



Inspection générale
des affaires sociales

Évaluation du coût des mesures de protection
juridique des majeurs gérées par des
mandataires judiciaires
Note méthodologique préalable à la
réalisation d'une enquête de coûts

NOTE

Établie par

Antoine MAGNIER

Frédéric REMAY

Membres de l'Inspection générale des affaires sociales

Damien MAYAUX

Stagiaire à l'Inspection générale des affaires sociales

- Octobre 2018 -

- N°2018-039N -

SOMMAIRE

NOTE.....	5
1 INTRODUCTION.....	5
2 CONTEXTE DE LA MISSION	6
2.1 Éléments de contexte généraux.....	6
2.2 Les enquêtes de coûts dans le domaine social et médico-social	9
2.3 Le cadre et les objectifs de l'enquête de coûts.....	11
3 ORGANISATION ET CADRE METHODOLOGIQUE PROPOSES POUR L'ENQUETE DE COUTS... 12	
3.1 Organisation proposée pour l'enquête	12
3.1.1 Associer étroitement les acteurs professionnels du secteur à l'enquête	12
3.1.2 Garantir la protection des données personnelles dans le cadre de l'enquête	12
3.2 Le cadre méthodologique et les limites de l'enquête.....	14
3.2.1 Une enquête reposant sur trois piliers d'ambition croissante.....	14
3.2.2 Les indicateurs à étudier dans l'enquête	15
3.2.3 La période de référence de l'enquête	15
3.2.4 Le calendrier de mise en œuvre de l'enquête	16
3.2.5 Les principales limites de l'enquête proposée	16
4 PRESENTATION DETAILLEE DES TROIS PILIERS DE L'ENQUETE.....	17
4.1 Le 1 ^{er} pilier de l'enquête.....	17
4.1.1 Volet portant sur les services mandataires	17
4.1.2 Volet portant sur les mandataires individuels	20
4.2 Le 2 ^{ème} pilier de l'enquête.....	25
4.2.1 Objectifs recherchés et caractéristiques de ce pilier	25
4.2.2 Le choix d'une nomenclature pour les prestations rendues par les mandataires	26
4.2.3 La méthodologie de collecte des informations relatives à la charge horaire et aux coûts.....	29
4.2.4 Les indicateurs relatifs aux caractéristiques des mesures et des majeurs protégés susceptibles de faire varier la charge de travail et les coûts des mandataires.....	31
4.2.5 Le choix de l'échantillon des mandataires couverts par l'enquête	35
4.2.6 Les limites de ce 2 ^{ème} pilier de l'enquête.....	39
4.3 Le 3 ^{ème} pilier de l'enquête.....	39
4.3.1 Objectifs recherchés	39
4.3.2 Choix de l'échantillon de mandataires pour ce 3 ^{ème} pilier	40

4.3.3	Autres aspects méthodologiques	40
4.3.4	Les limites de ce 3 ^{ème} pilier de l'enquête.....	41
5	LA NATURE DES TRAVAUX A CONFIER A UN PRESTATATAIRE.....	42
5.1	Travaux pour le 1 ^{er} pilier de l'enquête.....	42
5.2	Travaux pour le 2 ^{ème} pilier de l'enquête	42
5.3	Travaux pour le 3 ^{ème} pilier de l'enquête	43
6	CALENDRIER POSSIBLE POUR LA 3 ^{EME} PHASE DE L'ENQUETE.....	44
	LETTRE DE MISSION	45
	LISTE DES PERSONNES RENCONTREES	49
	ANNEXE 1 : LE SYSTEME DE FINANCEMENT DES MANDATAIRES JUDICIAIRES A LA PROTECTION DES MAJEURS.....	59
1	LE CALCUL DE LA PARTICIPATION DES MAJEURS	59
1.1	Les principes de la réforme de 2018	59
1.2	L'assiette des ressources prises en compte pour le calcul de la participation des majeurs.....	60
1.3	Le barème de participation des majeurs.....	61
1.4	Le plafonnement de la participation des majeurs.....	61
2	LE FINANCEMENT DES SERVICES MANDATAIRES.....	64
3	LE FINANCEMENT DES MANDATAIRES INDIVIDUELS	66
	PIECE JOINTE A L'ANNEXE 1 : INDICATEURS UTILISES POUR LE CALCUL DES DOTATIONS GLOBALES DES SERVICES MANDATAIRES	69
	ANNEXE 2 : FRISE CHRONOLOGIQUE PRESENTANT LES PROCESSUS REGULIERS DE COLLECTE DE DONNEES PILOTES PAR LA DGCS AUPRES DES TROIS CATEGORIES DE MJPM.....	79
	ANNEXE 3 : STATUT JURIDIQUE, REGIME FISCAL, OBLIGATIONS COMPTABLES ET DECLARATIVES DES MANDATAIRES INDIVIDUELS.....	81
1	EXERÇANT LE PLUS SOUVENT EN ENTREPRISE INDIVIDUELLE, LES MANDATAIRES INDIVIDUELS SONT AINSI SOUMIS POUR LA PLUPART A L'IMPOT SUR LE REVENU SUR LEURS BENEFICES NON COMMERCIAUX	81
2	REGIME FISCAL, OBLIGATIONS COMPTABLES ET DECLARATIONS FISCALES DES MANDATAIRES INDIVIDUELS AYANT UN STATUT D'ENTREPRISE INDIVIDUELLE (EI)	82
3	REGIME FISCAL, OBLIGATIONS COMPTABLES ET DECLARATIONS FISCALES DES MANDATAIRES INDIVIDUELS AYANT UN STATUT D'ENTREPRISE INDIVIDUELLE A RESPONSABILITE LIMITEE (EIRL).....	83
4	CONCLUSIONS DE LA MISSION POUR L'ENQUETE DE COUTS	85
	ANNEXE 4 : NOMBRES DE MANDATAIRES JUDICIAIRES ET DE MESURES MISES EN ŒUVRE PAR DES MANDATAIRES JUDICIAIRES PAR DEPARTEMENTS	87
	SIGLES UTILISES.....	95

NOTE

1 INTRODUCTION

Par lettre de mission en date du 12 février 2018, la Ministre des solidarités et de la santé et la Secrétaire d'État chargée des personnes handicapées ont saisi l'inspection générale des affaires sociales (IGAS) d'une mission d'évaluation du coût des mesures de protection juridique des majeurs mises en œuvre par des mandataires judiciaires et des charges de travail afférentes à ces mesures. La cheffe de l'IGAS a confié cette mission à compter du 26 mars 2018 à Antoine Magnier, Damien Mayaux et Frédéric Remay.

La lettre de mission prévoit le lancement d'une enquête de coûts qui sera pilotée par la direction générale de la cohésion sociale (DGCS). Elle indique qu'une première phase d'investigations doit permettre de déterminer le cadre méthodologique de l'enquête.

La présente note présente le cadre méthodologique que la mission propose pour l'enquête, à l'issue de cette première phase d'investigations.

Pour mener à bien ses travaux, la mission s'est appuyée sur deux rapports de 2016 qui ont dressé un premier bilan, critique, de l'application de la loi du 5 mars 2007 portant réforme de la protection juridique des majeurs :

- la Cour des comptes a publié en septembre 2016 une communication à la Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale intitulée « *La protection juridique des majeurs - Une réforme ambitieuse, une mise en œuvre défailante* » ;
- le Défenseur des droits a de son côté rendu public à la même date un rapport relatif au respect par le système français des règles internationales, en particulier la Convention internationale relative aux droits des personnes handicapées (CIDPH)¹.

La mission s'est aussi fondée sur des travaux antérieurs de l'IGAS, en particulier un rapport de 2014², et sur l'enquête publiée en mai 2017 par l'Association nationale des centres régionaux d'études, d'actions et d'informations sur les personnes en situation de vulnérabilité (ANCREAI)³ sur commande de la DGCS.

Elle a également pris connaissance des documents produits dans le cadre des groupes de travail mis en place par la DGCS sur la réforme du financement de la protection des majeurs en 2012, 2014 puis 2016.

La mission a eu des entretiens, au niveau national, avec :

- les principales administrations des ministères concernés : DGCS (à plusieurs reprises), la direction des affaires civiles et du sceau (DACS), la direction du budget (DB), la direction générale des entreprises (DGE) et la direction générale des finances publiques (DGEFIP) ;
- avec toutes les associations et fédérations représentant les différentes catégories de mandataires judiciaires ;

¹ Défenseur des droits, « *Protection juridique des majeurs vulnérables* », septembre 2016.

² Isabelle Rougier, Cécile Waquet, « *Financement par les organismes de sécurité sociale des mandataires judiciaires à la protection des majeurs* », juillet 2014.

³ ANCREAI, « *Etude relative à la population des majeurs protégés : profils, parcours et évolutions* », mai 2017.

- ainsi qu'avec des personnalités qualifiées et certains organismes publics ayant développé des études de coûts dans le domaine social et médico-social (caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA), agence technique de l'information sur l'hospitalisation (ATIH)).

La mission a également fondé ses investigations sur un travail de terrain dans trois régions, en vue d'évaluer plus particulièrement la situation dans trois départements - Ile-de-France (Paris), Hauts-de-France (Nord) et Nouvelle-Aquitaine (Charentes). Ce travail l'a conduit à avoir des entretiens avec :

- des représentants des directions régionales de la cohésion sociale, de la jeunesse et des sports (DRJSCS) et des directions départementales de la cohésion sociale (DDCS) des régions et départements concernés ;
- des juges de tutelles et des greffiers des tribunaux d'instances des ressorts concernés ;
- des mandataires judiciaires des trois catégories (services mandataires, mandataires exerçant à titre individuel, préposés d'établissement) exerçant leur activité dans ces régions et départements.

La lettre de mission adressée à l'IGAS était complémentaire de celle, au périmètre beaucoup plus large, confiée par la Garde des Sceaux, la Ministre des solidarités et de la santé et la Secrétaire d'Etat chargée des personnes handicapées, à Madame Anne Caron-Déglise, avocate générale à la Cour de Cassation, qui a présidé un groupe de travail interministériel et interprofessionnel chargé de faire des propositions pour tenir compte des critiques sur la mise en œuvre de la loi du 5 mars 2007 et faire évoluer l'ensemble du dispositif de protection juridique des majeurs (financement excepté). Le rapport de ce groupe de travail a été remis aux ministres le 21 septembre 2018⁴. La mission a échangé à deux reprises avec la présidente du groupe et a pu prendre connaissance des travaux du groupe au fur et à mesure de leur avancée.

2 CONTEXTE DE LA MISSION

2.1 Éléments de contexte généraux

Selon les dispositions de l'article 425 du code civil, « *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 (...)* ».

Au 31 décembre 2014, 680 000 majeurs étaient placés sous protection juridique⁵ et bénéficiaient de l'une des trois mesures prévues par le Code civil : 1 800 mesures de sauvegarde de justice, 313 000 mesures de curatelle (dont 290 000 mesures de curatelle renforcée) et 364 500 mesures de tutelle. Le tableau qui suit rappelle les principales caractéristiques des différentes mesures de protection judiciaires et administratives concernant les majeurs.

⁴ Rapport de la mission interministérielle présidée par Madame Anne Caron-Déglise, « *L'évolution de la protection juridique des personnes – Reconnaître, soutenir et protéger les personnes les plus vulnérables* », septembre 2018.

⁵ Thibault Cruzet, Marie Lebaudy, « *680 000 majeurs sous protection judiciaire fin 2014* », InfoStat Justice n°143, juillet 2016.

