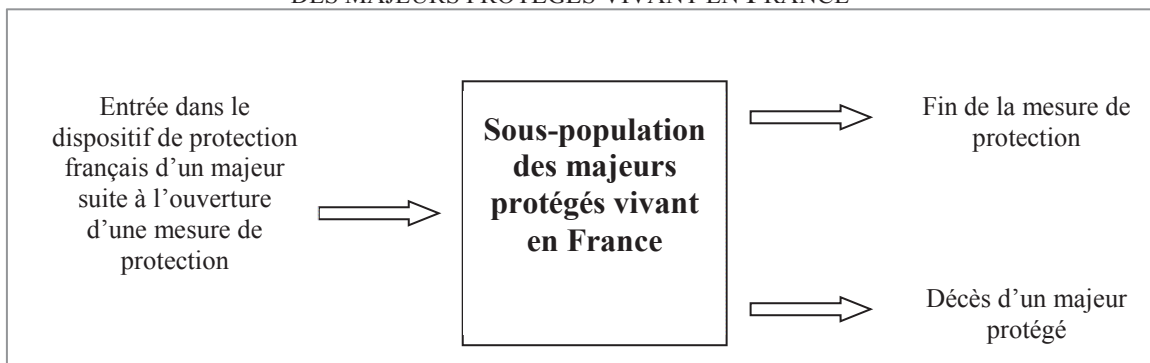
La sous-population des majeurs protégés est constamment en train de se modifier par le jeu des entrées et des sorties. « Il y a, en général, autant de modes d'entrée dans une sous-population quelconque que de caractères acquis attachés à cette sous-population, outre l'arrivée sur le territoire d'individus ayant acquis auparavant ces caractères, et autant de modes de sortie de cette sous-population que de caractères susceptibles d'être perdus, auxquels s'ajoutent le décès de l'individu et son départ hors du territoire » (Blayo, 1995).

Le caractère acquis attaché à la sous-population des majeurs protégés est la protection juridique, celui-ci étant effectif à l'issue d'un jugement. Le majeur passe alors du statut de « non protégé » au statut de « protégé ». L'entrée dans la sous-population des majeurs protégés vivant en France, autrement dit dans la sous-population des majeurs vivant sous un régime de protection français et dont le domicile se situe dans l'Hexagone, n'a lieu qu'à la suite de l'ouverture d'une mesure de protection française (sauvegarde de justice, curatelle ou tutelle) pour une personne majeure non protégée par le dispositif de protection français et domiciliée en France. Ainsi, l'arrivée sur le territoire français d'un majeur qui a acquis le caractère de « protégé » dans son pays d'origine, n'est pas ici considérée comme une entrée dans la sous-population étudiée car sa protection n'est pas régie par la loi française. En effet, pour que cette personne entre dans la sous-population étudiée, son dossier doit être soumis à la même procédure de mise sous protection que celui d'une personne n'ayant pas immigré. Autrement dit, il n'y a pas d'immigration de majeurs protégés mais seulement des entrées dans le dispositif de protection français de majeurs immigrés nécessitant une protection.

Intéressons-nous maintenant aux modes de sortie de la sous-population des majeurs protégés. Ils sont au nombre de deux : la fin de la mesure de protection¹ et le décès du majeur protégé. Le départ hors de France du majeur protégé n'est pas considéré comme un mode de sortie en tant que tel car, si un majeur protégé quitte le territoire français et est domicilié à l'étranger, le juge des tutelles se déclare incompétent territorialement et prononce une mainlevée, autrement dit, il déclare la fin de la mesure de protection. En d'autres termes, il n'y a pas d'émigration de majeurs protégés mais des fins de mesure de protection causées par la sortie du territoire national. Précisons que la sortie du dispositif de protection par fin de mesure peut également être causée par une mainlevée suite à l'amélioration de l'état de santé du majeur, une péremption de la déclaration dans le cas d'une sauvegarde de justice, une caducité de la demande de mise sous tutelle ou curatelle si le majeur est sous sauvegarde de justice...

Les événements « entrée » et « sortie » qui viennent d'être présentés peuvent être considérés comme des événements renouvelables. En effet, en théorie, un majeur peut entrer dans la sous-population des majeurs protégés et en sortir plusieurs fois dans sa vie (une seule fois en ce qui concerne la sortie par décès). Pour qu'ils puissent être considérés comme non renouvelables, un rang d'occurrence doit leur être attribué.

FIGURE 1 : PRÉSENTATION THÉORIQUE DU RENOUVELLEMENT DE LA SOUS-POPULATION DES MAJEURS PROTÉGÉS VIVANT EN FRANCE



Source : auteur.

L'équation fondamentale du renouvellement de la sous-population des majeurs protégés (MP) est donc la suivante :

$$MP^{1/1/t+1} = MP^{1/1/t} + Entrées^t - Fins\ de\ mesure^t - Décès\ de\ MP^t$$

¹ Ici, il est question des fins de mesure de protection non suivies immédiatement du prononcé d'une autre mesure de protection, qui font alors sortir le majeur de la sous-population des majeurs protégés, et non pas des fins de mesure suivies immédiatement du prononcé d'une autre mesure, qui correspondent alors à des changements/conversions de mesure et n'entraînent pas la sortie du majeur de la sous-population des majeurs protégés. Autrement dit, on fait ici référence à la cessation de toute protection juridique.

