

## **Impact des modifications législatives sur la sous-population des majeurs protégés\***

---

**Paskall GENEVOIS-MALHERBE**

Université de Bordeaux

D'après l'article 488 du Code civil issu de la loi n° 68-5 du 3 janvier 1968, à la majorité, tout individu est capable de tous les actes de la vie civile ; il est alors considéré comme apte à défendre seul ses propres intérêts. Toutefois, cette capacité juridique peut être supprimée ou limitée dans certains cas : « Est néanmoins protégé par la loi, soit à l'occasion d'un acte particulier, soit d'une manière continue, le majeur qu'une altération de ses facultés personnelles met dans l'impossibilité de pourvoir seul à ses intérêts. Peut pareillement être protégé 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 population visée par cette loi est donc composée de personnes ayant des altérations des facultés mentales et/ou corporelles (dues à une maladie, une infirmité ou un affaiblissement lié à l'âge) et de personnes considérées comme prodigues, intempérantes ou oisives. Depuis l'entrée en vigueur, le 1<sup>er</sup> janvier 2009, de la loi n° 2007-308 du 5 mars 2007 portant réforme de la protection juridique des majeurs, aucun majeur ne peut être placé sous protection pour prodigalité, intempérance ou oisiveté (cette modification ayant été réalisée afin de recentrer le régime de protection juridique sur les personnes réellement atteintes d'une altération de leurs facultés personnelles). Que ce soit avant ou après la réforme du dispositif de protection juridique, la protection apportée aux personnes tient compte de la situation médicale, familiale, patrimoniale des majeurs à protéger et de leurs besoins. Ainsi, les majeurs en question peuvent être placés sous l'un des trois types de régime de protection prévus par la loi : la sauvegarde de justice, la curatelle et la tutelle.

Cette réforme est intervenue après de nombreuses années de débats sur un probable dysfonctionnement du dispositif de protection juridique. L'un des objectifs de cette refonte du dispositif de protection des majeurs est de diminuer, sinon arrêter, la croissance de la sous-population des majeurs protégés :

– en réduisant le nombre d'ouvertures de régime de protection, entre autres, en recentrant les mesures de protection juridique sur les personnes atteintes d'une altération de leurs facultés personnelles et en créant le nouveau dispositif du mandat de protection future ; l'objectif étant de diminuer la fréquence des mises sous protection juridique ;

---

\* Ce texte est en partie le résultat de recherches menées dans le cadre d'un post-doctorat financé par la Drees-ministère du Travail, de l'Emploi et de la Santé, par le ministère du Budget, des Comptes publics, de la Fonction publique et de la Réforme de l'État et par le ministère des Solidarités et de la Cohésion sociale.

– en augmentant le nombre de sorties du dispositif de protection, notamment en encourageant les mainlevées par le biais de révisions obligatoires et régulières des mesures de protection (dans le but d'accroître la fréquence des sorties par mainlevée).

Dans cette communication, nous allons essayer d'analyser l'impact des modifications législatives sur la sous-population des majeurs protégés et d'apprécier dans quelle mesure l'objectif cité ci-dessus commence à être atteint. Nous analyserons tout d'abord la croissance de cette sous-population avant et après l'entrée en vigueur de la loi n° 2007-308 du 5 mars 2007. Puis nous nous intéresserons aux nombres d'entrées et de sorties du dispositif de protection juridique au cours des vingt dernières années et nous tenterons d'expliquer l'origine de leurs fluctuations.

### **Évolution du nombre de majeurs protégés**

Dans le but d'étudier l'impact des modifications législatives récentes sur la sous-population des majeurs protégés, il est essentiel de disposer de données statistiques permettant de déterminer l'effectif de celle-ci et son évolution avant et après l'entrée en vigueur de la loi n° 2007-308 du 5 mars 2007. L'inventaire des sources de données existantes révèle qu'un certain nombre de données fondamentales à la connaissance de cette sous-population ne sont pas collectées (Malherbe, 2012). Par exemple, à ce jour, le nombre exact de majeurs protégés vivant en France n'est pas connu ; aucun vrai recensement ou registre de majeurs protégés n'existe. Ce n'est que grâce à une approche multi-sources qu'il est possible de donner une estimation de l'effectif et de la structure de cette sous-population.

La première estimation de l'effectif de majeurs protégés a été publiée en 1998 dans la publication *Infostat Justice* du ministère de la Justice. Ainsi, selon une estimation s'appuyant sur un inventaire des dossiers actifs dans les différents tribunaux d'instance, 500 000 personnes sous tutelle ou sous curatelle vivaient en France au 31 décembre 1996 (D'Autume et Pauron, 1998).

À la fin des années 1990, suite à de nombreux débats sur la croissance de la sous-population des majeurs protégés, il a été demandé au démographe Francisco Muñoz-Pérez de reconstruire l'effectif de majeurs protégés (réparti par sexe et âge) à chaque 31 décembre de 1970 à 1998. Pour réaliser ce travail, il disposait de données sur les flux entrants et sortants (c'est-à-dire sur le nombre d'ouvertures de mesures de protection juridique et sur le nombre de sorties du dispositif de protection juridique), fournies par le ministère de la Justice. Muñoz-Pérez s'est ensuite appuyé sur ce travail pour réaliser une série de projections de cette sous-population aux horizons 2005 et 2010. À l'aide des résultats de la projection centrale de la population pour la France métropolitaine réalisée par l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee) en 1995 et d'un ensemble d'hypothèses concernant la fréquence des entrées, des mainlevées et des décès<sup>1</sup>, il a matérialisé la répercussion de la variation des taux d'ouverture de régime de protection, des taux de mainlevée et du