Tableau 1 : Les mesures judiciaires et administratives concernant les majeurs

Altération des facultés mentales ou altération des facultés corporelles de nature à empêcher l'expression de la volonté		Absence d'altération des facultés		
Mesures judiciaires	<u>Besoin d'une protection juridique temporaire</u>	<u>Sauvegarde de justice</u>		<u>Mesure d'accompagnement social personnalisé (MASP)</u>
		Altération des facultés mentales ou altération des facultés corporelles de nature à empêcher l'expression de la volonté (durée : 1 an, renouvelable une fois)		2 niveaux : Mesure contractuelle : - aide à la gestion des prestations sociales - aide à l'insertion sociale Mesure contraignante : versement direct, sur autorisation du juge d'instance, des prestations sociales au profit du bailleur (durée maximale de 4 ans)
	<u>Nécessité d'une assistance ou d'un contrôle continu dans les actes de la vie civile</u>	<u>Curatelle</u>		
		<u>Curatelle simple</u>	<u>Curatelle renforcée</u>	
<u>Nécessité d'une représentation de manière continue dans tous les actes de la vie civile</u>	La personne ne peut faire des actes de disposition qu'avec l'assistance du curateur		Le curateur perçoit seul les revenus et assure seul le règlement des dépenses	
	<u>Tutelle</u>		En cas d'échec de la MASP : <u>Mesures d'accompagnement judiciaire (MAJ)</u>	
<u>Mandat de protection future</u>	Le juge désigne les actes sur lesquels porte la mesure. Le tuteur agit, selon la nature des actes, avec l'autorisation du juge ou du conseil de famille, ou sans l'autorisation. (durée fixée par le juge à 5 ans maximum)		Mesure ordonnée par le juge des tutelles. 2 actions : -gestion des prestations sociales -action éducative (durée maximale de 4 ans)	
	Contrat établi par acte notarié ou sous seing privé, permet à une personne d'organiser elle-même sa protection future ou de le faire « pour autrui » au profit d'un enfant souffrant d'une maladie ou d'un handicap.			
Mesure non judiciaire				

Source : Rapport IGAS 2014, op.cit., d'après « Rapport pour avis sur le projet de loi portant réforme de la protection juridique des majeurs », M. Henri de Richemont, Commission des Lois, Sénat, février 2007

Plus d'une mesure sur deux est confiée à un mandataire judiciaire, alors même que le recours à un mandataire familial doit être recherché en priorité par le juge. En 2015, 55 % des mesures ouvertes ont été confiées à un mandataire judiciaire⁶.

Il existe trois catégories de mandataires judiciaires à la protection des majeurs :

- les services mandataires, qui ont le statut d'établissements et services sociaux et médico-sociaux et sont pour la plupart gérés par des associations. Ces services, au nombre de 338 au 1^{er} janvier 2018, gèrent la très grande majorité des mesures de protection confiées à des mandataires judiciaires : un peu moins de 80 % des mesures exercées en 2016 (Cf. les tableaux 2 et 3) ;

⁶ Zakia Belmokhtar, « Tuteurs et curateurs des majeurs : des mandataires aux profils différents », InfoStat Justice n°162, juin 2018.

- les mandataires exerçant à titre individuel : leur statut a été unifié et simplifié par la loi du 5 mars 2007, ils sont désormais profession libérale ; après une chute de leur nombre consécutive à la rationalisation portée par cette loi, de nouveaux mandataires ont été agréés ces dernières années et leur nombre a augmenté régulièrement pour s'élever à un peu plus de 2 000 au 1^{er} janvier 2018 ; les mandataires individuels ont ainsi géré une proportion croissante de mesures au cours des années récentes : près de 16 % en 2016 ;
- les préposés des établissements de santé (essentiellement de santé mentale) et des établissements sociaux ou médico-sociaux accueillant des personnes âgées ou handicapées (obligation réglementaire pour ces derniers lorsqu'ils comptent plus de 80 places d'hébergement permanent) ; ils sont salariés des établissements, qui assument leur coût sur leur budget, sans financement dédié de l'État au titre de la protection juridique des majeurs, contrairement aux deux autres catégories ; en raison de la réforme de 2007 et des contraintes budgétaires des établissements, leur nombre a fortement diminué ces dernières années ; ils géraient un peu moins de 5 % des mesures en 2016.

Tableau 2 : Nombre de mandataires judiciaires par catégories, 2011-2018

	2011	2013	2016	2017	2018	Évolution 2013-2018
Services mandataires	370	349	339	339	338	-3 %
Mandataires individuels	-	1391	1898	2001	2007	44 %
Total des mandataires individuels inscrits sur les listes d'habilitation départementales (1)	2295	1734	2403	2521	2506	45 %
Préposés d'établissement (2)	818	573	613	-	-	-

Source : DGCS, calculs mission

(1) Ce nombre est affecté de « doubles comptes », car certains mandataires sont inscrits sur les listes de plusieurs départements.

(2) Les chiffres portent sur la situation au 1^{er} janvier de chaque année ; le symbole « - » fait état du fait que le chiffre n'est pas disponible.

Tableau 3 : Nombre de mesures de protection juridique de majeurs mises en œuvre par des mandataires judiciaires, 2011-2017

	2011	2013	2015	2016	2017	Évolution 2011-2017
Services mandataires	328783	341245	354612	364067	373774	14 %
Mandataires individuels	37925	52206	65495	72209	78707	108 %
Préposés d'établissement	33000	-	-	21746	-	-

Source : DGCS, calculs mission

(1) Le symbole « - » fait état du fait que le chiffre n'est pas disponible.

Les dépenses totales associées à la mise en œuvre de la protection juridique des majeurs par les services mandataires et les mandataires individuels se sont élevées à 811,6 M€ en 2017 (Cf. le tableau 4). Depuis la réforme du financement de la protection juridique des majeurs intervenue en 2016, celles-ci sont essentiellement financées par l'Etat (649,4 M€ en 2017⁷) et par les majeurs eux-mêmes (153 M€ en 2017)⁸.

Tableau 4 : Financement des dépenses associées à la mise en œuvre de la protection juridique des majeurs par les services mandataires et les mandataires individuels, 2011-2017

	2011	2013	2015	2016	2017	Evolution 2011-2017
Dépenses totales	667,2	717,6	779,6	796,4	811,6	22 %
Recettes des services mandataires	9,5	12,5	9,5	9,2	7,5	-21 %
Participation des majeurs	120,3	133,9	149,2	147,9	153,0	27 %
Services mandataires	86,2	88,6	93,2	95,4	98,4	14 %
Mandataires individuels	34,1	45,3	56,0	52,5	54,6	60 %
Financements publics	537,4	571,3	620,9	639,3	651,1	21 %
Etat et organismes de sécurité sociale	533,3	568,3	619,2	637,6	649,4	22 %
Services mandataires	504,3	521,1	556,3	567,5	566,5	12 %
Mandataires individuels	29,0	47,2	62,9	70,1	79,5	174 %
Financement de l'information et du soutien aux tuteurs familiaux	0,0	0,0	0,0	0,0	3,4	-
Dont Etat	210,5	224,7	239,3	637,6	649,4	-
Services mandataires	194,0	197,7	204,3	567,5	566,5	-
Mandataires individuels	16,5	27,0	35,0	70,1	79,5	-
Financement de l'information et du soutien aux tuteurs familiaux	0,0	0,0	0,0	0,0	3,4	-
Dont organismes de sécurité sociale	322,8	343,6	379,9	0,0	0,0	-
Services mandataires	310,3	323,4	352,0	0,0	0,0	-
Mandataires individuels	12,5	20,2	27,9	0,0	0,0	-
Conseils départementaux	4,1	3,0	1,7	1,7	1,7	-58 %

Source : DGCS, calculs mission

2.2 Les enquêtes de coûts dans le domaine social et médico-social

La mission a été conduite dans un contexte où un certain nombre d'enquêtes ou études de coûts ont été finalisées ou engagées au cours des années récentes, dans les domaines sanitaire, social et médico-social.

Pour définir la méthodologie de l'enquête de coûts demandée par les ministres, la mission s'est ainsi appuyée en particulier sur celles déjà menées pour d'autres politiques sociales et médico-sociales. Elle a rencontré les équipes de la DGCS, de l'ATIH et de la CNSA en charge des enquêtes et études de

⁷ Dont 3,4 M€ dédiés au financement de l'information et du soutien aux tuteurs familiaux (ISTF).

⁸ Le financement des conseils généraux s'est limité à 1,7 M€ à cette année-là.

coûts conduites dans les domaines suivants, et pris connaissance des principaux documents publics s'y rapportant :

- Tarification des établissements et services qui accueillent et accompagnent des personnes handicapées (projet SERAFIN-PH : « *services et établissements : réforme pour une adéquation des financements aux parcours des personnes handicapées* ») : DGCS - CNSA – ATIH⁹ ;
- Financement de la politique « accueil, hébergement, insertion (AHI) : DGCS ;
- Financement des établissements d'hébergement des personnes âgées dépendantes (EHPAD) : DGCS – CNSA – ATIH¹⁰ ;
- Tarification des services d'aide et d'accompagnement à domicile (SAAD) : DGCS – CNSA.

La mission a fondé ses choix méthodologiques sur le retour de ces expériences, avec pour souci de l'adapter au domaine de la protection juridique des majeurs en prenant en compte ses particularités.

S'agissant des travaux instruits par l'ATIH, la mission a notamment pris note de :

- la distinction entre :
 - Les « enquêtes de coûts » qui visent à fournir une première connaissance des coûts des différentes prestations rendues par les établissements et/ou services concernés, dans une logique d'analyse des données comptables sur les prestations.
 - Les « études de coûts » qui s'inscrivent dans la continuité des enquêtes précédentes et qui visent à identifier les facteurs explicatifs de la variabilité des coûts des prestations rendues, en fonction notamment des caractéristiques des publics bénéficiaires, et à fournir ainsi des éléments d'analyse et de réflexion pouvant servir à la conception d'une réforme du modèle de financement des établissements et/ou services concernés.
- Et du fait que les secondes reposent sur des méthodologies nettement plus lourdes et complexes à mettre en œuvre que les premières.

Parmi les principaux enseignements qu'elle retire de ces travaux, la mission note en outre que :

- Ces enquêtes ou études de coûts doivent être conduites dans un cadre associant étroitement les acteurs du secteur concerné.
- L'ambition et la nature des travaux doivent être définies en tenant compte :
 - de la capacité opérationnelle des administrations qui les pilotent, et des acteurs concernés sur lesquels repose la charge déclarative de collecte des données, d'une part ;

⁹ Cf. en particulier les principaux documents les plus récents accessibles sur les sites Internet de la CNSA et l'ATIH ; en particulier :

- la plaquette de présentation : « *Réforme de la tarification – Une réforme tarifaire pour faciliter les parcours des personnes handicapées accompagnées par les services ou accueillies dans les établissements médico-sociaux* », mai 2018 (https://www.cnsa.fr/documentation/depliant_serafin_2018.pdf) ;

- le « *guide méthodologique de l'enquête de coûts SERAPHIN PH* », avril 2017 (https://www.atih.sante.fr/sites/default/files/public/content/3146/guide_methodologique_de_lenquete_de_coutsvavril_2017.pdf) ;

- le « *guide de l'étude nationale de de coûts SERAPHIN PH* », mai 2018 (https://www.atih.sante.fr/sites/default/files/public/content/3396/guide_de_lenc_serafin_ph_2018.pdf).

¹⁰ Cf. en particulier les documents suivants :

- « *Enquête de coûts EHPAD – Guide méthodologique* », mars 2014 (https://www.atih.sante.fr/sites/default/files/public/content/2428/guide_methodologique_enquete_de_couts_publication_14-03-05.pdf)

- « *Etude nationale de coûts EHPAD – Guide méthodologique* », octobre 2016 (https://www.atih.sante.fr/sites/default/files/public/content/3419/guide_enc_ehpad_v2016publi_2.docx.pdf).