« Le premier objet de la démographie est de déterminer l'effectif » de la sous-population à étudier (Henry, 1984) ; néanmoins, cela ne suffit pas pour caractériser le stock de majeurs protégés à une date donnée. En effet, après avoir précisé le nombre d'individus composant la sous-population qui nous intéresse et après avoir vu si ce nombre évolue au fil des années, il est important de pouvoir répartir la sous-population selon certaines variables (dont les deux premières qui viennent à l'esprit sont le sexe et l'âge) afin d'étudier la structure de celle-ci. En ayant la structure de la sous-population des majeurs protégés à différentes dates, nous pouvons avoir une idée de l'évolution de ses caractéristiques et ainsi disposer d'une première approche dynamique de cette sous-population. Un taux d'accroissement peut également être calculé, si l'on dispose de l'effectif de majeurs protégés à différentes dates. Ces deux éléments sont toutefois loin d'être satisfaisants pour comprendre le renouvellement de la sous-population des majeurs protégés.

La sous-population des majeurs protégés est en perpétuelle transformation mais le simple dénombrement des flux d'entrée et de sortie n'est pas suffisant pour réaliser une analyse du renouvellement de celle-ci. L'élimination des facteurs parasites (tels que les effets d'effectif et de structure) par le biais du calcul de taux, de rapports, de proportions, de quotients... donne une indication de la force des phénomènes étudiés. Sous certaines conditions et selon certains procédés, les quotients (issus ou non de la transformation des taux de première catégorie) et les taux de deuxième catégorie peuvent être synthétisés. Le résultat de ces synthèses peut alors permettre de mesurer l'intensité du phénomène étudié à l'état pur¹. Il existe des événements concurrents aux événements étudiés qui perturbent l'observation de ces derniers. « L'observation des événements par lesquels se manifeste un phénomène offre une mesure mêlée de l'action de plusieurs phénomènes », « seule la démarche qui consiste à isoler les phénomènes à l'état pur, permet d'attribuer à chaque phénomène le poids de son influence sur les nombres d'événements observés » (Blayo, 1995). C'est grâce à cette démarche que nous pourrions prendre, en l'absence de perturbateur, des mesures de l'intensité et du calendrier² du phénomène étudié au sein d'un ensemble de personnes qui ont vécu un même événement au cours de la même période, autrement dit au sein d'une cohorte.

Une bonne description d'un phénomène par son intensité et son calendrier nécessite que l'étude soit menée « au sein d'un groupe homogène, composé d'individus qui ont tous la même probabilité de vivre l'événement étudié, et [...] le meilleur critère d'homogénéité pour un groupe est d'avoir vécu à une même date l'événement nécessairement et immédiatement antérieur à celui qu'on étudie » (Blayo, 1991). De plus, on peut accroître l'homogénéité de cette cohorte (constituée au moment de l'arrivée de l'événement immédiatement antérieur et

¹ On entend par intensité du phénomène étudié à l'état pur, le nombre moyen d'événements étudiés que l'on observerait par personne, si une cohorte n'était soumise qu'à ce phénomène au cours de tout ou partie des intervalles de vie durant lesquels il se manifeste.

² Il s'agit ici de la durée moyenne écoulée entre l'événement constitutif de la cohorte et l'événement étudié.

qu'on appellera par la suite : cohorte *ia*) « en la subdivisant en sous-cohortes d'individus classés selon la date à laquelle ils ont vécu un événement *na* [nécessairement antérieur] qui a précédé l'événement immédiatement antérieur » (Blayo, 1991). Ainsi, par exemple, si l'on s'intéresse au phénomène « première entrée dans le dispositif de protection », l'événement nécessairement et immédiatement antérieur à cette entrée est l'arrivée à la majorité, l'étude de la primo-entrée se fait donc dans une génération (ayant atteint 18 ans une même année). Dans le cas du phénomène « première sortie du dispositif de protection », l'événement nécessairement et immédiatement antérieur est la première entrée dans le dispositif de protection et l'événement nécessairement antérieur est l'arrivée à l'âge adulte (en effet, il faut avoir fêté son 18^{ème} anniversaire pour pouvoir bénéficier d'une mesure de protection destinée aux majeurs). Cela signifie que, pour avoir une bonne mesure du phénomène « première sortie du dispositif de protection », l'étude doit être menée dans les cohortes *ia* constituées lors de l'arrivée de l'événement « première entrée dans le dispositif de protection », subdivisées selon la durée écoulée, au moment de la première entrée, depuis l'obtention de la majorité (soit, plus simplement, selon l'âge à la première entrée dans le dispositif de protection).

Sources disponibles : enquête Handicaps-incapacités-dépendance et enquête Handicap-santé

Afin de réaliser ces différentes études, il est donc nécessaire de disposer de données de flux et de stock réparties selon de nombreux critères : année de naissance, sexe, rang d'occurrence des entrées et des sorties du dispositif de protection, année de survenue de l'événement étudié et de l'événement nécessairement et immédiatement antérieur à celui-ci (par exemple : la date de la première sortie et de la seconde entrée dans le dispositif de protection pour l'étude de l'entrée de rang 2), type de régime de protection prononcé (sauvegarde de justice, curatelle, tutelle), motif de sortie du dispositif de protection (décès, fin de mesure), etc.

L'inventaire des sources de données existantes relatives aux majeurs protégés (Malherbe, 2012) montre que les données statistiques sont multiples, diverses mais partielles car elles sont produites par différents organismes qui ont chacun leur propre méthode de collecte, leur propre but, leur propre population cible... Ces données ne sont pas toujours comparables ni même cumulables. Ainsi, cet inventaire des sources de données existantes révèle que les données statistiques nécessaires à la réalisation d'une analyse démographique complète (comme présentée ci-dessus) sont loin d'être disponibles à ce jour, qu'un certain nombre de données fondamentales à la connaissance de cette sous-population ne sont pas collectées¹ et qu'aucune de ces sources ne fournit réellement à la fois des données de stock et des données de flux. La statistique judiciaire, par exemple, informe principalement sur les

¹ Le nombre exact de majeurs protégés vivant en France n'est pas connu ; les entrées et les sorties du dispositif ne sont généralement pas classées en fonction de la durée écoulée depuis l'événement nécessairement et immédiatement antérieur et elles ne sont également jamais classées par rang d'occurrence...

flux entrants tandis que les enquêtes Handicaps-incapacités-dépendance (HID 1998-1999) et Handicap-santé (HS 2008-2009) renseignent uniquement sur le stock.