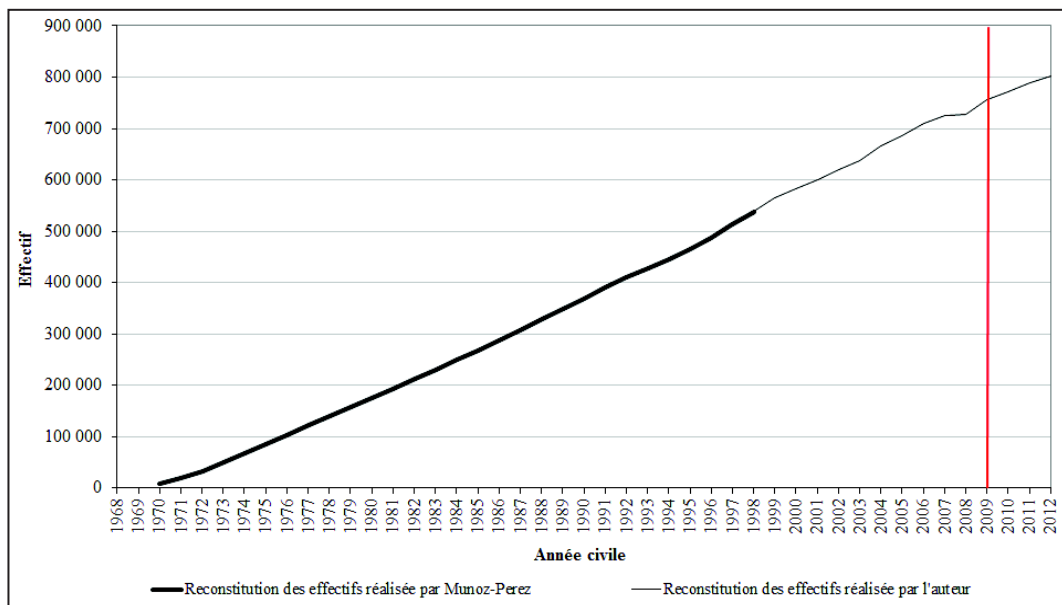
---

<sup>1</sup> Notons que, dans ce travail de projections, aucune hypothèse concernant l'évolution future de l'espérance de vie en santé n'est formulée, autrement dit, l'évolution future de l'état de santé de la population française n'est pas ici prise en compte.

vieillesse démographique de la population française sur l'effectif futur de majeurs protégés. Il a ainsi montré que l'augmentation des taux de mainlevée n'avait qu'un effet minime sur la taille de la sous-population, contrairement à celle des taux d'entrée dans le dispositif de protection juridique, car les fins de gestion de régime de protection dues à une mainlevée sont très rares. Pour limiter l'accroissement du stock de majeurs protégés, il est donc tout d'abord nécessaire, selon lui, de mettre l'accent sur la diminution des taux d'ouverture de régime et ensuite sur l'augmentation des taux de mainlevée. Muñoz-Pérez a également mis l'accent sur le fait que la sous-population des majeurs protégés peut augmenter sous le seul effet de l'évolution démographique de la population majeure française. Tous les résultats et la méthode utilisée par lui sont présentés dans un rapport (Muñoz-Pérez, 2000) qui a servi de support statistique au groupe de travail interministériel qui souhaitait montrer la nécessité d'une réforme de la protection juridique en France.

D'après les estimations de Muñoz-Pérez, la sous-population des majeurs protégés a crû à un rythme particulièrement élevé durant la période 1970-1998 (figure 1) mais ce rythme est en constante diminution (la croissance de cette sous-population était de près de 15 % par an en 1978 contre 5 % par an en 1998). Après l'entrée en vigueur de la loi du 3 janvier 1968, il a fallu attendre huit ans pour que le nombre des majeurs protégés s'élève à 100 000, mais, au cours des années 1980 et 1990, il s'est accru de 100 000 tous les cinq ans pour atteindre 538 000 au 31 décembre 1998.

FIGURE 1 : EFFECTIF ESTIMÉ DE MAJEURS SOUS TUTELLE OU SOUS CURATELLE DE 1970 A 2012



Source : F. Muñoz-Pérez et auteur.

Dans le but de mettre à jour le travail de Muñoz-Pérez de reconstitution du stock de majeurs protégés (personnes sous tutelle ou sous curatelle) à chaque 31 décembre, de 1970 à 1998, et d'obtenir des estimations de la taille et de la composition par sexe et par âge de cette sous-population pour les années postérieures à 1998, nous avons combiné des données provenant de deux sources : les résultats obtenus par Muñoz-Pérez et les données détaillées

concernant les entrées et les sorties du dispositif de protection juridique, qui nous ont été fournies par le ministère de la Justice<sup>1</sup>. En ajoutant le nombre d'ouvertures de régime de protection aux effectifs issus de la reconstitution du stock de majeurs protégés réalisé par Muñoz-Pérez et en soustrayant le nombre de fins de gestion de régime (dénombrées par le ministère de la Justice), nous avons déduit une estimation de l'effectif et de la composition par sexe et par âge du stock de personnes sous tutelle ou curatelle vivant en France pour la période allant du 31 décembre 1998 au 31 décembre 2012 (tableau 1).

TABLEAU 1 : EFFECTIF ESTIMÉ DE MAJEURS SOUS TUTELLE OU SOUS CURATELLE AU  
31 DÉCEMBRE DES ANNÉES 1998 À 2012 ET ACCROISSEMENT ANNUEL

Année civile	Hommes	Femmes	Total	Accroissement annuel (%)
1998	264 200	274 161	538 361	
1999	276 651	287 382	564 033	4,8%
2000	286 056	295 652	581 708	3,1%
2001	296 074	303 994	600 068	3,2%
2002	308 312	311 124	619 436	3,2%
2003	320 915	316 924	637 839	3,0%
2004	336 564	328 750	665 314	4,3%
2005	348 505	336 967	685 472	3,0%
2006	361 771	347 810	709 581	3,5%
2007	371 436	354 059	725 495	2,2%
2008	375 632	352 437	728 069	0,4%
2009	389 461	367 245	756 706	3,9%
2010	395 916	375 251	771 167	1,9%
2011	404 402	384 435	788 837	2,3%
2012	411 467	391 792	803 259	1,8%