- ainsi que sur les orientations de réforme éventuellement envisagées pour le système de financement et/ou tarification concerné, d'autre part.

2.3 Le cadre et les objectifs de l'enquête de coûts

Selon les termes de la lettre de mission, l'enquête de coûts envisagée doit permettre de « déterminer [...] :

- *les variables de la charge de travail liées aux mesures de protection à partir des missions du MJPM et ce quel que soit le MJPM qui exerce les mesures (1^e volet) ;*
- *le coût des mesures de protection à partir des charges des MJPM (personnels, sociales et fiscales, fonctionnement ...) pour les trois catégories d'intervenants (2^{ème} volet). »*

Trois phases ont par ailleurs été prévues pour la conception et la mise en œuvre de cette enquête de coûts :

- Une première phase de « *détermination du cadre méthodologique* » de l'enquête, confiée à la présente mission de l'IGAS.
- Une deuxième phase de collecte des données pour la mise en œuvre de l'enquête qui doit être « *confiée à un prestataire* ».
- Une troisième phase d'analyse des résultats de l'enquête réalisée par le prestataire, dont il est prévu qu'elle sera confiée à l'IGAS et qui doit notamment conduire à :
 - « *Déterminer, à partir de la charge de travail horaire moyenne, les indicateurs qui ont un impact sur celle-ci* » et, en particulier, « *[m]esurer l'impact de ces indicateurs sur la charge horaire de travail moyenne du mandataire et identifier ceux qui ont impact significatif afin d'éviter de multiplier le nombre d'indicateurs pour ne pas complexifier le dispositif.* » ;
 - « *Déterminer à partir de cette évaluation de l'impact des indicateurs sur la charge horaire :*
 - *d'une part, un volume minimal et un volume maximal de charge horaire selon la nature de la mesure de protection ;*
 - *d'autre part, une grille horaire intégrant les indicateurs.* »
 - « *Déterminer les coûts des mesures de protection à partir des charges (personnels, sociales et fiscales, fonctionnement ...) de chaque catégorie de MJPM et une grille de coûts des mesures de protection selon les indicateurs retenus.* »

Conformément à ces termes, la mission estime que l'enquête de coûts envisagée doit viser à :

- fournir des estimations chiffrées de la charge horaire de travail et du coût de mise en œuvre des mesures, pour les trois catégories de mandataires judiciaires,
- identifier les principaux facteurs qui affectent ces estimations, en évaluant quantitativement leur impact sur celles-ci.

A la lumière des entretiens qu'elle a pu avoir avec les représentants des ministres commanditaires, les administrations concernées - au premier rang desquelles la DGCS - et avec les fédérations concernées d'une part, et de l'expérience des études de coûts dans les domaines social et médico-social, d'autre part, la mission estime en outre que cette enquête de coûts devra permettre :

- de disposer d'éléments objectifs pour comparer les coûts des mandataires au sein de chacune des trois catégories et entre celles-ci, en vue d'éclairer le pilotage budgétaire et financier du dispositif et de nourrir les réflexions en vue d'une éventuelle réforme de la tarification de la protection juridique des majeurs.

- mais aussi d'apporter des éléments d'éclairage utiles aux mandataires judiciaires - et à leurs représentants - dans les réflexions qu'ils mènent sur leurs pratiques professionnelles, une condition que la mission juge importante sur le fond ainsi qu'au regard de la mobilisation des acteurs du secteur que requiert la mise en œuvre d'une telle enquête.

3 ORGANISATION ET CADRE METHODOLOGIQUE PROPOSES POUR L'ENQUETE DE COUTS

3.1 Organisation proposée pour l'enquête

3.1.1 Associer étroitement les acteurs professionnels du secteur à l'enquête

Compte tenu des objectifs retenus et au regard de l'expérience des enquêtes de coûts, la mission recommande d'arrêter l'ambition et les contours de cette étude de coûts en concertation étroite avec les fédérations du secteur, puis d'en préciser les modalités et de suivre sa mise en œuvre en s'appuyant sur un « comité de pilotage », animé par la DGCS et composé :

- de représentants des administrations concernées au niveau central (DGCS, direction du budget, direction des affaires civiles et du sceau) et au niveau déconcentré (DRJSCS, DDCS) ;
- des représentants des fédérations du secteur (UNAF, UNAPEI, FNAT, FNMJI, CNMJPM, ANMJPM, ANDP), dont la mission a pu noter qu'ils exercent, pour la plupart, des fonctions opérationnelles de présidence et/ou direction de services mandataires, de mandataires individuels ou de préposés d'établissements ;
- de représentants des juges de tutelle (ANJI).

La mission préconise aussi d'associer étroitement des représentants de la direction générale de l'offre de soins (DGOS) et de la Fédération hospitalière de France (FHF) à la définition et la mise en œuvre des volets de l'enquête concernant spécifiquement les préposés d'établissement.

3.1.2 Garantir la protection des données personnelles dans le cadre de l'enquête

Les propositions méthodologiques de la mission pour l'enquête de coûts (*Cf. les parties infra*) requièrent de collecter et de mobiliser dans l'analyse certaines « données à caractère personnel »¹¹, relatives aux mandataires individuels participant à l'enquête, d'une part, et aux majeurs protégés par les mandataires des trois catégories y participant, d'autre part¹².

Dans ces conditions, la mission note que la conception et la mise en œuvre de l'enquête devront se conformer strictement aux dispositions du « Règlement Général sur la Protection des Données » (RGPD) qui encadre le « traitement de données à caractère personnel »¹³ sur le territoire de l'Union

¹¹ Selon l'article 2 de la loi n°78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, modifiée par la loi n°2018-493 du 20 juin 2018 relative à la protection des données personnelles : « *Constitue une donnée à caractère personnel toute information relative à une personne physique identifiée ou qui peut être identifiée, directement ou indirectement, par référence à un numéro d'identification ou à un ou plusieurs éléments qui lui sont propres. Pour déterminer si une personne est identifiable, il convient de considérer l'ensemble des moyens en vue de permettre son identification dont dispose ou auxquels peut avoir accès le responsable du traitement ou toute autre personne.* »

¹² Il s'agit plus précisément des mandataires qui participent aux 2^{ème} et 3^{ème} piliers de l'enquête présentés *infra*.

¹³ Selon l'article 2 de la loi n°78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, modifiée par la loi n°2018-493 du 20 juin 2018 relative à la protection des données personnelles : « *Constitue un traitement de données à caractère personnel toute opération ou tout ensemble d'opérations portant sur de telles données, quel que soit le procédé*

européenne (UE). Ce règlement est applicable depuis le 25 mai dans l'ensemble des Etats-membres de l'UE et a été transposé dans le droit français par la loi n°2018-493 du 20 juin 2018 relative à la protection des données personnelles.

Alors qu'elle propose de procéder à une anonymisation systématique de ces données en amont de leur mobilisation dans l'enquête, la mission note qu'une telle disposition n'est pas de nature à garantir à elle seule un strict respect des dispositions du RGPD et de la loi n°78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, modifiée par la loi n°2018-493 du 20 juin 2018 relative à la protection des données personnelles. Outre des mesures techniques de protection des données aux différents stades de leur collecte, de leurs traitements et de leur l'archivage, la mission note ainsi, en première analyse :

- Qu'il conviendra de limiter le nombre et la précision des informations relatives aux majeurs protégés afin de limiter les risques d'identification des personnes, par recoupement, par d'éventuels tiers non autorisés.
- Que l'utilisation dans le cadre de l'enquête de coûts de certaines données personnelles relatives aux majeurs protégés, collectées par les mandataires à des fins de protection juridique, devra vraisemblablement faire l'objet d'un consentement de ceux-ci.
- Qu'une attention particulière devra être portée à certaines données « sensibles »¹⁴ que la mission propose de collecter, via les mandataires, sur certains aspects de l'état de santé des majeurs protégés ou d'éventuelles procédures judiciaires dont ils pourraient faire l'objet.

Dans ces conditions, la mission juge nécessaire d'associer étroitement à la conception et à la mise de l'enquête la « déléguée à la protection des données » qui vient d'être nommée au sein des ministères sociaux de façon à :

- garantir le respect par la DGCS (responsable des traitements de données envisagés) et le prestataire qui assurera la collecte des données des règles relatives à la protection des données ;
- permettre aux mandataires participant à l'enquête de collecter et de fournir les informations demandées dans des conditions également sécurisées sur le plan juridique.

La déléguée sera à même :

- d'évaluer les risques associés aux traitements des données personnelles envisagés pour les droits et les libertés des personnes concernées,
- de proposer d'éventuels ajustements dans la méthodologie envisagée,
- d'accompagner la DGCS dans la conduite de l'« analyse d'impact relative à la protection des données » (AIPD)¹⁵ requise en cas de risque, voire de lui recommander de consulter la CNIL en amont de la mise en œuvre de l'enquête si elle estime ces risques élevés.

utilisé, et notamment la collecte, l'enregistrement, l'organisation, la conservation, l'adaptation ou la modification, l'extraction, la consultation, l'utilisation, la communication par transmission, diffusion ou toute autre forme de mise à disposition, le rapprochement ou l'interconnexion, ainsi que le verrouillage, l'effacement ou la destruction. »

¹⁴ Le RGPD comporte des dispositions particulières concernant le traitement de données « portant sur des catégories particulières de données à caractère personnel » (article 9) et le « traitement des données à caractère personnel relatives aux condamnations pénales et aux infractions » (article 10).

¹⁵ *Privacy Impact Assessment (PIA)* en anglais. L'AIPD ou PIA requise en cas de risque identifié pour les droits et libertés des personnes concernées doit comporter : une description du traitement envisagé et de ses finalités ; une évaluation de la nécessité et de la proportionnalité du traitement ; une appréciation des risques sur les droits et libertés des personnes concernées ; les mesures envisagées pour traiter ces risques et se conformer au RGPD.

3.2 Le cadre méthodologique et les limites de l'enquête

3.2.1 Une enquête reposant sur trois piliers d'ambition croissante

Dans ce contexte, la mission propose de fonder l'enquête de coûts sur trois piliers distincts d'ambition croissante et impliquant, corrélativement, des coûts de mise en œuvre (coûts de recours à prestataire pour la DGCS, charge déclarative pour les mandataires judiciaires participant à l'enquête) croissants :

- Un premier pilier vise à rendre compte de la structure des coûts des services mandataires et des mandataires individuels à partir des données annuelles déjà collectées en routine par les administrations sociales (DGCS/DRJSCS/DDCS) pour l'ensemble des services mandataires ainsi que par la DGFIP pour l'ensemble des mandataires individuels, cette dernière étant à même de fournir des données statistiques (non individuelles) sur leurs coûts à des fins d'analyse et dans le respect des règles du secret statistique retenues pour la diffusion des données fiscales.
- Un deuxième pilier vise à fournir, avec une ambition de représentativité, des estimations relatives à la charge horaire de travail et aux coûts associés à la mise en œuvre des mesures de protection, par grands types de prestations, et à étudier leurs liens avec les caractéristiques des mesures et des majeurs protégés par les mandataires. Il se fonde sur la base d'un recueil d'informations détaillées sur ces aspects auprès d'un échantillon relativement conséquent de mandataires, volontaires, des trois catégories. Il s'agit d'établir des corrélations entre la structure des coûts des mandataires judiciaires, les caractéristiques des mesures et majeurs qui leur sont confiés et la répartition de leur charge de travail selon une nomenclature d'activités sommaire mais susceptible d'éclairer une évolution de la tarification
- Un troisième pilier, fondé sur un recueil d'informations détaillées, nettement plus approfondi, auprès d'un échantillon très restreint de mandataires volontaires des trois catégories, vise à l'instar des « études de coûts » conduites par l'ATIH à estimer la charge horaire de travail et, si possible, les coûts induits, par grandes catégories de prestations, pour chaque majeur protégé par ces mandataires de façon à comparer - sur la base de cet échantillon non représentatif de l'ensemble des mandataires - les charges de travail et les coûts associés à la protection de majeurs de différents profils.