FIGURE 2 : PRÉSENTATION DE TROIS GRANDES SOURCES DE DONNÉES EXPLOITABLES POUR L'ÉTUDE DE LA SOUS-POPULATION DES MAJEURS PROTÉGÉS DANS SON ENSEMBLE

Source	Statistique judiciaire		Enquête HID	Enquête HS
	Annuaire statistique de la Justice	Données détaillées qui nous ont été fournies par le Ministère de la justice		
Caractéristique				
Méthode de collecte	Enregistrement administratif des affaires civiles dans chaque juridiction (répertoire général civil)		Enquête ponctuelle Questionnaire administré en face à face	Enquête ponctuelle Questionnaire administré en face à face
But de la collecte	Mesurer l'activité judiciaire et permettre de connaître à tout moment l'état de l'affaire		Dénombrer et décrire la population concernée par des handicaps, des incapacités et des dépendances, à partir d'une enquête menée auprès de l'ensemble des majeurs et mineurs vivant en institution, en domicile ordinaire et en milieu carcéral	Dénombrer et décrire la population concernée par des handicaps, des limitations fonctionnelles et des dépendances, à partir d'une enquête menée auprès de l'ensemble des majeurs et mineurs vivant en institution et en domicile ordinaire
Exhaustivité de l'information collectée	Exhaustif	Exhaustif	Sondage 15 000 personnes en institution 17 000 personnes en domicile ordinaire 1 300 personnes en milieu carcéral	Sondage 9 000 personnes en institution 30 000 personnes en domicile ordinaire
Plan de sondage			Stratifié avec des taux de sondage inégaux (avec une enquête de filtrage pour les personnes vivant en domicile ordinaire et en milieu carcéral)	Stratifié avec des taux de sondage inégaux (avec une enquête de filtrage pour les personnes vivant en domicile ordinaire)
Couverture géographique des données	France entière	France entière	France métropolitaine	France entière
Principales variables collectées	Sexe Groupe d'âges Mesure de protection	Sexe Année de naissance / Groupe d'âges Mesure de protection	Sexe Age Mesure de protection Lieu de résidence Etat de santé Situation familiale Relations familiales et amicales Patrimoine/ressources Situation professionnelle Education	Sexe Age Mesure de protection Lieu de résidence Etat de santé Situation familiale Relations familiales et amicales Patrimoine/ressources Situation professionnelle Education
Mesures de protection concernées	Tutelle Curatelle (Sauvegarde de justice)	Tutelle Curatelle (Sauvegarde de justice)	Tutelle Curatelle Sauvegarde de justice	Tutelle Curatelle Sauvegarde de justice
Nature des données diffusées sur les majeurs protégés	Extraction de données agrégées de flux		Données individuelles de stock	Données individuelles de stock
Date(s) couverte(s) par les données diffusées	1969-2010	1996-2012	1998-1999-2001	2008-2009
Principales limites des données	* Très peu de données sur les flux sortants * Pas de données sur les sauvegardes de justice sur l'ensemble de la période * Aucun croisement entre les différentes variables collectées	* Aucune distinction entre les fins de mesure par mainlevée et les fins de mesure par décès (avant 2009) * Peu de données sur les flux sortants en 2007 et en 2008, et aucune donnée sur les flux entrants en 2012 * Aucun données concernant les sauvegardes de justice (avant 2009)	* Faible nombre de majeurs protégés enquêtés en domicile ordinaire (300 contre 4 000 en institution) * Problème de formulation de la question permettant de repérer les majeurs protégés * Enquête menée uniquement en France métropolitaine	* Faible nombre de majeurs protégés enquêtés en domicile ordinaire (500 contre 4 200 en institution) * Problème de filtre au niveau des questions permettant de repérer les majeurs protégés
Principaux avantages des données	* Couvrent l'ensemble du territoire français	* Couvrent l'ensemble du territoire français * Croisement entre les trois variables : sexe, année de naissance / groupe d'âges et mesure de protection	* Décomposition de l'enquête en fonction du lieu de résidence * De nombreuses variables collectées * Réponses aux questions données dans la majorité des cas par l'intéressé	* Décomposition de l'enquête en fonction du lieu de résidence * De nombreuses variables collectées * Enquête menée en France métropolitaine et dans les DOM

Source : auteur.

Dans la suite de cette communication nous allons essayer de montrer pourquoi les données des enquêtes HID et HS (menées au niveau national en population générale), qui semblent *a priori* appropriées pour estimer l'effectif et la structure (par âge, par sexe, par type de mesure de protection) de la population des majeurs protégés, ne le sont en réalité pas totalement.

D'après l'exploitation des données des enquêtes HID et HS, il y aurait en France :

– en 1998-1999 :

- 335 000 personnes sous tutelle ou curatelle ;
- 350 000 personnes sous tutelle, curatelle ou sauvegarde de justice ;

– en 2008-2009 :

- 530 000 personnes sous tutelle ou curatelle¹ ;
- 532 000 personnes sous tutelle, curatelle ou sauvegarde de justice.

Ces chiffres sont bien différents de l'estimation du nombre de majeurs sous tutelle ou curatelle réalisée par le ministère de la Justice par le biais d'inventaires de dossiers actifs (500 000 personnes au 31 décembre 1996 – D'Autume, Pauron, 1998 – et 698 347 personnes au 31 décembre 2007 – ministère de la Justice, 2008) ou encore celle effectuée par F. Muñoz-Pérez (538 000 personnes au 31 décembre 1998 – Muñoz-Pérez, 2000). Comment peut-on expliquer de telles différences ?