Source : *auteur*

Selon nos estimations, la croissance annuelle de cette sous-population s'est encore ralentie au cours des années 1998-2007 (l'accroissement annuel passant de 5 % à 2 % en quelque dix ans) mais l'effectif de majeurs protégés a, quant à lui, continué d'augmenter d'environ 100 000 personnes tous les cinq ans. On compterait donc environ 728 000 personnes sous tutelle ou sous curatelle au 31 décembre 2008. D'après les données de la direction générale de la Cohésion sociale (DGCS), il y aurait un peu plus de 6 600 personnes

---

<sup>1</sup> Suite à notre demande, nous avons obtenu une série de données détaillées relatives au nombre d'ouvertures de tutelle et curatelle prononcées annuellement au cours des années 1996-2011 et au nombre de fins de gestion de régime de protection (par décès ou par mainlevée) prononcées annuellement au cours des années 1996-2012. Ces différents effectifs sont répartis uniquement selon trois variables : le sexe, l'année de naissance du majeur protégé et la nature du régime de protection prononcé. Ne disposant pas de données sur les flux entrants pour l'année 2012, nous avons réalisé une estimation de ces derniers à partir des taux d'ouverture de régime de protection par âge et par sexe observés en 2010-2011 et de l'effectif moyen par âge et par sexe de la population française estimé par l'Insee pour l'année 2012.

bénéficiant d'une sauvegarde de justice<sup>1</sup> à cette date, ce qui amènerait le nombre total de majeurs sous protection juridique à un peu moins de 735 000 au 31 décembre 2008.

Le vote de la loi du 5 mars 2007 portant réforme de la protection juridique des majeurs et la future mise en place de celle-ci semblent avoir fortement perturbé (du moins momentanément) la croissance de la sous-population des majeurs protégés. En effet, en 2007, la croissance annuelle a diminué de plus d'un point (passant 3,5 % à 2,2 %) et, en 2008, elle n'a été que d'environ 0,5 %. La croissance de cette sous-population s'est accélérée en 2009, avant de se stabiliser à partir de 2010 (à un niveau proche de 4 % en 2009 et voisin de 2 % depuis 2010). Depuis la mise en place du nouveau dispositif de protection juridique, la sous-population des majeurs protégés continue globalement de croître mais à un rythme moins rapide qu'auparavant. Selon nos estimations, environ 803 000 majeurs seraient sous tutelle ou curatelle au 31 décembre 2012 et, selon les prévisions de la DGCS à cette même date, environ 5 000 majeurs bénéficieraient d'une sauvegarde de justice. Quatre ans après l'entrée en vigueur de la réforme, on compterait donc environ 810 000 majeurs protégés, soit 1,5 % des majeurs vivant en France<sup>2</sup>. Précisons que, selon les données de la DGCS et nos estimations, un peu plus de 40 % des majeurs protégés auraient leur mesure de protection prise en charge par un mandataire judiciaire au 31 décembre 2012. Cette proportion aurait légèrement diminué depuis le 31 décembre 2008 (41,5 %), en relation avec une légère augmentation, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2009, de la proportion de nouvelles mesures de protection confiées à la famille.

On peut se demander si l'évolution de la taille de la sous-population des majeurs protégés est le résultat d'une modification des comportements de mise sous protection juridique de la population visée par le dispositif de protection juridique et/ou de changements dans la composition de la population française selon l'âge et l'état de santé. Y aurait-il eu, entre la fin des années 1990 et la fin des années 2000, une augmentation similaire du nombre de personnes susceptibles de bénéficier d'une mesure de protection (celles-ci étant principalement des majeurs ayant une déficience à l'origine d'une dépendance psychique) ?

Même en exploitant des données provenant d'enquêtes telles que Handicaps-Incapacités-Dépendances (HID 1998-1999) et Handicap-Santé (HS 2008-2009)<sup>3</sup>, il est difficile de répondre à cette question, et, ce, pour plusieurs raisons. Bien que construits de manière similaire, les questionnaires de ces deux enquêtes ne sont pas strictement identiques.

---

<sup>1</sup> Ce chiffre sous-estime le nombre réel de majeurs sous sauvegarde de justice car il ne s'agit ici que des sauvegardes pour lesquelles un service tutélaire a été désigné comme mandataire. Rappelons que, en 2008, le mandataire peut être un membre de la famille, un allié, un ami du majeur protégé, une association, une personne pouvant exercer les fonctions d'administrateur spécial, un officier de police... et, dans certains cas, la sauvegarde de justice n'est pas assortie d'un mandat.

<sup>2</sup> Cette proportion a progressé au fil des années (la barre des 1 % ayant été dépassée au cours de l'année 1995) car la sous-population des majeurs protégés croît plus rapidement que la population des majeurs vivant en France.

<sup>3</sup> Ces deux enquêtes, menées auprès de personnes vivant en domicile ordinaire et en institution, ont pour but de dénombrer et de décrire la population concernée par des handicaps, des incapacités, des dépendances.

Ainsi, les indicateurs de dépendance (Colvez, KATZ, GIR, EHPA) élaborés à partir des réponses données à des questions abordant toute une série d'actes de la vie quotidienne ne sont pas forcément totalement comparables<sup>1</sup>. De plus, ces indicateurs nous informent sur la dépendance physique et psychique des personnes, seul l'indicateur EHPA calculé dans l'enquête HID concernant uniquement la dépendance psychique (il est dommage que cette dépendance soit rarement étudiée seule et depuis trop peu de temps). Rappelons également que certaines déficiences, telles que les déficiences intellectuelles, psychologiques ou du comportement, sont en général difficiles à repérer en population générale et à l'aide d'un questionnaire. Par exemple, on pourrait penser que la question « Actuellement, remplissez-vous sans aide les formulaires simples (chèques ou feuilles de maladie) ? » permet de mettre en évidence ce type de déficiences ; en réalité, elle permet plutôt de détecter des difficultés telles que l'illettrisme ou la mauvaise maîtrise du français. De plus, les déficiences intellectuelles, psychologiques ou du comportement sont très probablement sous-déclarées lors d'un entretien en face-à-face. En effet, le regard de l'enquêteur sur l'enquêté peut influencer sur la qualité des données collectées. Il faut également garder à l'esprit qu'une évolution des pratiques et une amélioration du dépistage de certaines maladies peuvent entraîner une augmentation, entre deux dates, du nombre de personnes ayant une déficience à l'origine d'une dépendance psychique.