Compte tenu des objectifs fixés pour l'étude, la mission recommande de mettre en œuvre les deux premiers piliers proposés, le deuxième se rapprochant, dans son esprit, des « enquêtes de coûts » développées par l'ATIH. Les coûts et les difficultés possibles de mise en œuvre de ces deux premiers piliers lui paraissent en outre limitées, au regard des enjeux pour cette politique publique.

La mission recommande en outre d'envisager la mise en œuvre du troisième pilier, qui lui paraît être nécessaire pour apporter l'ensemble des éclairages demandés, en complément des deux précédents. Ce pilier s'apparenterait aux « études de coûts » de l'ATIH. La mission note cependant que son coût de mise en œuvre serait nettement plus élevé que pour les deux piliers précédents, pour le ministère de la santé et des solidarités (coût accru de recours à un (des) prestataire(s)) ainsi que pour les mandataires participants à l'étude (mobilisation nettement plus forte pour la collecte de données). La mise en œuvre de ce troisième pilier nécessiterait également une mobilisation plus forte des administrations et des fédérations, notamment dans sa préparation.

3.2.2 Les indicateurs à étudier dans l'enquête

Compte tenu des objectifs retenus pour l'enquête, la mission est d'avis que :

- l'enquête doit viser en priorité à fournir des indicateurs de charges horaires et de coûts qui soient comparables entre les trois catégories de mandataires.
- elle doit aussi permettre d'approfondir l'analyse et les comparaisons de coûts entre les mandataires de chacune des trois catégories.

La mission propose ainsi de faire porter l'analyse en premier lieu sur :

- Des indicateurs de volume annuel de travail fourni par mesure, mesuré en heures (et non en ETP¹⁶), au niveau global et par grands types de prestations (*Cf. infra*), en combinant les « prestations directes » et les « prestations indirectes » ; des différences d'organisation, conduisant notamment à différents degrés de recours aux prestations externes, pourront cependant expliquer certains écarts de charge horaire entre les trois catégories de mandataires, ainsi qu'entre les mandataires de chaque catégorie.
- Des indicateurs de coût annuel de mise en œuvre des mesures, au niveau global et par grands types de prestations, tirés de la comptabilité annuelle des mandataires comme pour la plupart des études de coûts existantes, de façon à appréhender l'ensemble des coûts financés par les contributions des majeurs et la collectivité publique, y compris les coûts de structure et ceux liés aux achats de prestations externes.

Dans ce cadre, la mission propose en second lieu d'accorder une attention particulière à l'analyse des coûts annuels de main d'œuvre par mesure, au niveau global et par grand types de prestations, compte tenu de leur poids prépondérant dans le total des coûts des mandataires ; les différences d'organisation peuvent toutefois limiter la portée des comparaisons entre catégories de mandataires et entre mandataires de chaque catégorie.

3.2.3 La période de référence de l'enquête

S'agissant de la période de référence pour l'étude, le choix d'une base annuelle s'impose, en lien avec la nécessité de se fonder sur les données comptables, comme pour l'ensemble des études de coûts. Pour les mandataires judiciaires à la protection des majeurs, la base annuelle est aussi justifiée par le caractère saisonnier d'une partie des services qu'ils rendent (établissement des comptes annuels de gestion, déclarations d'impôts ...).

Alors que la collecte des résultats de l'enquête par un prestataire ne pourra intervenir qu'à partir du premier trimestre 2019, eu égard aux délais administratifs de passation des marchés publics, la mission recommande de faire porter cette enquête sur l'année 2018 :

- Le choix de la dernière année civile connue permettra de disposer des indicateurs de charge de travail et de coûts les plus à jour, d'une part, et devrait limiter les difficultés de mémoire pour la collecte des informations sur la charge de travail, d'autre part.
- La mission note en outre que les principales données comptables des mandataires pour cette année-là - notamment les comptes administratifs des services mandataires, validés par les structures (dans l'attente de la validation par les DRJSCS/DDCS) ainsi que les comptes de résultat des mandataires individuels qui en disposent - seront disponibles fin avril et/ou début mai 2019 au plus tard.

¹⁶ La notion d'ETP n'étant pas opératoire pour les mandataires qui exercent à titre individuel.

3.2.4 Le calendrier de mise en œuvre de l'enquête

Dans ces conditions, comme cela est précisé *infra*, la mission propose que la mise en œuvre, par le prestataire choisi, des trois piliers de l'enquête intervienne au cours de la période mai-juin-juillet 2019, après que des travaux de préparation aient été conduits préalablement de novembre 2008 à mars 2019, sous le pilotage de la DGCS et en lien avec les acteurs du secteur (comme évoqué dans la partie 2.1.2 *supra*).

3.2.5 Les principales limites de l'enquête proposée

La mission note que les études de coûts les plus ambitieuses menées dans les domaines social et médico-social s'appuient, dans un premier temps :

- sur l'élaboration d'une nomenclature détaillée des besoins des personnes, en premier lieu, et d'une nomenclature détaillée des prestations offertes, en second lieu ;
- établies en étroite concertation avec les professionnels concernés, de façon à permettre la collecte des informations pour l'enquête, sur une base homogène, et à éclairer au mieux in fine sur le rapport coût/efficacité des services rendus aux différents publics.

Alors que les commanditaires souhaitent disposer des résultats de cette première enquête à un horizon relativement rapproché, dans le courant du second semestre 2019 au plus tard, et qu'on ne dispose pas à ce jour d'un référentiel d'activités ou de prestations des MJPM qui fasse consensus entre les administrations et les fédérations du secteur, la mission recommande de retenir une nomenclature très grossière des prestations offertes par les MJPM. La portée des résultats de l'enquête en sera corrélativement réduite mais sa réalisation facilitée.

La mission tient en outre à souligner que le cadre méthodologique qu'elle propose ne vise pas à évaluer la qualité des prestations rendues par les MJPM, dans un contexte où les différentes réflexions conduites ou engagées à l'initiative des administrations et/ou au sein de certaines fédérations n'ont pas conduit à l'émergence d'un référentiel d'évaluation de la qualité des services reconnu et adopté par l'ensemble des professionnels du secteur. Elle distingue bien référentiel d'activités et grille de répartition des coûts par grandes familles de tâches.

Il convient enfin de noter que la mission a établi ses propositions pour le cadre méthodologique de l'enquête avec l'objectif prioritaire d'évaluer l'influence que les principales caractéristiques des mesures et des majeurs protégés peuvent avoir sur la charge de travail et les coûts des MJPM, sans chercher à évaluer parallèlement, de manière directe, l'influence des modes d'exercice et des facteurs d'environnement des MJPM sur ces variables.

- Ce choix lui semble cohérent avec les objectifs fixés par les commanditaires et avec l'idée que la nature et le volume de travail fourni par les mandataires doivent être avant tout fondés sur les besoins des personnes et non sur les modes d'organisation des mandataires. Il s'agit d'un principe retenu par les enquêtes de coûts menées pour d'autres politiques sociales ou médico-sociales.
- Il lui semble en outre raisonnable de tenir compte de l'extrême difficulté à retracer de manière exhaustive et objective l'impact de certains facteurs d'environnement susceptibles d'affecter la charge de travail et les coûts des mandataires, telles la densité et la qualité des services d'accompagnement social rendus dans les zones d'intervention des mandataires, les structures familiales...

Au final, les écarts de charges de travail et de coûts de mise en œuvre des mesures qui pourront être mis en évidence par l'enquête, à caractéristiques des mesures et des majeurs comparables, pourront être rapprochés ex-post de certaines différences d'organisation des mandataires explicitement repérées dans l'enquête. Cela ne préjuge pas de l'influence d'autres différences dans les modalités d'exercice des mesures ou la qualité des services rendus.

4 PRESENTATION DETAILLEE DES TROIS PILIERS DE L'ENQUETE

4.1 Le 1^{er} pilier de l'enquête

Ce premier pilier a pour objet de fournir une première analyse d'ensemble du niveau et de la structure des coûts des services mandataires et des mandataires individuels, à partir des données annuelles comptables déjà collectées en routine par les administrations sociales (DGCS/DRJSCS/DDCS) pour l'ensemble des services, d'une part, ainsi que par la DGFIP pour l'ensemble des mandataires individuels, d'autre part.

Ce pilier ne couvrirait pas les préposés d'établissement dans la mesure où la robustesse des données actuellement collectées sur leurs charges et leurs produits par les DDCS pour le compte des DRJSCS et de la DGCS¹⁷, ne semble pas assurée, selon plusieurs interlocuteurs rencontrés par la mission, dont les représentants de la DGCS.

L'annexe n°2 présente une « frise chronologique » représentant de manière synthétique les différents processus de collecte de données que la DGCS met régulièrement en œuvre chaque année auprès des trois catégories de mandataires judiciaires, avec le concours des DRJSCS/DDCS.

4.1.1 Volet portant sur les services mandataires

Ce volet viserait à fournir une analyse statistique du niveau et de la structure des coûts des services mandataires, en les rapportant à certaines informations agrégées au niveau des services sur les caractéristiques des mesures et des majeurs protégés ainsi que sur certaines caractéristiques des services eux-mêmes. Il serait constitué à partir des données d'ores et déjà collectées en routine auprès de l'ensemble d'entre eux par les DDCS/DRJSCS et la DGCS, dans le cadre de la campagne budgétaire annuelle, d'une part, et par le biais de l'enquête annuelle sur la connaissance des personnes protégées et des MJP, d'autre part.

Cette analyse serait rendue possible par la constitution d'une base de données portant sur l'ensemble des services mandataires en activité en 2018, composée :

- Des données relatives à « l'activité et aux indicateurs des MJPM » pour l'année 2018, en partie issues de leurs comptes administratifs pour 2018 qui devront être validés par les instances de chaque service et transmis à la DDCS pour la fin avril 2019, selon le calendrier habituel¹⁸.

¹⁷ Via leurs enquêtes annuelles sur la « connaissance des majeurs protégés et des MJPM ».

¹⁸ Ces données seraient collectées par le biais du fichier habituel « activité et indicateurs MJPM CA_2018 » que les services mandataires devront renseigner et transmettre aux DDCS, selon le calendrier habituel, pour la fin avril 2019. Pour la saisie de ces informations, les services mandataires doivent se conformer au « guide de remplissage du document « activités indicateurs à destination des mandataires » » diffusé par la DGCS.

Selon le format du fichier Excel transmis aux services pour cette collecte (« l'activité et aux indicateurs des MJPM CA 2018.xls »), cet ensemble de données détaillées se présente sous la forme d'un ensemble d'onglets, composé notamment :

- D'un onglet intitulé « données générales » comportant des informations propres au service, dont, en particulier, son département et sa région de rattachement, la mention du « public accueilli » quand il est spécifique et la « convention nationale collective de travail ».
- D'un onglet présentant un « tableau de bord des indicateurs du service », comportant :
 - des « données générales » sur le service,
 - la valeur des 4 « indicateurs de référence » du service (« poids moyen de la mesure majeur protégé », « valeur du point service », « nombre de points par ETP », « nombre de mesures "moyennes" par ETP ») au cours de l'année considérée,
 - la valeur des « indicateurs secondaires liés aux groupes fonctionnels » (« valeur du point afférent aux dépenses de personnel » dont : « valeur du point délégué », « valeur du point autres personnels »),
 - des « indicateurs relatifs au personnel » (« répartition du personnel : délégués et autres », « indicateurs de qualification », « indicateur de formation », « indicateur de vieillesse-technicité »),
 - des « indicateurs relatifs au nombre de mesures »,
 - et des « indicateurs d'activité » (« indicateur de temps actif mobilisable », « coût de l'intervention des délégués »).