Une première explication pourrait se trouver dans la *construction des échantillons* de ces enquêtes, et principalement dans ceux utilisés en domicile ordinaire.

L'enquête HID cherche à étudier et, entre autres, à établir une estimation du nombre de personnes touchées par un handicap, une incapacité voire une dépendance sur l'ensemble du territoire français et, ce, quelle que soit leur situation vis-à-vis des systèmes d'aide ou leur lieu de résidence. C'est pour atteindre ce but que l'enquête HID a été décomposée en trois volets réalisés auprès d'un public différent, à des périodes différentes et avec des méthodes d'échantillonnage différentes. L'enquête HID-institutions a été menée auprès de personnes vivant en institution en 1998. L'enquête HID-ménages a été conduite auprès de personnes vivant en domicile ordinaire en 1999 et elle a été précédée de l'enquête « Vie quotidienne et santé » (VQS), qui a servi de filtrage. Pour finir, l'enquête HID-prisons s'est déroulée en 2001 auprès de personnes majeures incarcérées en France métropolitaine ; cette enquête a également été précédée par une phase de filtrage *via* l'enquête VQS.

L'enquête HS a été mise en place en 2008-2009 afin d'actualiser les données issues de l'enquête HID, tout en tenant compte des changements de contextes, notamment législatifs, et des enseignements de cette dernière enquête. De nouveau, l'échantillon enquêté a été divisé

¹ Le calcul de l'intervalle de confiance indique que le nombre de personnes sous tutelle ou curatelle serait compris entre 284 000 et 384 000 en 1998-1999 et entre 475 000 et 586 000 en 2008-2009.

en fonction du lieu de résidence (ménage ordinaire en 2008, institution en 2009) et la méthode d'échantillonnage est assez proche de celle utilisée dans l'enquête HID (recours à l'enquête VQS et stratification avec des taux de sondage inégaux).

Afin de cibler au mieux la population à enquêter, les échantillons des volets « ménages » ont été réalisés en deux étapes. Les résultats des enquêtes de filtrage VQS ont permis de construire une base de sondage pour le tirage des échantillons des enquêtes HID et HS. Dans les deux cas, les personnes ayant répondu à l'enquête de filtrage VQS ont été divisées en groupes selon la sévérité présumée de leur handicap. Étant donné que les échantillons ont été construits de façon à « surreprésenter fortement les personnes les plus certainement et sévèrement atteintes par un handicap, permettant ainsi d'en décrire les situations avec suffisamment de précision »¹, ces groupes ont des probabilités de tirage fortement inégales. Ainsi, les personnes appartenant aux groupes correspondant aux personnes de sévérité présumée très faible voire nulle ont un taux de sondage très faible. Cela signifie que peu de personnes ont été interrogées dans ces groupes et donc que chacune d'elles représente un très grand nombre de personnes (jusqu'à environ 59 400 dans l'enquête HID et 17 400 dans l'enquête HS²). Parmi les individus de ces groupes peuvent se trouver des majeurs protégés mis sous curatelle pour une raison autre que l'altération des facultés mentales ou corporelles. En utilisant ce type d'échantillonnage les personnes en « bonne santé » mais avec des particularités (telles que certains majeurs protégés sous curatelle) sont mal représentées et sont souvent sous-estimées. Il se pourrait donc que l'écart d'environ 200 000 majeurs sous tutelle ou curatelle soit principalement dû à ce problème d'échantillonnage, de pondération dans les volets « ménages », et, par conséquent, que ces personnes vivent majoritairement en domicile ordinaire. Si cela s'avère, l'étude de la population des majeurs protégés à partir des données des enquêtes HID-ménages et HS-ménages ne permettrait que de fournir des tendances et non des résultats très précis sur les caractéristiques de cette population.

L'hypothèse, qui vient d'être formulée, peut être renforcée à l'aide des résultats d'une étude comparative des personnes vivant en établissement pour personnes âgées (Malherbe, 2012). Dans les deux enquêtes HS-institutions et EHPA 2007 (enquête menée auprès des Établissements d'hébergement pour personnes âgées en 2007), un certain nombre de types d'établissement d'hébergement identiques ont été enquêtés. L'enquête HS-institutions a été menée auprès d'un échantillon (d'environ 9 000 personnes), ce qui n'a pas été le cas pour l'enquête EHPA 2007, qui se voulait exhaustive (ainsi, des données sur environ 518 300 personnes ont été collectées); par conséquent, la précision des résultats est ici plus importante. La confrontation de l'effectif et la répartition par sexe et par génération des majeurs protégés vivant de manière durable dans les types d'établissement d'hébergement

¹ http://ifrhandicap.ined.fr/hid/hid_ftp/travaux/plansond.pdf (consulté le 04-03-2011).

² Pour information, les poids sont bien moins élevés dans le volet « institutions », au maximum 87 dans l'enquête HID et 1 350 dans l'enquête HS.

pour personnes âgées identiques, obtenus à l'aide de l'enquête HS-institutions, d'une part, et de l'enquête EHPA 2007, d'autre part, montre que les données de l'enquête HS-institutions semblent fournir une bonne estimation de la population des majeurs protégés vivant en institution, tout du moins en établissement d'hébergement pour personnes âgées.