### **Évolution du nombre d'entrées et de sorties du dispositif de protection juridique**

Depuis toujours, le nombre annuel d'ouvertures de régime de protection (tutelle ou curatelle) excède celui des mainlevées ou des décès de majeurs protégés (notons que, en 2008, l'écart entre ces deux effectifs était très faible ; figures 2 et 3).

D'une manière générale, le nombre annuel d'ouvertures de régime de protection n'a cessé d'augmenter au fil des années. Ce n'est que depuis le vote de la loi portant réforme de la protection juridique des majeurs que cette tendance s'est fortement modifiée. En effet, en 2008, bien que le nombre de demandes d'ouverture d'une tutelle ou d'une curatelle ait augmenté, le nombre d'ouvertures d'une mesure de protection a diminué (passant de près de 67 000 à un peu moins de 61 000). En 2009, on observe le phénomène inverse. Malgré une baisse brutale du nombre de demandes d'ouverture de régime de protection (très certainement liée à la suppression de la saisine d'office résultant de l'entrée en vigueur de la loi du 5 mars 2007<sup>2</sup>), le nombre d'ouvertures de tutelle ou de curatelle (69 000) a augmenté (figure 2).

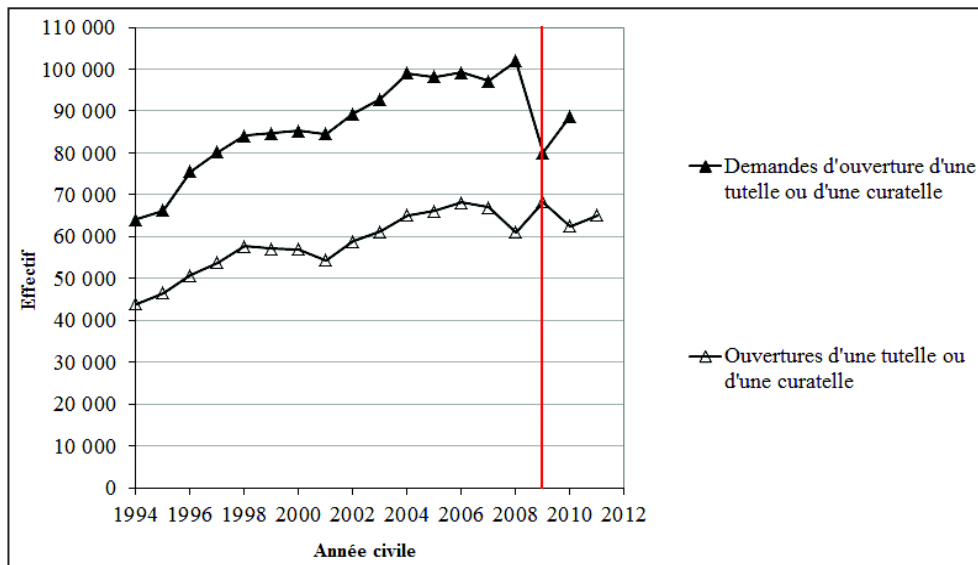
---

<sup>1</sup> « Les utilisateurs garderont présent à l'esprit le fait que, comme toute enquête, HID présente une estimation particulière de ces indicateurs, façonnée par les modalités de l'interview (par exemple, les réponses et les évaluations peuvent différer selon qu'on interroge directement les personnes ou un de leurs proches ou encore un personnel soignant), le libellé des questions, les modalités de réponse proposées et enfin par les algorithmes de passage des réponses aux évaluations. La comparaison avec d'autres sources doit donc être menée avec prudence. » (Goillot et Mormiche, 2001).

<sup>2</sup> Notons que la baisse des demandes d'ouverture d'un régime de protection intervenue la première année d'application de la réforme ne semble pas se poursuivre les années suivantes. Pour information : en 2007, 31 % des demandes d'ouverture d'un régime de protection se faisaient par saisine d'office du juge des tutelles.

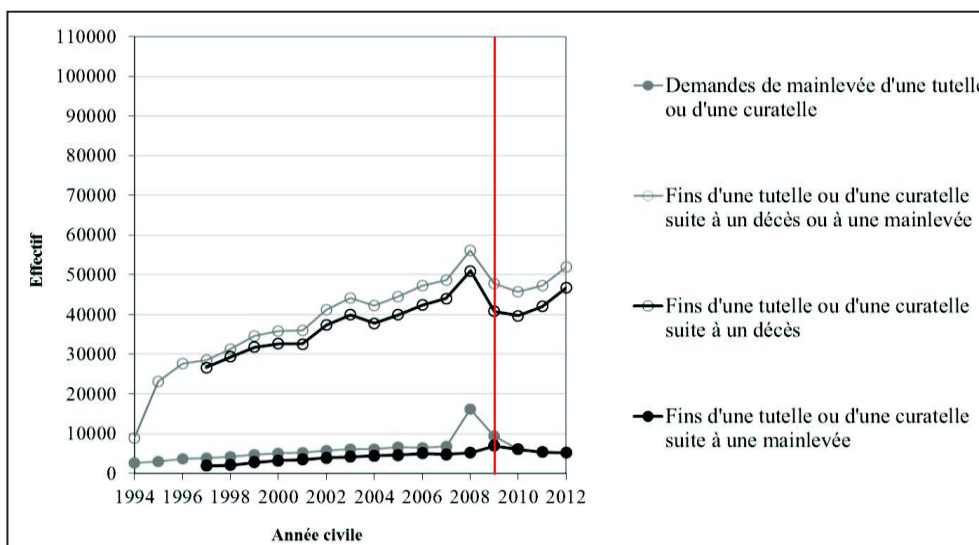


FIGURE 2 : NOMBRE DE DEMANDES D'OUVERTURE D'UNE TUTELLE OU D'UNE CURATELLE<sup>1</sup> ET NOMBRE D'OUVERTURES D'UNE TUTELLE OU D'UNE CURATELLE ENREGISTRÉES AU COURS DE LA PÉRIODE 1994-2011



Source : ministère de la Justice.