Ces indicateurs étant calculés à partir d'informations issues des onglets qui suivent.

- d'un onglet intitulé « Points » présentant des :
 - des « tableaux de calculs du nombre de points » ;
 - des « tableaux de synthèse du nombre de points », calculés à partir des éléments du tableau précédent ;
 - des « tableaux d'indicateurs synthétiques de valeurs de point » calculés à partir des éléments de synthèse précédents et d'éléments tirés des onglets suivants.
 - d'un onglet relatif aux « informations relatives à l'activité » (« 1- Nombre de mesures au 31/12 », « 2 - Nombre de mesures moyennes »).
 - d'un onglet (intitulé « données ») présentant des « données budgétaires du compte administratif » et des « données relatives au personnel »¹⁹.
- Du détail des dépenses et des recettes de la section d'exploitation du compte administratif pour 2018 de chaque service mandataire, selon le cadre normalisé pour les comptes administratifs des établissements et services sociaux et médico-sociaux (ESSM) relevant du I de l'article L. 312-1 du code de l'action sociale et des familles²⁰.

¹⁹ La mission ne juge pas utile de collecter les informations intermédiaires détaillées par poste de travail que doivent remplir les services dans ce fichier et qui servent à calculer les indicateurs de vieillesse-technicité et de temps actif mobilisable mentionnés *supra*.

²⁰ Cf. le fichier « cadreCA.xls » régulièrement transmis aux services mandataires, que la DGCS a remis à la mission.

Pour chaque service mandataire, les données détaillées relatives aux dépenses afférentes à l'exploitation courante » (« groupe I »), aux « dépenses afférentes au personnel » (« groupe II ») ainsi que les « dépenses afférentes à la structure » (« groupe III ») seraient ainsi saisies, de même que les « produits de la tarification » (« groupe I »), les « autres produits relatifs à l'exploitation » (« groupe II ») et les « produits financiers et produits non encaissables » (groupe III).

Comme pour les autres catégories de mandataires, la mission juge important de ne pas limiter la collecte des données aux seules variables de charges des services mandataires, mais de collecter également les données relatives à leurs principaux produits. Ces données sont en effet de nature à enrichir les analyses qui suivront. Par ailleurs, la collecte de certaines données relatives aux produits est nécessaire pour établir des comparaisons de coûts entre catégories de mandataires (*Cf. infra* la présentation du volet portant sur les mandataires individuels).

La mission tire de ses entretiens avec la DGCS que les services mandataires transmettent ces informations aux DRJCS/DDCS le plus souvent sous forme de fichiers Excel, cohérents avec le cadre normalisé précédent. Alors qu'il est possible que certains services transmettent ces informations sous la forme de documents d'un autre format, pour faciliter la saisie de ces informations par le prestataire, il conviendrait que la DGCS demande explicitement aux DRJCS/DDCS de requérir que les comptes d'activité des services pour 2018 leur soient transmis exclusivement sous la forme d'un fichier Excel, dans un format strictement unifié.

► L'ensemble des données détaillées collectées pour chaque service mandataire par le biais de l'enquête annuelle sur la connaissance des majeurs protégés.

Cet ensemble collecté par le biais du fichier Excel dénommé « annexe3-2018.xls » contient :

- Certaines informations propres au service, complémentaires aux données précédentes collectées dans le cadre de la procédure budgétaire (notamment le type d'organisme gestionnaire et l'affiliation éventuelle à une fédération) (onglet « info service »).
- Des données complémentaires relatives au personnel du service (notamment sur le nombre et le niveau de formation des délégués) (onglet « personnel et formation »).
- Des informations complémentaires sur « le nombre de mesures et les flux » (nombre de mesures au 1^{er} janvier et au 31 décembre de l'année, flux d'entrée et de sortie) ainsi que sur les révisions et les causes de sorties de mesures (onglet « activité 2018 et flux »).
- Des données sur les majeurs sous protection des services (répartition des personnes au 31 décembre de l'année selon leur âge, leur sexe et la nature de leur mesure, répartition des personnes selon l'ancienneté de prise en charge et la nature de la mesure, répartition des personnes en établissement selon la catégorie d'établissement dans laquelle elles sont accueillies et la nature de la mesure (onglet « activité 2018 et flux »).

La collecte des deux premiers ensembles de données précédents permettra de fonder une analyse des coûts des services mandataires, sur la base de données exhaustives par service mandataire, comparable à celle que mènent chaque année les DDCS et/ou les DRJCS dans le cadre de la campagne de budgétisation en s'appuyant sur le jeu d'indicateurs déjà établis pour apprécier l'activité et les besoins de financement des services²¹. Elle permettra en outre de fonder d'éventuelles analyses de sensibilité des indicateurs de coûts à des variations du système actuel de pondération de la charge de travail associées aux mesures (en fonction de la nature de la mesure, du lieu d'exercice et de la période d'exercice).

²¹ Cf. l'annexe n°1 sur le système actuel de financement des MJPM.

La collecte du troisième ensemble de données relatif à la connaissance des publics permettra enfin de rechercher, en première analyse, d'éventuelles corrélations entre la structure des coûts des services mandataires et le profil des mesures et des publics suivis (selon la nature de la mesure ; selon l'âge, le sexe, l'ancienneté de prise en charge de la mesure ; ainsi que le type d'hébergement des personnes). La recherche de telles corrélations sera cependant limitée par le caractère très ciblé des variables déjà collectées sur les majeurs (*Cf. supra*).

4.1.2 Volet portant sur les mandataires individuels

Ce volet viserait essentiellement à fournir une analyse statistique de la structure des coûts des mandataires individuels à partir des données comptables qu'une grande partie de mandataires sont tenus d'établir et de déclarer aux services fiscaux dans le cadre de leur déclaration annuelle d'impôt. La DGFIP pourrait fournir des données agrégées, dans le respect des règles du secret statistique retenues pour la diffusion des données fiscales.

Il pourrait, à titre secondaire, fournir une première analyse de cette structure des coûts en rapprochant ces données agrégées de certaines statistiques dont dispose déjà la DGCS sur les caractéristiques des majeurs protégés par des mandataires individuels au niveau national, régional et départemental.

4.1.2.1 Les données comptables disponibles sur les mandataires individuels et les statistiques pouvant être produites par la DGFIP

L'annexe n°3 présente de manière détaillée les principales informations collectées par la mission sur le statut juridique et le régime fiscal des mandataires individuels, ainsi que sur les obligations comptables et les obligations déclaratives fiscales qui en découlent.

Elle fait notamment apparaître que :

- Les mandataires individuels doivent avoir un statut juridique d'entreprise individuelle (EI) dans la mesure où ils sont agréés à titre personnel, et ne peuvent exercer sous la forme d'une société, certains pouvant toutefois opter aussi de manière alternative pour un statut d'entrepreneur individuel à responsabilité limitée (EIRL).
- Les mandataires individuels qui ont le statut d'EI ou éventuellement d'EIRL qui sont soumis à l'impôt sur le revenu (IR) au titre des bénéficiaires non commerciaux (BNC) et qui relèvent du régime fiscal de la « déclaration contrôlée », de même que ceux qui auraient le statut d'EIRL et qui auraient opté pour un régime d'impôt sur les sociétés (IS), sont tenus d'établir des éléments comptables relatifs à leur résultat qu'ils sont amenés à déclarer aux services fiscaux²². La DGFIP dispose ainsi des principales données relatives aux charges et aux produits de ces mandataires, nécessaires pour la conduite de l'étude de coûts envisagée, et elle peut produire des exploitations statistiques de ces données à des fins d'études.
- Les mandataires individuels qui ont le statut d'EI ou d'EIRL qui sont soumis à l'IR au titre des BNC et qui relèvent du régime fiscal de la « micro-entreprise » ou « micro-BNC » ne sont pas tenus d'établir de tels éléments comptables et ne déclarent aux services fiscaux que leur chiffre d'affaires. Dans ces conditions, la mission note qu'il serait très difficile, voire hasardeux, de faire porter l'étude de coûts sur ce type de mandataires.

²² Il en serait de même pour ceux qui auraient éventuellement choisi, malgré leur agrément à titre personnel, un statut de société.

- La mission n'a pu disposer d'informations précises sur la part des mandataires individuels ayant un statut d'EI ou éventuellement d'EIRL qui relèvent aujourd'hui du régime fiscal de la « déclaration contrôlée » et celle de ceux qui sont soumis au régime « micro-BNC », notamment depuis le relèvement de 32 900 € à 70 000 € du plafond de chiffre d'affaires conditionnant l'éligibilité à ce dernier qui est intervenu au 1^{er} janvier 2017. La mission estime toutefois vraisemblable qu'une très grande majorité de mandataires individuels exerçant à temps plein relèvent encore du régime fiscal de la « déclaration contrôlée ».

La DGFIP peut ainsi fournir des données agrégées relatives aux charges et aux produits mandataires individuels qui ont le statut d'EI ou éventuellement d'EIRL qui relèvent du régime fiscal de la « déclaration contrôlée », de même que ceux qui auraient le statut d'EIRL et qui auraient opté pour un régime d'impôt sur les sociétés (IS), à la condition d'éviter toute possibilité de reconstitution des données individuelles et de ré-identification des contribuables concernés. La DGFIP est ainsi autorisée à communiquer de telles données :

- Lorsque ces données concernent au moins 11 unités, en matière de fiscalité des personnes (et au moins 3 unités en matière de fiscalité des sociétés) ;
- Et à la condition que les données agrégées ne comprennent pas un élément dominant qui représente plus de 85 % du montant agrégé.

L'approche proposée consiste ainsi à recueillir les numéros d'établissement SIRET de l'ensemble des mandataires individuels par le biais des DDCS²³, puis à les transmettre à la DGFIP de façon à disposer de données agrégées sur le compte de résultat et/ou d'exploitation des entreprises concernées, avec les degrés de détail présentés dans l'annexe n°3 selon les différentes catégories de mandataires²⁴.

En préalable, la mission a pris note du fait que l'« Observatoire de l'activité libérale » (OAL) piloté par la direction générale des entreprises (DGE) diffuse chaque année, depuis 2013, des données statistiques sur les mandataires individuels, y compris sur les comptes de résultats d'une partie d'entre eux²⁵. La mission retire toutefois de ses échanges avec des représentants de la DGE et de son analyse que ces données, pour utiles qu'elles soient, sont très incomplètes, ce qui justifie de recourir de manière alternative aux données collectées par la DGFIP.

- Les dernières données d'ensemble diffusées par l'OAL sur la situation des mandataires individuels en 2016 portent ainsi sur un total de 703 d'entre eux repérés sur la base de leur affiliation à la Caisse interprofessionnelle de prévoyance et d'assurance vieillesse (CIPAV)²⁶, soit un nombre très inférieur au nombre de mandataires comptabilisées par la DGCS (un peu plus 2 000 au 1^{er} janvier 2018).
- Les données diffusées par l'OAL sur le compte de résultat des mandataires individuels en 2016 portent par ailleurs sur un échantillon restreint de mandataires adhérents à deux associations de gestion agréée (AGA) - l'Union nationale des associations agréées (UNASA) d'une part et les Associations régionales agréées des professions libérales (ARAPL) d'autre part – soit un total de 308 mandataires seulement en 2016.

²³ Les numéros SIRET des mandataires individuels sont également collectés dans l'outil « OCMI » qui sera prochainement déployé sur l'ensemble du territoire.