Abordons maintenant le deuxième point qui pose problème lors de l'étude de la sous-population des majeurs protégés à l'aide des données des enquêtes HID et HS : *la formulation des questions relatives à la protection juridique des enquêtés.*

Le questionnaire de l'enquête HID a été construit de manière à traiter les trois dimensions du handicap développées dans la première classification internationale des handicaps (Mormiche, 2003) : les déficiences, les incapacités, les désavantages. Afin de traiter ces trois dimensions du handicap et de mettre en avant les conséquences des problèmes de santé sur la vie quotidienne, sur la vie sociale des individus, de nombreux thèmes sont développés dans le questionnaire HID. De plus, de nombreux gestes de la vie quotidienne et activités sociales des personnes sont passés en revue. Ainsi, le questionnaire est décomposé en modules, chacun d'eux étant consacré à un thème en particulier. Intéressons-nous tout particulièrement aux deux questions du module R consacrées à la protection juridique de l'enquêté et qui devraient en théorie nous permettre de déterminer le nombre de majeurs protégés vivant en France et la répartition de ces majeurs par type de mesure de protection juridique :

– Êtes-vous placé sous un régime de protection juridique (tutelle, curatelle, sauvegarde de justice...) ?

Oui ; Non ; Ne veut pas répondre ; Ne sait pas.

– Si oui, lequel ?

Tutelle aux prestations sociales ; Sauvegarde de justice ; Curatelle ; Tutelle d'État ; Autre tutelle ; Ne veut pas répondre ; Ne sait pas.

En examinant ces questions, deux éléments peuvent surprendre. Le premier est le choix des modalités de réponse. En effet, l'intitulé et le découpage des régimes de protection proposés ne sont pas ceux habituellement utilisés. De plus, pourquoi avoir mentionné ici la tutelle aux prestations sociales, qui n'est pas une mesure de protection juridique définie dans le Code civil ? La tutelle aux prestations sociales adultes (TPSA) est une mesure éducative régie par la loi n° 66-774 du 18 octobre 1966 inscrite dans le Code de la sécurité sociale. Elle peut être prononcée à l'égard d'un majeur percevant certaines prestations sociales si celles-ci ne sont pas utilisées dans l'intérêt du majeur, ou bien, si en raison de son état mental ou d'une déficience physique, le majeur vit dans des conditions d'alimentation, de logement et d'hygiène manifestement défectueuses¹. Une même personne peut bénéficier d'une TPSA (prononcée pour une durée déterminée pouvant aller de un à trois ans) et d'une mesure civile

¹ Article L.167-1 du Code de la Sécurité sociale issu de la loi n° 66-774 du 18 octobre 1966.

(sauvegarde de justice, tutelle, curatelle) : on parle alors de TPSA doublée ou d'une double mesure.

Le second élément qui pose problème est lié au type de question. La question « Êtes-vous sous un régime de protection juridique ? Si oui, lequel ? » n'est pas suivie de la mention « possibilité de réponses simultanées », donc l'enquêté ne peut pas donner plusieurs réponses. Cela interdit donc la déclaration des doubles mesures de protection (mesure civile + TPSA), alors que nous savons que ces doubles mesures représentent un nombre non négligeable de mesures à l'époque de l'enquête. L'ordre des propositions de réponses (tutelle aux prestations sociales ; sauvegarde de justice ; curatelle ; tutelle d'Etat ; autre tutelle ; ne veut pas répondre ; ne sait pas), combiné à la nécessité de réponse unique, pourrait ainsi conduire les personnes bénéficiant d'une double mesure à privilégier la première modalité de réponse au détriment des suivantes. Ainsi, cela peut engendrer une sous-estimation du nombre d'adultes bénéficiant d'une mesure de protection définie par le Code civil (tutelle, curatelle et sauvegarde de justice) calculé par le biais de l'enquête HID et avoir des conséquences sur la répartition des majeurs protégés par type de mesure de protection juridique en 1998-1999.

Le questionnaire de l'enquête HS est également décomposé en modules, et une série de questions relatives à la protection juridique est posée. À la fin du module L1 du questionnaire HS-ménages, se trouvent trois questions concernant la protection juridique de l'enquêté (posées aux personnes de 18 ans ou plus). Celles-ci sont un peu différentes de celles posées dans l'enquête HID¹ ; de plus, les questions relatives à la protection juridique ne sont pas strictement les mêmes dans le volet « institutions » et dans le volet « ménages » du questionnaire de l'enquête HS. Rappelons qu'aucune question rétrospective concernant les mesures de protection n'est posée dans les enquêtes HID et HS.

Dans le volet « ménages », les questions sont les suivantes :

– Êtes-vous placé(e) sous tutelle, y compris tutelle aux prestations sociales, curatelle ou un autre régime de protection juridique ?

Oui ; Non ; Refus ; Ne sait pas.

¹ Il en est de même pour les institutions sélectionnées.

– Si oui, lequel ? (plusieurs réponses possibles)

Tutelle (tutelle complète, administration sous contrôle judiciaire, tutelle d'État ou gérance de tutelle) ; Curatelle ; Sauvegarde de justice ; Tutelle aux prestations sociales adultes (TPSA) ; Autre ; Refus ; Ne sait pas.

– Si la personne est sous curatelle, est-ce :

Une curatelle simple ; Une curatelle aménagée ; Une curatelle renforcée ; Une autre curatelle ; Refus ; Ne sait pas.

Au tout début du questionnaire HS-institutions, il est demandé à l'enquêté s'il est sous tutelle (précisons que seules deux modalités de réponse, oui et non, sont proposées). Par conséquent, la formulation des questions du module L1 a été très légèrement modifiée :

– Êtes-vous placé(e) sous tutelle aux prestations sociales, curatelle ou un autre régime de protection juridique ?

Oui ; Non ; Refus ; Ne sait pas.

– Si oui, lequel ? (plusieurs réponses possibles)

Curatelle ; Sauvegarde de justice ; Tutelle aux prestations sociales adultes (TPSA) ; Autre ; Refus ; Ne sait pas.