FIGURE 3 : NOMBRE DE DEMANDES DE MAINLEVÉE D'UNE TUTELLE OU D'UNE CURATELLE ET NOMBRE DE FINS D'UNE TUTELLE OU D'UNE CURATELLE SUITE À UN DÉCÈS OU UNE MAINLEVÉE ENREGISTRÉES AU COURS DE LA PÉRIODE 1994-2012



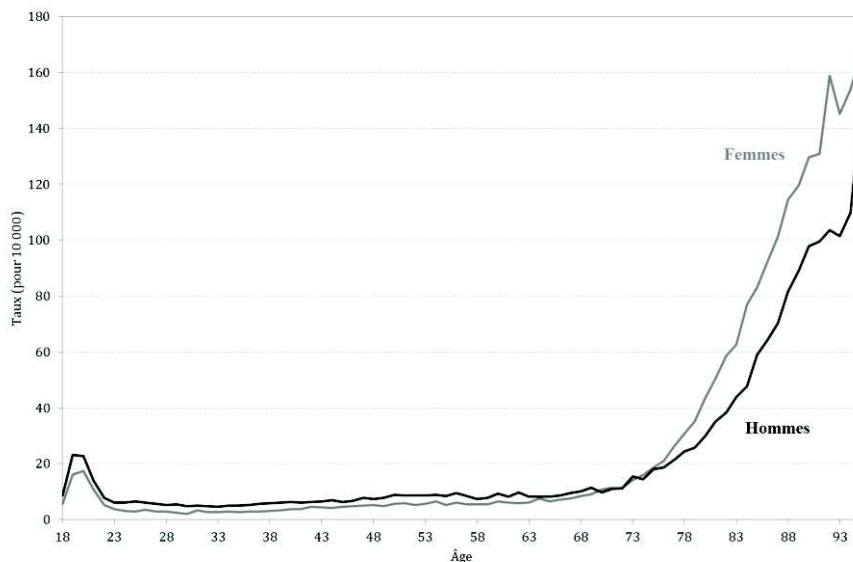
Source : ministère de la Justice.

L'étude de l'évolution des taux par âge d'ouverture de régime de protection<sup>1</sup>, autrement dit de la fréquence des mises sous protection selon l'âge, a montré que, jusqu'en 1998, ces

<sup>1</sup> Dans ces demandes d'ouverture d'une tutelle ou d'une curatelle, les demandes de modification d'un régime de protection déjà existant (telle que la conversion d'une tutelle en curatelle, ou encore les modifications de l'étendue du régime de protection) ne sont pas comprises. En revanche, les demandes concernant des majeurs déjà protégés avant dessaisissement en raison d'un changement de compétence territoriale le sont.

taux ont augmenté à chaque âge et, ce, quel que soit le sexe, avant de se stabiliser plus ou moins. Depuis 2007, ils ont connu de nombreuses fluctuations. En 2007, et plus particulièrement en 2008, la fréquence des placements sous protection selon l'âge a diminué puis a augmenté en 2009, pour ensuite se stabiliser en 2010-2011 à un niveau inférieur à celui observé en 2006. Le profil des taux de mise sous protection par âge n'a pas fondamentalement été modifié avec l'entrée en vigueur de la loi du 5 mars 2007. En effet, on observe toujours un taux élevé vers 20 ans, puis celui-ci se maintient à un niveau bas jusqu'à environ 70 ans, âge à partir duquel il se met à augmenter fortement. Précisons que, à âge égal, les hommes et les femmes n'ont pas la même probabilité d'être mis sous protection juridique. En effet, la probabilité de vivre un placement sous protection est plus élevée chez les hommes que chez les femmes avant 70 ans et inversement au-delà de cet âge (figure 4).

FIGURE 4 : TAUX D'OUVERTURE DE RÉGIME DE PROTECTION JURIDIQUE, PAR ÂGE ET PAR SEXE, OBSERVÉS EN 2011



Sources : *ministère de la Justice, Insee, exploitation de l'auteur.*

Soulignons que les grandes caractéristiques des flux entrants sont également restées inchangées<sup>2</sup> :

– aux jeunes âges et aux âges élevés, les majeurs sont plus souvent placés sous tutelle que sous curatelle, et inversement aux âges intermédiaires ;

---

<sup>1</sup> Cet indice est calculé en rapportant les ouvertures de régime de protection prononcées une année donnée pour un âge donné à l'effectif moyen de personnes vivant en France de cet âge cette année-là.