²⁴ Alors que la mission juge souhaitable de renoncer à faire porter l'enquête de coût sur les mandataires individuels qui relèvent du régime fiscal « micro-BNC » et qui n'établissent pas d'éléments comptables analogues, elle suggère toutefois de collecter auprès de la DGFIP des données agrégées sur leurs chiffres d'affaires, afin de disposer en la matière d'une information statistique sur le champ exhaustif des mandataires individuels.

²⁵ Observatoire de l'activité libérale, fiche relative aux mandataires judiciaires à la protection des personnes pour l'année 2016 (<https://www.entreprises.gouv.fr/secteurs-professionnels/mandataire-judiciaire-a-la-protection-des-majeurs>).

²⁶ Ce nombre n'était que de 634 en 2015.

L'interprétation des données statistiques susceptibles d'être produites par la DGFIP à partir des comptes des mandataires individuels doit en outre tenir compte des cas où les mandataires individuels exercent une ou plusieurs activités non salariées non commerciales autre(s) que celle de mandataire judiciaire à la protection des majeurs au sein du même établissement, repéré par son numéro SIRET (Cf. l'encadré n°1). Dans ce cas, les obligations comptables et déclaratives aux services fiscaux portent sur l'ensemble de ces activités non commerciales et les données de la DGFIP ne permettent pas d'éclairer sur sa seule activité de mandataire individuel. Il en va de même pour les mandataires qui exerceraient plusieurs activités avec un statut d'EIRL et qui auraient opté pour l'IS.

Encadré 1 : L'identification des mandataires individuels exerçant une autre activité libérale

La mission retire en premier lieu de ses entretiens avec les services de la DGCS que ceux-ci ne disposent pas d'information quantitative sur la part des mandataires qui exercent une autre activité non salariée (dans le même établissement ou dans le cadre d'un autre).

Lorsque le mandataire individuel exerce, avec un statut d'EI ou d'EIRL, une ou plusieurs autres activités non salariées dans le même établissement, avec un statut d'EI, et que l'activité de mandataire judiciaire à la protection des majeurs est la seule activité non commerciale qu'il exerce, il est tenu aux mêmes obligations comptables et déclaratives auprès des services fiscaux que les entrepreneurs qui n'exercent que cette seule activité et les données collectées par la DGFIP au titre de son imposition aux BNC rendent logiquement compte de son activité de mandataire individuel. Il en va de même de ceux avec un statut d'EIRL, dans la même situation, qui n'optent pas pour l'IS.

En revanche, lorsque le mandataire individuel exerce dans le cadre du même établissement une ou plusieurs autres activités non commerciales, les obligations comptables et déclaratives aux services fiscaux portent sur l'ensemble de ces activités non commerciales et les données de la DGFIP ne permettent plus d'éclairer sur sa seule activité de mandataire individuel. Il en va de même pour les mandataires qui exerceraient plusieurs activités avec un statut d'EIRL et qui auraient opté pour l'IS.

En théorie, l'existence d'une autre activité non salariée devrait pouvoir être identifiée à partir du répertoire SIRENE géré par l'Insee, dans la mesure où un professionnel qui souhaite exercer en libéral doit mentionner l'activité ou les activités qu'ils souhaitent exercer dans le cadre de la déclaration de début d'activité qu'il est tenu d'effectuer auprès des URSSAF. En pratique, cependant, la mission retire de ses échanges avec des représentants de l'Insee que les professionnels sont incités à choisir des libellés exprimés en termes relativement généraux. En outre, cette information n'est saisie par les services de l'Insee que depuis 4 à 5 ans.

En théorie, l'existence d'une seconde activité devrait pouvoir être aussi repérée dans le répertoire SIRENE (« Système informatique pour le répertoire des entreprises et des établissements ») à partir du « code d'activité principale exercée » (APE) par l'entreprise (ou code APEN ou code APET pour l'établissement considéré), si cette seconde activité est ou devient prédominante par rapport à l'activité de mandataire individuel. Cependant, en pratique, comme la mission a pu le constater sur plusieurs exemples, les entreprises ne déclarent pas toujours les changements d'activité principale ; en outre, les enquêtes annuelles d'entreprises conduites par l'Insee qui sont à même d'identifier de tels changements ne portent pas chaque année sur l'ensemble des entreprises.

Enfin, il convient de noter que la sous-classe 69.10Z (« activités juridiques ») de la nomenclature française d'activité (NAF rév.2) dans laquelle est classée l'activité de gestion de tutelle et de curatelle et qui fonde donc le code APE des entreprises qui exerce ce type d'activités à titre principal, recouvre un vaste ensemble d'autres activités juridiques, dont « la représentation juridique d'une partie contre une partie adverse, que ce soit ou non devant des tribunaux ou d'autres organes judiciaires, par des membres du barreau ou sous leur contrôle », « le conseil et l'assistance juridique de nature générale, la rédaction de documents juridiques » : et « les autres activités des notaires, des huissiers, des juges d'instruction et des arbitres ». Un mandataire individuel exerçant une de ces autres activités juridiques se voit ainsi attribuer le code APE 69.10Z, comme un mandataire n'exerçant qu'une activité de gestion de tutelle ou de curatelle ou bien une telle activité à titre principal. Le répertoire SIRENE ne permet donc d'identifier de telles situations de pluriactivité à partir du code APE de l'entreprise et/ou des données collectées par la DGFIP.

Source : mission

4.1.2.2 La démarche précise proposée

Dans ces conditions, la mission propose d'adopter la démarche précise suivante pour la mise en œuvre de ce premier pilier concernant les mandataires individuels :

- Collecter, via les DDCS, les numéros d'établissement SIRET de l'ensemble des mandataires individuels en activité en 2018 en demandant aux DDCS d'identifier, sur la base d'un court questionnaire établi par la DGCS, ceux qui exercent une autre activité et notamment ceux qui exercent une autre activité non commerciale au sein du même établissement²⁷.
- Transmettre aux services de la DGFIP l'ensemble de ces informations en leur demandant de produire des exploitations statistiques relatives à l'année 2018, dans le respect du secret statistique (*Cf. supra*), sur :

- les données détaillées relatives au compte de résultat (détail des charges et des produits notamment) des mandataires individuels qui ont un statut d'EI ou d'EIRL et qui relèvent du régime fiscal de la « déclaration contrôlée », les données détaillées semblables qui servent au calcul du résultat courant avant impôt et du bénéfice ou de la perte pour ceux (de statut EILR a priori) qui sont soumis à l'IS, ainsi que les données relatives au seul chiffre d'affaire de ceux qui relèvent du régime fiscal « micro-BNC ».

Comme pour les services mandataires, la mission juge important de ne pas limiter la collecte des données pour les deux premiers ensembles précédents de mandataires individuels (caractérisés par leur régime fiscal) à leurs seules variables de charges, mais de collecter également les données relatives à leurs produits, pour enrichir l'analyse et pour permettre certaines comparaisons avec la structure de coûts des services mandataires, sous réserve d'assimiler le résultat ou le bénéfice des mandataires individuels à une charge de personnel des services.

- pour l'ensemble d'entre eux, en premier lieu, puis en distinguant ceux qui n'exercent qu'une seule activité de mandataire individuel et ceux qui exercent une autre activité au sein du même établissement, en second lieu.
- et, s'agissant des mandataires individuels qui ont un statut d'EI ou d'EIRL et qui relèvent du régime fiscal de la « déclaration contrôlée », en distinguant dans un second temps (après les avoir considérés dans leur ensemble) ceux qui déclarent adhérer à une AGA - dont les comptes sont réputés plus fiables - de ceux qui n'adhèrent pas à une telle association.
- au niveau national :
 - en produisant des données moyennes pour l'ensemble des indicateurs précédents pour chacun des trois grands ensembles de mandataires caractérisés par leur régime fiscal.
 - puis, en complément, des données moyennes par décile de mandataires selon le montant de leurs recettes, lorsque les règles du secret statistique le permettent.
- au niveau régional, les données équivalentes en moyenne pour l'ensemble des mandataires de la région et en moyenne par quartile de mandataires selon le montant de leurs recettes, lorsque les règles du secret statistique le permettent.

²⁷ Une fois l'ensemble des numéros SIRET collectés, la mission propose par ailleurs de demander parallèlement aux services de l'Insee de fournir les codes APE(T) de ces établissements, de manière à fournir un aperçu de la nature des activités principales déclarées par ceux-ci. Les services de l'Insee ont par ailleurs fait part à la mission de leur intérêt pour conduire, dans le courant de l'année 2019, sous réserve de leur plan de charge, une enquête en vue d'améliorer les informations contenues dans SIRENE pour les mandataires individuels, s'il s'avérait qu'un nombre conséquent d'entre eux avaient un code APE différent du code 69.10Z.

- au niveau départemental, les données équivalentes en moyenne pour l'ensemble des mandataires du département lorsque les règles du secret statistique le permettent.

La mission retire de ses échanges avec les services compétents de la DGFIP que ceux-ci pourraient effectuer de tels travaux d'exploitation statistique pour le compte de la DGCS - sous réserve de l'accord du ministre de l'action et des comptes publics - et dans un délai resserré, de 2 à 3 semaines, sous réserve d'un plan de charge normal par ailleurs.

- La mission propose en outre de demander à la DGFIP de produire les mêmes exploitations statistiques sur le même ensemble de mandataires ainsi repérés en activité en 2018, sur l'année 2016 (année précédant le relèvement du seuil de chiffre d'affaires conditionnant l'éligibilité au régime de la « micro-entreprises ») au cours de laquelle une très grande majorité de mandataires individuels relevaient de toute évidence du régime fiscal de la « déclaration contrôlée », ce qui garantit la possibilité de produire des données détaillées relatives aux coûts d'une majorité d'entre eux dans le respect du secret statistique, notamment aux niveaux régional et départemental.

Ces données permettront pour l'essentiel de fonder une première analyse d'ensemble du niveau et de la structure des coûts des mandataires individuels, du moins pour ceux relevant du régime fiscal de la « déclaration contrôlée » et ceux soumis à l'IS. Elles devraient également permettre certaines comparaisons avec la structure de coûts des services mandataires, sous réserve d'assimiler le résultat ou le bénéfice des mandataires individuels à une charge de personnel des services. En revanche, dans la mesure où elles ne s'appuieront sur aucune donnée relative aux caractéristiques des mesures et des majeurs protégés par les mandataires individuels, ces analyses ne pourront éclairer sur l'impact des facteurs susceptibles d'affecter la charge de travail des mandataires.

S'agissant du calendrier de ces travaux, la mission recommande de collecter les informations relatives aux numéros de SIRET des mandataires individuels et à l'existence éventuelle d'une pluriactivité au 1^{er} trimestre 2018. La DGFIP pourra ensuite disposer des données relatives aux comptes de résultat ou au chiffre d'affaires des mandataires individuels pour l'année 2018 à compter du mois de mai 2019, une fois les déclarations fiscales effectuées (début mai au plus tard). La mission note en outre que les exploitations statistiques relatives à l'année 2016 (sur ce même échantillon des mandataires individuels en activité en 2018) pourraient être produites plus tôt par la DGFIP, une fois que les numéros SIRET lui auront été communiqués

4.1.2.3 Une première analyse de la structure de coûts des mandataires individuels à la lumière des données relatives aux caractéristiques des majeurs déjà collectées par la DGCS

En complément des éléments précédents, la mission propose par ailleurs de procéder à une première analyse de la structure des coûts des mandataires individuels précédents, en rapprochant les données agrégées précédentes des informations collectées par la DGCS sur les caractéristiques des majeurs protégés par les mandataires individuels à partir de son enquête annuelle sur la connaissance des majeurs.