– Si la personne est sous curatelle, est-ce :

Une curatelle simple ; Une curatelle aménagée ; Une curatelle renforcée ; Une autre curatelle ; Refus ; Ne sait pas.

En théorie, à l'aide des réponses collectées *via* ces deux lots de questions, il devrait être possible de déterminer le nombre de majeurs protégés vivant en France (réparti par régime de protection) en 2008-2009 et leurs caractéristiques.

Dans l'enquête HS, un effort dans la formulation des questions concernant la protection juridique a tout particulièrement été réalisé. En effet, deux des problèmes majeurs rencontrés dans l'enquête HID ont été, en partie, supprimés : le problème lié à l'impossibilité de déclarer les doubles mesures et celui lié aux intitulés des régimes de protection ; mais un nouveau type de problème est apparu dans le volet « institutions ».

Dans cette enquête, les modalités de réponse à la question relative au type de régime de protection juridique dont bénéficie l'enquêté prennent bien en compte les mesures de protection définies et inscrites dans le Code civil (et, ce, avec les intitulés utilisés dans ce dernier) : tutelle, curatelle et sauvegarde de justice. Le régime de protection « autre » reste tout de même un peu flou. Comme dans l'enquête HID, la tutelle aux prestations sociales adultes est considérée comme une mesure de protection juridique. Revenons sur le problème des doubles mesures, plus exactement sur le problème de la non-possibilité de déclarer une mesure civile en cas de déclaration d'une TPSA. Celui-ci a été résolu assez simplement dans l'enquête HS-ménages en ajoutant la mention « plusieurs réponses possibles » à la question « Êtes-vous placé(e) sous tutelle, y compris tutelle aux prestations sociales, curatelle ou un

autre régime de protection juridique ? Si oui, lequel ? ». En revanche, dans l'enquête HS-institutions, le problème se pose encore en partie. En effet, l'ajout de la question « Est-il/elle sous tutelle ? » (au début du questionnaire) et d'un filtre si la réponse à cette question est « oui » supprime la possibilité de déclarer une double mesure du type tutelle-TPSA. Seuls les adultes ayant répondu « non » à la question « Est-il/elle sous tutelle ? » se voient poser les questions, relatives à la protection juridique, présentes dans le module L1 du questionnaire et eux seuls peuvent déclarer des doubles mesures. En revanche, ici, cela ne devrait pas provoquer une sous-estimation du nombre d'adultes bénéficiant d'une mesure de protection définie par le Code civil. Ce filtre, ainsi que les termes employés dans la question « Est-il/elle sous tutelle ? », posent néanmoins un problème pour l'estimation de la répartition des majeurs protégés par type de mesure de protection. Il semblerait, au vu des résultats de l'exploitation des données de l'enquête, qu'un certain nombre d'enquêtés aient mal compris la question et aient pensé que le terme « tutelle » ne désignait pas un régime de protection en particulier mais le fait ou non d'être sous un régime de protection juridique. Du fait du filtre, les enquêtés n'ont ni la possibilité de réaliser leur erreur, ni même la possibilité de la corriger. Par conséquent, dans les données du volet « institutions » de l'enquête HS, certaines tutelles sont en réalité des curatelles ou des sauvegardes de justice. Il sera donc impossible, tout comme dans l'enquête HID, de déterminer de manière fiable la répartition de la population des majeurs protégés par type de régime de protection.

D'autres hypothèses peuvent être développées pour expliquer l'écart entre le nombre de majeurs protégés vivant en France estimé *via* les enquêtes HID et HS et celui estimé par d'autres sources :

- certains établissements non spécialisés dans l'hébergement pour personnes âgées mais accueillant un grand nombre de majeurs protégés ne sont peut-être pas couverts par les enquêtes HID et HS ; afin d'essayer de vérifier cette hypothèse, il aurait été intéressant de pouvoir mener une étude comparative similaire à celle menée entre les données des enquêtes HS-institutions et EHPA 2007 mais, cette fois-ci, à partir des données de l'enquête HS-institutions et de celles de l'enquête auprès des Établissements et Services médico-sociaux en faveur des personnes handicapées (ES 2010) ; malheureusement, le questionnaire de cette enquête ne comporte pour l'instant aucune question concernant la protection juridique des enquêtés ;
- la qualité de la réponse à la question relative à la protection juridique peut varier selon le statut du répondant (enquêté, membre de la famille de l'enquêté, membre de l'équipe médicale...) ; à cela peut s'ajouter un problème lié à une non-réponse importante à cette question ; certains enquêtés peuvent ne pas être conscients de bénéficier d'une mesure de protection ou ne pas souhaiter répondre à cette question, considérant cette situation comme stigmatisante ;
- certaines personnes aptes à répondre au questionnaire des enquêtes HID et HS n'ont pas souhaité participer à ces enquêtes du fait qu'elles bénéficiaient d'une mesure de protection juridique.

Proposition d'un système de collecte de données

Nous venons de montrer que les enquêtes HID et HS, qui semblaient *a priori* adaptées pour l'étude d'une population vulnérable telle que les majeurs protégés, ne le sont pas véritablement, d'une part, car les données relatives au stock ne sont pas totalement fiables, et, d'autre part, car aucune information sur les flux n'est disponible à partir de ces sources de données.