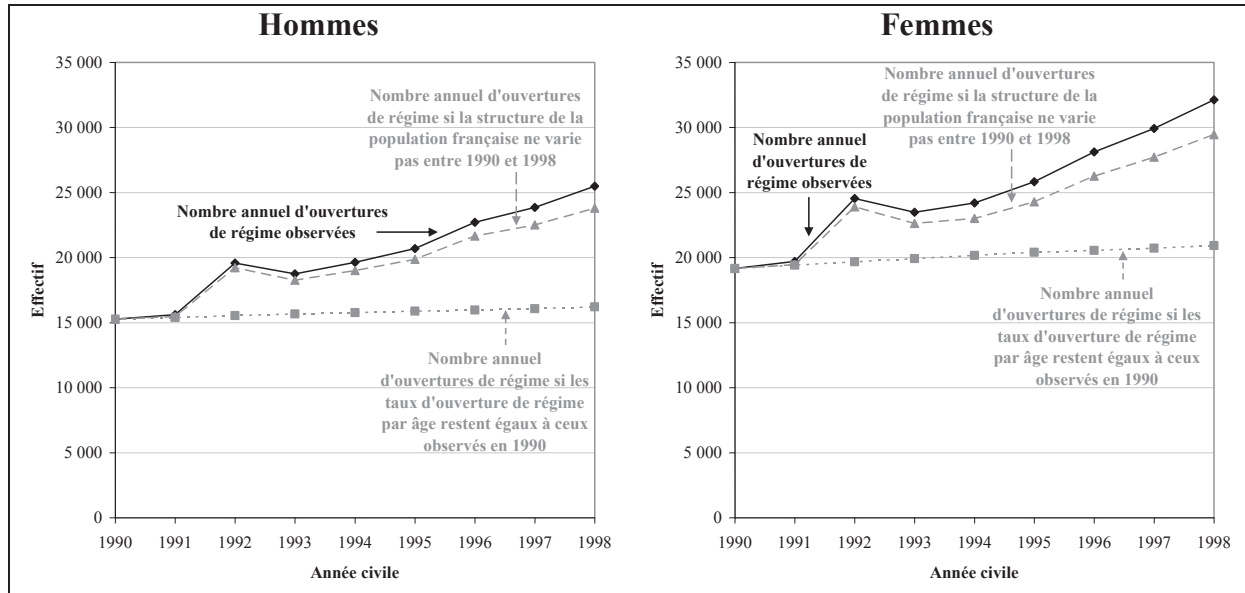
<sup>2</sup> En 2008, la diminution momentanée des taux de mise sous protection par âge a entraîné une légère baisse de l'âge moyen des entrants, tandis que l'augmentation de la probabilité de sortie par âge, observée cette année-là, a provoqué une légère croissance de l'âge moyen des sortants. Ces modifications n'ont été que temporaires.



- les personnes qui entrent dans le dispositif de protection avec une tutelle sont plus âgées que celles pour qui le juge des tutelles a prononcé une curatelle ;
- le recours à la tutelle est toujours plus fréquent chez les femmes que chez les hommes ;
- les nouvelles majeures protégées sont plus âgées que les nouveaux majeurs protégés (cette différence d'âge se retrouve également chez les majeurs protégés qui quittent le dispositif de protection).

En utilisant les taux d'ouverture de régime de protection par âge (méthodes de la population type et du taux type), on montre que, d'une manière générale, la contribution de la variation des taux d'ouverture de régime de protection par âge à la variation du nombre annuel d'ouvertures de régime de protection est très importante avant 1998 (figure 5), tandis que, entre 1998 et le vote de la nouvelle loi, la variation des taux d'ouverture de régime par âge et la modification de la structure de la population française<sup>1</sup> jouent un rôle important dans la variation du nombre annuel d'ouvertures de régime de protection (figure 6). Depuis 2007, les variations du nombre d'entrées dans la sous-population des majeurs protégés sont liées principalement aux variations des taux de mise sous protection par âge (figure 7).

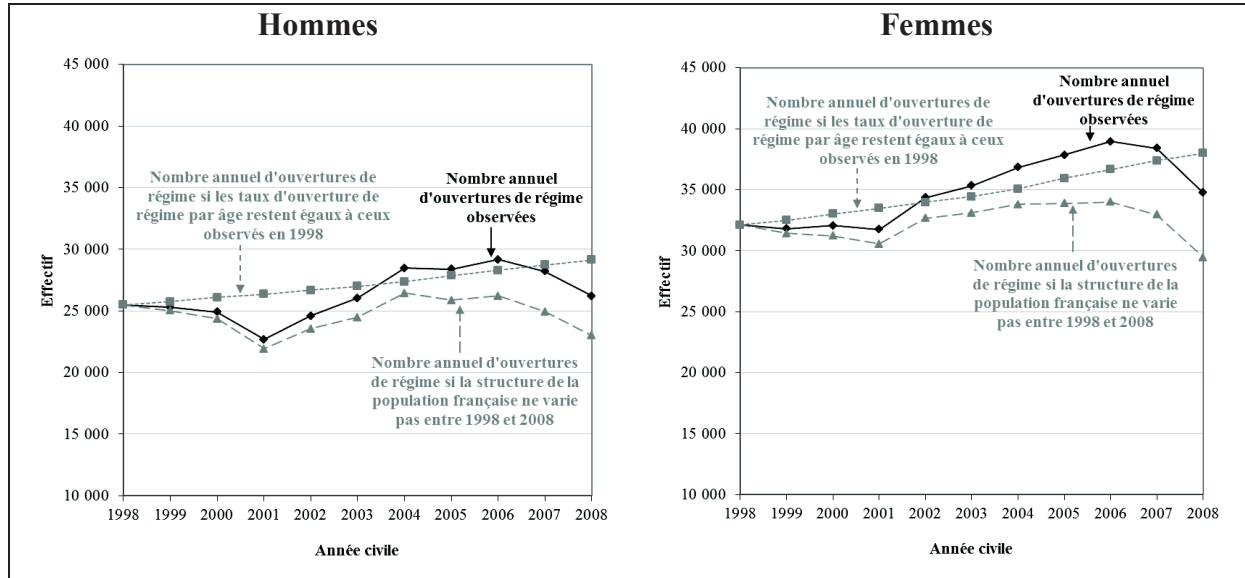
FIGURE 5 : OUVERTURES ANNUELLES DE RÉGIME DE PROTECTION OBSERVÉES DE 1990 À 1998, OUVERTURES ANNUELLES DE RÉGIME DE PROTECTION À STRUCTURE DE LA POPULATION FRANÇAISE INCHANGÉE DE 1990 À 1998 ET OUVERTURES ANNUELLES DE RÉGIME DE PROTECTION À TAUX D'OUVERTURE DE RÉGIME PAR ÂGE MAINTENUS AU NIVEAU DE CEUX OBSERVÉS EN 1990



*Sources* : F. Muñoz-Pérez, ministère de la Justice, Insee, exploitation de l'auteur.