Les données relatives aux caractéristiques des majeurs protégés par les mandataires individuels aux différents niveaux national, régional et départemental résulteraient ainsi de différentes agrégations à ces niveaux des données collectées auprès de chaque mandataire individuel par le biais du fichier Excel habituel « Annexe5-2018.xls » associé à l'enquête annuelle de la DGCS sur la connaissance des majeurs protégés par cette catégorie de mandataires. Ces données agrégées porteraient ainsi sur :

- les principales « informations relatives au mandataire et à l'exercice de son activité (onglet « info mandataire-exerc.activité ») ;

- les « informations relatives au nombre de mesures et aux flux » (onglet « activité 2018 et flux ») ;
- les « informations relatives aux personnes sous mesure de protection » (onglet « population ») ;
- les « informations relatives aux prestations sociales perçues par les personnes protégées » (onglet « prestations sociales ») ;

La portée de cette première analyse serait toutefois limitée par le fait que les données de coûts précédentes porteraient sur les mandataires individuels relevant du régime fiscal de la « déclaration contrôlée » et sur ceux soumis à l'IS tandis que les données sur les publics seraient obtenues en agréant les données relatives à l'ensemble des mandataires individuels, quel que soit leur régime fiscal, d'où une différence de champ qui pourrait être assez importante et dont la mission ne peut évaluer ex-ante l'importance.

4.2 Le 2^{ème} pilier de l'enquête

4.2.1 Objectifs recherchés et caractéristiques de ce pilier

Complétant les éléments d'analyse apportés par le premier, le deuxième pilier de l'enquête proposé par la mission a pour objet de :

- fournir des estimations relatives à la charge horaire de travail et aux coûts associés à la mise en œuvre des mesures de protection, par grands types de prestations²⁸ ;
- et étudier leurs liens avec les caractéristiques des mesures et des majeurs protégés par les mandataires.

A la différence du premier, ce deuxième pilier s'appuierait sur un recueil d'informations détaillées sur la situation et les caractéristiques des majeurs protégés, auprès d'un échantillon de mandataires, volontaires, des trois catégories.

Contrairement au premier :

- ce deuxième pilier de l'enquête permettra de rapprocher la charge de travail globale des mandataires (et les coûts afférents) du profil moyen des majeurs qu'ils protègent ; il sera tenu compte pour ce faire de certaines variables relatives à la situation et aux caractéristiques des majeurs dont les acteurs du secteur considèrent qu'ils affectent nettement la charge de travail des mandataires (*Cf. infra*) et qui ne font pas aujourd'hui l'objet d'une collecte régulière d'informations par la DGCS.
- Il apportera également un ensemble d'informations et d'éléments d'analyse sur la situation particulière des préposés d'établissements qui sont exclus du premier pilier. Parmi ceux-ci, la mission note que, sous réserve d'un taux de réponse satisfaisant, les données de coûts collectées sur l'ensemble des préposés d'établissement de l'échantillon pourraient permettre de fournir une estimation raisonnablement fiable du coût global des préposés d'établissement sur le territoire national, une donnée dont on ne dispose pas aujourd'hui.

²⁸ Alors que le premier pilier de l'enquête ne fournit pas d'information sur la charge horaire associée à la mise en œuvre des mesures de protection, d'une part, et ne permet pas d'évaluer la contribution des différents types de prestations aux différents indicateurs de coûts, d'autre part.

La mise en œuvre de ce deuxième pilier de l'enquête requiert de :

- retenir une nomenclature pour les prestations susceptible de fonder la production des indicateurs envisagés de charge horaire de travail et de coûts par grands types de prestations ;
- de proposer une méthodologie pour la collecte des informations relatives à la charge horaire et aux coûts qui puisse la rendre effective et relativement homogène pour l'ensemble des mandataires de l'échantillon retenu ;
- préciser les contours de l'échantillon de mandataires retenu pour l'enquête ;
- définir des indicateurs relatifs aux caractéristiques des mesures et des majeurs protégés susceptibles d'induire des variations dans la charge de travail et les coûts de mise en œuvre des mesures de protection par les mandataires.

4.2.2 Le choix d'une nomenclature pour les prestations rendues par les mandataires

Alors que l'approche des enquêtes de coûts développée par l'ATIH dans le domaine médico-social suggère d'assoir les enquêtes à la fois sur une nomenclature détaillée des besoins des personnes et une nomenclature détaillée des prestations rendues par les établissements²⁹, la mission estime que le déploiement d'une approche aussi ambitieuse pour la protection juridique des majeurs serait incompatible avec les contraintes de calendrier fixées pour l'enquête envisagée, dont les commanditaires et la DGCS attendent les principaux résultats pour la fin 2019 au plus tard. La mission recommande ainsi de se limiter à la détermination d'une nomenclature simplifiée de prestations.

La mission fait une proposition de nomenclature, elle estime toutefois qu'elle devra être soumise à une concertation avec les professionnels, de façon à ce que nomenclature qui sera finalement retenue assure un bon équilibre entre l'objectif d'informer au mieux les mandataires sur leurs pratiques, d'une part, et de permettre un recueil effectif parce qu'aisé d'informations pour les mandataires des trois catégories retenus dans l'enquête, d'autre part.

Dans ces réflexions, la mission a accordé une attention particulière aux « enquêtes de coûts » et à « l'étude de coûts » en cours de mise en œuvre dans le cadre du projet actuel de réforme de la tarification des établissements et services qui accueillent et accompagnent des personnes handicapées (SERAFIN-PH).

A l'instar de celles-ci, la mission recommande d'opérer une distinction entre :

- les « prestations directes » qui recouvrent les services réalisés au profit des personnes elles-mêmes, qui répondent spécifiquement aux besoins réels ou supposés de celles-ci ;
- Les « prestations indirectes » qui regroupent les activités qui doivent être conduites pour que les prestations directes soient réalisées (les fonctions support) et pour que celles-ci soient de qualité (activités de pilotage, organisation et coopérations ...) ³⁰.

²⁹ Cf. par exemple le guide méthodologique de la dernière enquête de coûts SERAFIN-PH :

https://www.atih.sante.fr/sites/default/files/public/content/3146/guide_methodologique_de_lenquete_de_coutsvavril2017.pdf

³⁰ Cf. par exemple la plaquette de présentation « Réforme de la tarification – Une réforme tarifaire pour faciliter les parcours des personnes handicapées accompagnées par les services ou accueillies dans les établissements médico-sociaux », diffusée par la CNSA en mai 2018 (https://www.cnsa.fr/documentation/depliant_serafin_2018.pdf).

La mission note en outre, logiquement, que :

- la nomenclature de prestations directes établie dans le cadre du projet SERAFIN-PH ne peut fonder la nomenclature de celles fournies par les mandataires judiciaires à la protection des majeurs, eu égard à la nature très différente des prestations fournies par les mandataires judiciaires ;
- mais que la nomenclature des prestations indirectes délivrées par les mandataires judiciaires à la protection des majeurs peut s'inspirer étroitement de celle développée dans le cadre du projet SERAFIN-PH³¹.

La mission suggère ainsi d'assimiler les « prestations indirectes » des mandataires judiciaires :

- aux « fonctions gérer manager, coopérer » retenues dans le cadre du projet SERAFIN-PH, en distinguant les fonctions qui relèvent respectivement de :
 - la « gestion des ressources humaines »,
 - la « gestion administrative, budgétaire, financière et comptable »,
 - « l'information et la communication »,
 - la « qualité et la sécurité »,
 - les « relations avec le territoire »,
 - les transports liés à ces fonctions « gérer manager, coopérer »
- et aux « fonctions logistiques » retenues dans le cadre du projet SERAFIN-PH, en distinguant les fonctions qui relèvent respectivement :
 - des « locaux et des autres ressources pour accueillir »
 - des « transports liés au projet individuel » des personnes, à savoir des activités de transport mises en œuvre en lien étroit avec les prestations directes qui leur sont fournies.

S'agissant des « prestations directes », la mission note que certains référentiels des activités des mandataires ont été établis au cours des années récentes dans le cadre d'importantes réflexions conduites à l'initiative des administrations, au premier rang desquelles la DGCS, et des fédérations du secteur, en vue de fonder l'évaluation de la qualité des services rendus par les mandataires judiciaires et de promouvoir les bonnes pratiques.

La mission a notamment pris connaissance, avec intérêt :

- Des travaux conduits sous le pilotage de la DGCS (ex-DGAS) en vue de définir le contenu du certificat national de compétences (CNC) de mandataire judiciaire à la protection des majeurs à la fin des années 2000³², et, dernièrement, des propositions de référencement des « activités-clés du MJPM » avancées par la DGCS dans le cadre des réflexions qu'elle a initié début 2018 sur l'éthique et la déontologie des mandataires.

³¹ Cf. les documents diffusés par la CNSA en avril 2018 qui présentent la nomenclature des besoins et des prestations retenues dernièrement pour le projet:

-« SERAPHIN PH – Nomenclatures des besoins et des prestations détaillées – validées au comité stratégique du 27 avril 2018 » (https://www.cnsa.fr/documentation/presentation_graphique_des_nomenclatures2018.pdf)

-« SERAPHIN PH – Nomenclatures besoins et prestations détaillées – Comité stratégique du 27 avril 2018 » (https://www.cnsa.fr/documentation/nomenclatures_seraphinphdetaillées2018-vf.pdf).

³² Cf. le document intitulé « Référentiels d'activités du mandataire judiciaire à la protection des majeurs » établi sous la responsabilité de l'ex-DGAS en 2006.

- Des référentiels relatifs à la qualité des services rendus par les mandataires judiciaires établis au cours des dernières années par la FNMJI³³, la FNAT³⁴ et l'ANDP³⁵.
- Ainsi que d'un référentiel relatif à la qualité des prestations rendues par les mandataires judiciaires établi par la DRDDJSCS de Normandie en 2017³⁶.

La mission note toutefois que ces référentiels ne sont pas adaptés aux objectifs de l'enquête de coûts envisagée, qui imposent notamment de découper l'activité des mandataires judiciaires en unités économiques cohérentes sur lesquelles répartir leur charge horaire de travail et leurs coûts.

Dans ce contexte, la mission a également pris connaissance, avec intérêt, de l'étude conduite en 2006 à l'initiative de l'ex-DGAS par le bureau d'études et de conseil « GESTE » en vue d'évaluer les différences de charges horaires pour les services mandataires associées à des mesures concernant des majeurs résidant à leur domicile ou en établissement³⁷.

Cette étude distingue quatre grands ensembles d'activités :

- les actes réalisés dans le cadre de « l'ouverture de la mesure » ;
- ceux réalisés « pendant la vie de la mesure », parmi lesquels :
 - ceux qui relèvent de « la gestion administrative, financière et comptable » (« couverture sociale », « procédures contentieuses et civiles », « démarches de type aide sociale », « gestion patrimoniale, immobilière, fiscalité », « gestion de logement », « gestion des emplois familiaux et familles d'accueil », « facturation des frais de gestion de tutelles », « rapports périodiques et ponctuels au juge des tutelles », « changement de mesure ») ;
 - ceux qui relèvent du « relationnel et de la gestion du quotidien de la personne » (« visites et rencontres avec la personne », « gestion des situations de crise », « gestion du quotidien », « protection des intérêts moraux », « vie professionnelle et sociale ») ;
- et ceux associés à la « clôture de la mesure ».

La mission considère que la nomenclature d'activités à définir pour l'enquête de coûts envisagée pourrait s'inspirer de ce référencement, mais elle craint que celui-ci soit un peu trop détaillé pour permettre la collecte effective des données relatives à la charge horaire de travail et aux coûts de certains mandataires, notamment parmi les mandataires individuels et les préposés d'établissement.