Une observation réalisée à l'aide d'une enquête rétrospective où est interrogé (à une date donnée) un échantillon¹ de personnes sur leur passé, permettrait la collecte de ces deux types de données mais avec un certain nombre de limites (la population interrogée est une population sélectionnée ; les défauts de mémoire ; les difficultés pour atteindre la population cible...). Une observation suivie serait moins exposée à ce genre de problèmes. C'est la raison pour laquelle nous proposons, entre autres, la mise en place d'une observation suivie par le biais de fichiers administratifs. Bien que l'exploitation de ces derniers pose un certain nombre de problèmes (seuls des groupes limités sont concernés par ces fichiers ; le mode d'enregistrement des événements n'est pas adapté à l'extraction de sous-produits statistiques ; il se peut que tous les événements concernant une personne ne soient pas enregistrés), « l'observation suivie de groupes plus ou moins étendus, assurée par divers organismes, est trop peu exploitée à des fins statistiques » (Henry, 1963), alors que l'exploitation de ces fichiers administratifs pourrait apporter à ces organismes des renseignements très précieux. En ce qui concerne la sous-population des majeurs protégés, nous suggérons de créer, dans un premier temps, un registre de majeurs protégés à partir de fichiers administratifs présents dans tous les tribunaux d'instance de France. Celui-ci s'appuierait sur les données saisies dans un logiciel de gestion des dossiers des majeurs protégés et fournirait ainsi un certain nombre d'informations sur le stock et les flux de majeurs protégés.

Un logiciel de gestion des dossiers des majeurs protégés (comportant également un module permettant de planifier et de suivre les comptes de gestion de la mesure de protection), appelé Tuti-Maj, est utilisé dans tous les tribunaux d'instance de France. Lorsqu'une demande de mise sous protection arrive au tribunal d'instance dont dépend le domicile de la personne à protéger, un dossier est systématiquement créé dans ce logiciel et il est mis à jour jusqu'à la fin de sa gestion. Celui-ci est identifié par le nom de la personne à protéger et par un numéro, noté « n° R.G.... » (R.G. pour « répertoire général civil »). Ce numéro reste associé à cette personne pendant toute la durée de vie du dossier. Un certain nombre de renseignements sont enregistrés dans ce dossier. Une partie de ces derniers est mentionnée dans la requête transmise aux services des tutelles, ce qui permet de remplir la première partie du dossier comprenant les informations sur la personne à protéger : son nom patronymique, son prénom, son nom d'épouse, son sexe, son statut matrimonial, sa date de

¹ Il est important que le nombre de majeurs protégés enquêtés ne soit pas trop faible. Celui-ci va avoir une influence sur l'analyse, et plus précisément sur la précision des résultats et le nombre de croisements de variables qui va pouvoir être réalisé.

naissance, son lieu de naissance (ainsi que le tribunal de grande instance du lieu de naissance), l'adresse de son domicile, l'adresse de sa résidence. Les différents certificats médicaux (du spécialiste et du médecin traitant) sont enregistrés dans le dossier, ainsi que des informations sur les membres de la famille connus à ce stade de la procédure. Est également précisé le membre de la famille ou le proche qui a fait la demande de mise sous protection. À l'issue de la procédure de mise sous protection, le type de mesure prononcée est renseigné dans le dossier. Si d'autres mesures de protection sont prononcées ultérieurement, celles-ci seront également mentionnées, tout comme les dates de début et de fin de chacune d'elles et le motif de fin de mesure. On dispose ainsi de l'intégralité de son parcours dans la sous-population des majeurs protégés (à condition que son dossier n'ait pas été transféré à un autre tribunal et que le majeur ne soit pas sorti du dispositif de protection et re-rentré ultérieurement).

Ce fichier administratif contient un nombre non négligeable de renseignements sur les personnes mises sous protection ainsi que sur la mesure de protection dont elles bénéficient (et celle(s) dont elles ont pu bénéficier auparavant). De plus, ce fichier a un certain nombre d'avantages :

- il est mis à jour régulièrement (plus précisément à chaque nouvel événement et normalement chaque année lors de la remise des comptes de gestion) ;
- tous les événements liés aux prononcés d'une mesure de protection, d'un changement de type de mesure de protection et de la fin d'une mesure de protection sont théoriquement enregistrés et datés ;
- si le majeur protégé ne change pas de tribunal et s'il ne sort pas du dispositif de protection, son dossier (identifié par un numéro) contient de l'information sur toutes les mesures de protection dont il a bénéficié au cours de sa vie ;
- en regroupant l'ensemble des fichiers de ce type utilisés dans les différents tribunaux d'instance de France, on est en possession de données sur l'ensemble des majeurs protégés vivant en France (néanmoins, il est difficile d'être sûr que tous les tribunaux remplissent les dossiers exactement de la même manière et avec la même attention) ;
- il est possible d'avoir, à partir d'une seule source, des données de flux et de stock (qui permettront de mener des analyses aussi bien longitudinales que transversales) ;
- depuis la circulaire du 10 septembre 2003, une fois le dossier fermé, celui-ci est archivé et conservé pendant une durée de trente ans.

Il ne faut tout de même pas oublier que ce fichier a, tout d'abord, pour finalité la gestion des dossiers des majeurs protégés au sein d'un tribunal d'instance, donc les données collectées ne sont pas forcément très nombreuses, et l'enregistrement et le codage des données ne sont peut-être pas totalement adaptés à l'exploitation statistique. De plus, ce sont les demandes de mises sous protection (et non pas l'individu) qui sont à l'origine de l'enregistrement et identifiées, donc le majeur protégé ne conserve pas son numéro de dossier s'il revient dans le dispositif de protection après l'avoir quitté pendant plusieurs années (même s'il dépend toujours du même tribunal d'instance). En effet, celui-ci est légèrement modifié car s'ajoute à la fin du premier numéro de dossier un numéro qui pourrait s'apparenter à un numéro de rang d'entrée (par exemple : n° R.G. 03-798 deviendra n° R.G.