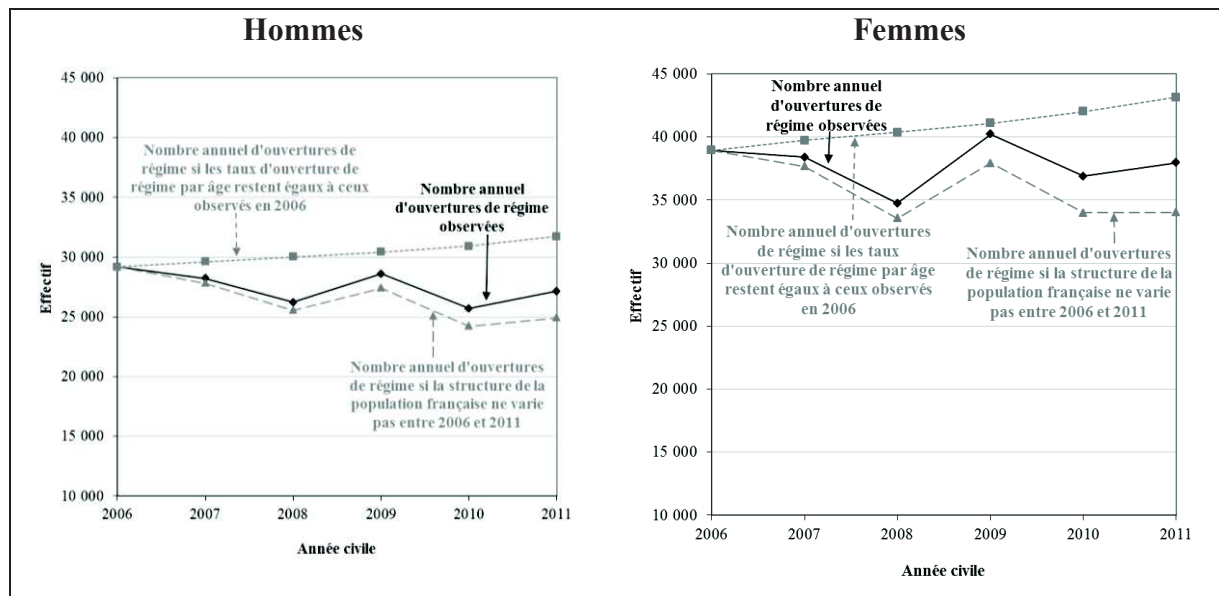
<sup>1</sup> On fait ici référence aux différentes modifications de la taille et de la répartition par sexe et par âge de la population vivant en France. Celles-ci sont dues au vieillissement de la population dans son ensemble et des générations nombreuses nées pendant le *baby-boom*, à la disparition des classes creuses nées pendant la Première Guerre mondiale et, d'une manière générale, aux modifications de la fécondité et de la mortalité au fil des années.

FIGURE 6 : OUVERTURES ANNUELLES DE RÉGIME DE PROTECTION OBSERVÉES DE 1998 A 2008, OUVERTURES ANNUELLES DE RÉGIME DE PROTECTION À STRUCTURE DE LA POPULATION FRANÇAISE INCHANGÉE DE 1998 À 2008 ET OUVERTURES ANNUELLES DE RÉGIME DE PROTECTION À TAUX D'OUVERTURE DE RÉGIME PAR ÂGE MAINTENUS AU NIVEAU DE CEUX OBSERVÉS EN 1998



Sources : ministère de la Justice, Insee, exploitation de l'auteur.

FIGURE 7 : OUVERTURES ANNUELLES DE RÉGIME DE PROTECTION OBSERVÉES DE 2006 À 2011, OUVERTURES ANNUELLES DE RÉGIME DE PROTECTION À STRUCTURE DE LA POPULATION FRANÇAISE INCHANGÉE ENTRE 2006 ET 2011 ET OUVERTURES ANNUELLES DE RÉGIME DE PROTECTION À TAUX D'OUVERTURE DE RÉGIME PAR ÂGE MAINTENUS AU NIVEAU DE CEUX OBSERVÉS EN 2006



Sources : ministère de la Justice, Insee, exploitation de l'auteur.

L'augmentation constante de la sous-population des majeurs protégés a attiré l'attention des autorités à la fin des années 1990. Il a alors été recommandé de maîtriser les flux afin de ralentir, voire d'arrêter, la croissance de ces effectifs. Cette maîtrise des flux doit passer par la diminution de la fréquence des mises sous protection et l'augmentation de la fréquence des sorties du dispositif de protection<sup>1</sup>. Cette dernière recommandation paraît difficilement réalisable car le principal motif de sortie du dispositif de protection juridique est le décès (à la fin des années 2000, environ 90 % des sorties sont dues au décès du majeur protégé) et parce qu'il est difficile d'imaginer que les probabilités de décès se mettent à augmenter, alors qu'elles déclinent depuis plusieurs décennies.

L'augmentation de la fréquence des sorties de la sous-population des majeurs protégés ne peut donc que passer par une forte augmentation de la probabilité de sortir par mainlevée. Précisons que, après avoir baissé pendant de nombreuses années, les probabilités de sortie selon l'âge semblent s'être plus ou moins stabilisées dans les années 2000 (une baisse progressive aux âges élevés étant néanmoins visible), si l'on excepte l'année 2008, pendant laquelle elles ont augmenté. Autrement dit, l'augmentation au fil des années du nombre annuel de sorties du dispositif de protection juridique s'explique principalement par la modification de l'effectif et de la structure de la sous-population des majeurs protégés, dans le sens d'un vieillissement de cette dernière. Si les taux d'entrée et de sortie du dispositif de protection se maintiennent au niveau observé au cours des années 2000, la sous-population des majeurs protégés va inéluctablement continuer à croître du fait de l'évolution démographique de la population française. En effet, dans les années à venir, la croissance et le vieillissement de la population française vont se poursuivre, et cela s'accompagnera d'une augmentation du nombre de personnes dépendantes (Duée et Rebillard, 2006) et susceptibles d'être placées sous protection juridique.