03-798-1). Le numéro de dossier n'est également pas conservé au moment du transfert de son dossier vers un autre tribunal d'instance car chaque tribunal a sa propre numérotation. Il aurait été préférable que soit associé à chaque dossier un numéro invariable dans le temps, autrement dit un numéro que le majeur garde toute sa vie, comme son numéro de Sécurité sociale.

À première vue, ce fichier administratif apparaît, tout de même, comme pouvant être une bonne source de données exhaustives (contrairement aux enquêtes, qui concernent généralement uniquement un échantillon) pour la mise en place d'un suivi de la sous-population des majeurs protégés et donc pour la création d'un registre de majeurs protégés. Grâce à ce registre, il serait possible à tout moment de connaître, par exemple, le stock de majeurs protégés vivant en France (notamment réparti par type de mesure de protection) et de savoir si une personne est protégée ou non. Il serait également possible, sous certaines conditions, de décomposer les flux en fonction de la date de survenue de l'événement nécessairement et immédiatement antérieur.

Contrairement à une enquête, les données collectées dans les fichiers administratifs ne sont pas déterminées par les chercheurs mais sont dépendantes des informations utilisées pour la gestion du dossier du majeur protégé ou à protéger. Ainsi, l'information issue des dossiers des majeurs protégés ne suffirait pas à étudier en détail l'ensemble des caractéristiques socio-économiques, sanitaires... de ces personnes. En effet, peu de données socio-démographiques, économiques, sanitaires... sont saisies dans le logiciel de gestion. Ainsi, l'exploitation d'un registre de majeurs protégés construit à partir de fichiers administratifs présent dans les tribunaux d'instance est assez bien adaptée si l'on veut analyser le parcours des majeurs protégés dans le dispositif de protection ou déterminer le stock de majeurs protégés à une date donnée ; en revanche, si l'on souhaite étudier les caractéristiques socio-économiques, sanitaires... des majeurs protégés, la réalisation d'une enquête devra être envisagée dans un second temps.

Une enquête, exhaustive ou par échantillon, utilisant le registre de majeurs protégés comme base de sondage pourrait être menée. Celle-ci pourrait contenir des questions sur l'entourage familial du majeur protégé, sa situation professionnelle, ses revenus, son état de santé, son lieu de vie, son parcours dans le dispositif de protection... Des questions relatives à la mesure de protection dont bénéficie le majeur protégé au moment de l'enquête ainsi que sur celle(s) dont il a bénéficié dans le passé pourraient être posées (par exemple à l'aide d'un tableau permettant d'illustrer la chronologie des événements). Les réponses à ces questions pourraient ensuite être comparées aux informations présentes dans le registre de majeurs protégés, ce qui permettrait d'évaluer la qualité des données présentes dans ce registre et de compléter celles relatives au parcours dans le dispositif de protection juridique pour les personnes qui sont sorties de celui-ci et qui, ultérieurement, sont de nouveau placées sous protection ou qui ont changé de tribunal d'instance. Cette enquête pourrait être renouvelée à intervalle régulier, afin d'analyser l'évolution des différentes caractéristiques des majeurs protégés d'un point de vue individuel (parcours de vie) et collectif (à une date donnée).

À ce jour, la sous-population est encore méconnue par manque de données statistiques (rappelons qu'aucun vrai recensement ou registre de majeurs protégés n'existe). Ainsi, c'est uniquement grâce à une approche multi-sources qu'il est possible de donner une estimation de l'effectif et de la structure de la sous-population des majeurs protégés, de leur évolution dans le temps, et de réaliser une première étude des événements et des phénomènes associés à la dynamique de celle-ci. Nous proposons donc, dans cette communication, l'élaboration d'un système de collecte combinant la mise en place d'un registre de majeurs protégés à partir des données administratives collectées au sein des différents tribunaux d'instance de France et la réalisation, à intervalle régulier, d'enquêtes utilisant ce registre comme base de sondage. Comme dans tout système de collecte, il est indispensable de tenir compte des limites des données collectées lors de l'analyse. Néanmoins, ces données permettraient une étude à la fois longitudinale et transversale. S'agissant ici d'une sous-population totalement définie par la législation, des changements fréquents en la matière visant une adaptation des règles juridiques aux problèmes qu'elles entendent résoudre constituent un double argument en faveur des études transversales. Ainsi, l'analyse transversale serait un outil précieux pour parvenir à cette adaptation des textes aux réalités sociales.

Bibliographie

- AUTUME A. D' et PAURON A., mai 1998, « La protection juridique des majeurs : 500 000 personnes concernées », *Infostat Justice*, n° 51, 4 p.
- BLAYO CH., 1991, « Le choix des cohortes et des sous-cohortes : règles générales et application à l'avortement », *Population*, n° 6, p. 1379-1404.
- BLAYO CH., 1995, « La condition d'homogénéité en analyse démographique et en analyse statistique des biographies », *Population*, n° 6, p. 1501-1518.
- HENRY L., 1963, « Réflexion sur l'observation en démographie », *Population*, n° 2, p. 233-262.
- HENRY L., 1984, *Démographie : analyse et modèles*, Édition de l'Ined, Paris.
- MALHERBE P., 2012, « Les majeurs protégés en France : dénombrement, caractéristiques et dynamique d'une sous-population méconnue », thèse pour le doctorat en démographie, Université Montesquieu-Bordeaux IV.
- MINISTÈRE DE LA JUSTICE, 2008, *Les chiffres-clés de la Justice*.
- MORMICHE P., 2003, « L'enquête "Handicaps, incapacités, dépendance" : apports et limites », *Revue française des affaires sociales*, n° 1-2, janvier-juin, p. 11-29.
- MUÑOZ-PÉREZ F., 2000, *La population des majeurs protégés en France. Projections à l'horizon 2005 et 2010*, rapport au ministère de l'Emploi et de la Solidarité.