En 2008, on a vu le nombre de demandes de mainlevée fortement augmenter (6 700 en 2007 et 16 200 en 2008 ; figure 3) ; cela aurait pu être le signe de l'amorce d'un changement durable des pratiques. Mais, dès 2009, ce nombre s'est mis à décroître (9 500) et, en 2010, il était de retour au niveau observé avant 2008 (6 200). Il est donc probable que l'augmentation du nombre de demandes de mainlevées observée en 2008 soit liée au vote de la nouvelle loi sur la protection des majeurs (loi n° 2007-308 du 5 mars 2007), qui préconise la mainlevée des mesures des personnes mises sous protection en raison de problèmes sociaux, et qui exige la révision, avant le 1<sup>er</sup> janvier 2014, de toutes les mesures de protection prononcées avant l'entrée en vigueur de la loi.

Une demande de mainlevée entraîne inévitablement une révision du dossier du majeur protégé mais ne provoque pas systématiquement le retrait de la protection. La hausse du nombre de demandes de mainlevée enregistrées en 2008 semble avoir eu un plus fort impact sur le nombre de mainlevées prononcées en 2009 qu'en 2008. En effet, ce nombre a crû davantage en 2009 (+ 30 %) qu'en 2008 (+ 10 %), puis il a diminué les années suivantes.

---

<sup>1</sup> Cet indice est calculé en rapportant les sorties du dispositif de protection enregistrées une année donnée pour un âge donné à l'effectif de majeurs protégés présents à cet âge au début de cette année-là.

4 700 mainlevées ont été enregistrées en 2007, 5 200 en 2008, un peu moins de 7 000 en 2009 et 6 000 en 2010. Précisons que, à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2009, une nouvelle catégorie a fait son apparition dans les statistiques judiciaires : la demande de renouvellement de la mesure de tutelle ou de curatelle. Ces demandes concernent un nombre important de majeurs protégés : 71 000 en 2009 et 77 000 en 2010. En 2009-2010, « lorsqu'ils ont statué sur la situation des majeurs protégés sous tutelle ou curatelle avant le 1<sup>er</sup> janvier 2009, les juges ont renouvelé les mesures dans plus de 90 % des cas, en modifiant le degré du régime de protection dans 10 % des cas, le plus souvent en aggravant la mesure : 7,8 % de conversions de curatelle en tutelle, l'inverse étant plus rare (2,5 %) » (Muñoz-Pérez et Moreau, 2011). Cela semble montrer qu'une faible proportion des mesures de protection actives n'est pas justifiée d'un point de vue médical.

L'analyse de l'évolution du nombre annuel de sorties du dispositif de protection juridique (figure 3) révèle une augmentation brutale de ce nombre en 2008 : 15 % de sorties de plus qu'en 2007 (environ 56 200, contre 48 700). Cette hausse s'explique principalement par l'augmentation importante du nombre de sorties expliquées par des décès. Une telle croissance peut surprendre, sachant que, en 2008, aucun pic du nombre de décès n'a été observé dans l'ensemble de la population majeure vivant en France. Il se peut que le décès des majeurs protégés ne soit pas systématiquement déclaré par le tuteur/curateur et, par conséquent, qu'il ne soit pas enregistré l'année de la survenue de l'événement. Ainsi, cette augmentation pourrait être le résultat d'un retard/rattrapage dans l'enregistrement de ce dernier. Il est très probable que, en vue de l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur la protection des majeurs et de l'application de l'article mentionnant la révision obligatoire de toutes les mesures de protection juridique avant le 1<sup>er</sup> janvier 2014, un nombre important de dossiers de majeurs protégés aient été mis à jour et qu'un nombre important de décès aient été enregistrés en 2008, bien que survenus antérieurement.

## **Conclusion**

Ces dernières années, la croissance de la sous-population des majeurs protégés a ralenti mais il est probable que cette sous-population continue à croître du fait de l'évolution démographique de la population française. En effet, dans les années à venir, la croissance et le vieillissement de la population française vont se poursuivre, et cela s'accompagnera d'une augmentation du nombre de personnes susceptibles d'être placées sous protection juridique.

Avant 1998, la hausse des taux d'ouverture de protection, cumulée à la baisse de la probabilité de sortie du dispositif de protection (principalement due à la baisse de la mortalité), est à l'origine de l'augmentation du nombre de majeurs protégés. En revanche, après 1998 et jusqu'en 2007, cette augmentation s'explique principalement par l'évolution démographique de la population majeure française. Pour la période plus récente, les variations du nombre d'entrées dans la sous-population des majeurs protégés sont principalement liées aux variations des taux par âge de mise sous protection. Le vote de la loi n° 2007-308 du 5 mars 2007 portant réforme de la protection juridique des majeurs a bouleversé momentanément les taux d'ouverture de mesure de protection ainsi que les probabilités de sortie du dispositif de protection juridique. En revanche, les fluctuations observées en 2008-2009 ne semblent pas durables. En 2008 (au lendemain du vote de la loi du 5 mars 2007), les

flux ont été fortement bouleversés mais, dès 2009, ils ont retrouvé leur niveau de 2007. D'autre part, il semblerait que les caractéristiques démographiques de la sous-population des majeurs protégés et celles des majeurs entrant dans le dispositif de protection juridique et en sortant n'aient pas fondamentalement changé depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2009. Le vieillissement des majeurs protégés débuté bien avant la réforme se poursuit.

### **Bibliographie**

AUTUME A. D' et PAURON A., 1998, « La protection juridique des majeurs : 500 000 personnes concernées », *Infostat Justice*, n° 51.

DUÉE M. et REBILLARD C., 2006, « La dépendance des personnes âgées : une projection en 2040 », in Insee, *Données sociales. La société française. Édition 2006*, p. 613-619.

GOILLOT C. et MORMICHE P., 2001, « Enquête Handicaps-Incapacités-Dépendance en institution en 1998. Résultats détaillés », *Insee résultats*, n<sup>os</sup> 83-84.

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.

MUÑOZ-PÉREZ B. et MOREAU C., 2011, *Deux ans d'application de la loi du 5 mars 2007 portant réforme de la protection juridique des majeurs devant les juges des tutelles 2009-2010*, Ministère de la Justice et des Libertés.

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.