Dans ce contexte, la mission propose d'étudier la possibilité de retenir une catégorisation plus simple des tâches réalisées par les mandataires, fondée sur la distinction entre :

- les tâches conduites dans le cadre de l'ouverture de la mesure ;
- celles conduites pendant la vie de la mesure, en distinguant parmi celles-ci :

³³ Cf. le rapport intitulé « *Ethique professionnelle et valeurs communes des MJPMI* » et le « Référentiel de l'évaluation croisée entre pairs – MJPMi » établis par la FNMJI en 2017.

³⁴ Cf. l'ouvrage « *Ethique du mandataire judiciaire à la protection des majeurs – De la théorie à la pratique professionnelle* » diffusé par la FNAT en 2017, ainsi que le « *Guide méthodologique OLIVE - Outil Interne Vers l'Evaluation – Référentiel d'évaluation interne Version 2012 - Services mandataires judiciaires à la protection des majeurs* » établi auparavant par celle-ci.

³⁵ Cf. le rapport « *Référentiel Métier – Mandataire judiciaire à la protection des majeurs* » établi par l'ANDP en 2016 (<http://www.andp.fr/images/referentiel-metier-09-2017.pdf>) et la version précédente du référentiel d'activité établie par celle-ci en 2014 (http://www.andp.fr/images/rferentiel_dactivit_mjpm-tableau-2014-06-v2.pdf).

³⁶ DRDJSCS de Normandie, « Référentiel relatif à la qualité de la prise en charge des personnes sous mesure de protection juridique », 2017.

³⁷ Groupe d'Etudes Sociales Techniques et Economiques (GESTE), « *Etude des modalités de prise en charge des personnes majeures protégées selon leur lieu de résidence* », 2006.

- les entretiens avec le majeur, de visu ou par téléphone, et les autres tâches/démarches réalisées en présence de celui-ci ;
 - les entretiens avec les « tiers » (proches du majeur, juges de tutelle, greffiers travailleurs sociaux, administrations et organismes sociaux ...), de visu ou par téléphone, et les autres tâches/démarches réalisées en présence ou au contact de tels tiers ;
 - les tâches de gestion administrative de la mesure (instruction de dossiers, préparation de courriers, rédaction de courriels ...) assurées par le mandataire, en dehors des échanges de visu et par téléphone précédents.
- les tâches conduites dans le cadre de la fermeture de la mesure.

La mission retire de ses entretiens avec différents mandataires des trois grandes catégories que ceux-ci devraient être en capacité de fournir des estimations de la répartition de leur charge de travail selon ces cinq types d'activités.

La mission propose ainsi de soumettre cette catégorisation à la concertation qu'elle préconise avec les fédérations du secteur. Sous réserve de l'issue de cette concertation, cette catégorisation lui semble pouvoir assurer un bon équilibre entre l'objectif de fonder avec succès la collecte d'informations sur la charge horaire et les coûts effective (pour l'ensemble des mandataires de l'échantillon retenu) et celui de fournir des données intéressantes pour la connaissance des pratiques des mandataires et l'analyse de leurs coûts.

Au final, le volume total annuel de travail effectué par chaque mandataire serait estimé et réparti entre :

- les grandes catégories de « prestations directes », selon la nomenclature proposée précédemment, d'une part ;
- et les grandes catégories de « prestations indirectes » définies *supra*, d'autre part.

Il en serait de même pour l'ensemble des coûts - mesurés comptablement par le total des charges - supportés par les mandataires. Le découpage des charges associées aux grandes catégories de prestations directes sera limité aux charges de personnel et reposera sur la répartition du volume de travail effectué en tenant compte des niveaux de rémunérations des personnels assurant chacune des tâches prises en compte.

4.2.3 La méthodologie de collecte des informations relatives à la charge horaire et aux coûts

Les données relatives à la charge horaire de travail seraient collectées par interrogation des mandataires sur la base de la nomenclature précédente.

Les données relatives aux coûts des mandataires seraient quant à elle identiques à celles collectées dans le cadre du premier pilier de l'enquête.

- Celles sur les services mandataires retenus dans l'échantillon s'appuieraient principalement sur leurs comptes administratifs pour 2018, disponibles à partir du début mai 2019 au plus tard, la collecte de données réalisées dans le cadre du 1^{er} pilier apportant toutes les données recherchées.
- Celles sur les mandataires individuels retenus dans l'échantillon s'appuieraient sur les mêmes informations que celles proposées pour le premier pilier de l'enquête et dont dispose (à titre confidentiel) la DGFIP, à savoir :
 - le détail du compte de résultat 2018 des mandataires individuels qui exercent en EI ou en EIRL qui sont soumis au régime de la « déclaration contrôlée » ;

- et le détail des éléments qui servent au calcul du bénéfice ou de la perte de ceux qui exercent en EIRL et qui auraient fait le choix de l'IS³⁸.

Les mandataires individuels concernés fourniraient ces informations personnelles sur la base du volontariat, les mandataires individuels relevant du régime « micro-BNC » restant exclus de ce deuxième pilier de l'enquête.

Compte tenu du caractère personnel de ces données (pour les mandataires individuels concernés), la DGCS devra veiller dans le cadre de la collecte, du stockage puis de la phase consécutive d'analyse des données, à garantir le strict respect de la confidentialité des données (Cf. la partie 2.1.2 *supra*).

- Pour les préposés d'établissements (qui sont exclus du 1^{er} pilier de l'enquête), la mission préconise une collecte d'informations simplifiées sur leurs dépenses et leurs recettes au sein des établissements hospitaliers et des EHPAD qui les emploient. La mission retient de ses entretiens avec différents préposés d'établissements hospitaliers et responsables des directions financières de ces établissements :
 - que la robustesse des quelques données collectées sur le financement des préposés dans le cadre des enquêtes annuelles sur la connaissance des majeurs protégés (via le fichier Excel « Annexe7-201.xls ») n'est pas assurée.
 - mais que les directions financières de ces établissements, du moins des établissements hospitaliers, devraient être en capacité de fournir des données et/ou estimations agrégées par grands postes de dépenses et de recettes de leurs préposés, en distinguant :
 - parmi leurs dépenses « directes » : les « dépenses de personnel, les » dépenses hôtelières et générales », et les « dépenses d'amortissement » et les « charges financières ».
 - parmi les dépenses « indirectes », mutualisées avec d'autres services des établissements en question : les « dépenses des services administratifs à caractère général » (services économiques, qualité, communication, finances....) et les « dépenses des services administratifs liés au personnel » (ressources humaines, formation ...).
 - parmi les recettes liées à la protection des majeurs : celles liées à la gestion des biens des majeurs protégés et les autres recettes liées à la mise en œuvre de la mesure, au premier rang desquelles la participation des majeurs.

Dans ce contexte, la mission prévoit de solliciter les directions financières des établissements, par le biais des préposés retenus dans l'échantillon. Comme évoqué dans la partie 2.1.2 *supra*, la mission recommande en outre de solliciter l'appui de la DGOS et de la FHF dans la conception et la mise en œuvre du volet de l'enquête concernant les préposés d'établissements de façon à garantir un taux de réponse élevé parmi ceux-ci ainsi que des données renseignées de manière robuste et homogène sur leurs coûts.

La mission propose par ailleurs d'enregistrer l'information relative au département principal dans lequel le mandataire évolue (département de rattachement) ainsi que le nombre des autres départements dans lesquels résident certains des majeurs qu'ils protègent, en mentionnant par ailleurs si certains de ces majeurs résident à l'étranger.

³⁸ La mission préconise par ailleurs d'interroger à cette occasion les mandataires individuels sur le montant des rémunérations exceptionnelles qu'ils ont éventuellement perçues en 2018.

S'agissant du calendrier de collecte de ces données :

- la mission note, comme pour le premier pilier de l'enquête, que les données comptables pour 2018 devraient pouvoir être recueillies, sans difficulté particulière, à partir du début du mois de mai 2019, une fois les comptes administratifs pour 2018 validés par les structures pour les services mandataires ainsi que les établissements hospitaliers et les EHPAD employant des préposés, d'une part, et après que les mandataires individuels auront effectué leurs déclarations fiscales, d'autre part.
- elle retire en outre de ses entretiens avec la DGCS et différents mandataires que ceux-ci sont confrontés à d'importantes exigences de gestion et de transmission d'informations au cours des premiers mois de l'année.

La mission propose ainsi de prévoir le recueil des données par le prestataire sur les coûts et la charge de travail de l'ensemble des mandataires au cours des mois de mai et juin 2019.

4.2.4 Les indicateurs relatifs aux caractéristiques des mesures et des majeurs protégés susceptibles de faire varier la charge de travail et les coûts des mandataires

La mission a échangé de manière approfondie avec les fédérations du secteur et un ensemble de mandataires des trois catégories :

- à propos des facteurs, notamment des caractéristiques des majeurs et des situations, qui sont de nature à faire varier significativement la charge de travail et, à travers elle, le coût de mise en œuvre des mesures de protection ;
- ainsi qu'à propos des indicateurs qui pourraient permettre de repérer de manière objective ces facteurs ou ces situations, dans le cadre de cette enquête et le cas échéant en routine à l'avenir.

La mission retient notamment de ces échanges que :

- la phase de prise en charge de la mesure - qui s'étend en pratique très fréquemment au-delà des trois premiers mois à l'issue desquels les mandataires sont tenus de présenter au juge des tutelles un inventaire des biens du majeur protégé - appelle le plus souvent une surcharge importante de travail, en lien avec la collecte des informations relatives à la situation du majeur et les prises de contact nécessaires, notamment avec le majeur lui-même, pour établir un diagnostic et un projet sous-tendant les trois documents requis (inventaire des biens du majeur, budget prévisionnel, document individuel de protection du majeur).
- trois grandes catégories de majeurs et/ou de situations (qui peuvent être parfois cumulées) génèrent fréquemment d'importantes surcharges de travail, à l'ouverture et/ou pendant la vie de la mesure :
 - les majeurs protégés en situation de précarité sociale extrême (procédures de surendettement, procédures d'expulsion de logement, cas des sans-domiciles fixes, cas des majeurs étrangers sans papier, cas des majeurs qui font l'objet d'une procédure judiciaire à la suite d'un crime ou d'un délit ...)
 - les majeurs protégés présentant des affections psychiatriques et/ou ayant des problèmes d'addictions qui sont à l'origine d'une forte instabilité dans leur situation sociale et leurs relations interpersonnelles et/ou qui requièrent des contacts très fréquents ou prolongés avec leur mandataire.

- les majeurs protégés ayant une situation patrimoniale complexe, en particulier : ceux qui sont propriétaires de plusieurs biens immobiliers ou qui sont propriétaires d'un bien immobilier faisant l'objet d'une gestion locative directe ; ceux qui sont impliqués dans des procédures de succession ; et ceux qui emploient directement du personnel³⁹.

Dans ce contexte, la mission propose de collecter auprès de chaque mandataire de l'échantillon, des trois catégories, un ensemble de données relatives aux caractéristiques ou à la situation de l'ensemble des majeurs dont ils ont assuré la protection au cours de l'année 2018⁴⁰, dont certaines peuvent être indicatives de telles situations. Chaque mandataire de l'échantillon devrait ainsi renseigner un fichier, se conformant à un format prédéfini, comportant un ensemble d'informations pour chaque majeur, sans toutefois que l'identité de chaque majeur ne soit précisée, pour des raisons liées à la nécessaire protection des données personnelles des majeurs en question (*Cf.* la partie 2.1.2 *supra*).

Compte tenu de la difficulté à caractériser certaines des situations évoquées précédemment par le biais d'indicateurs objectifs susceptibles d'être renseignés de manière homogène par l'ensemble des mandataires et du fait que les mandataires n'ont parfois qu'une information limitée sur certains aspects, notamment ceux relatifs à la santé des majeurs, la mission propose, pour cette collecte, de recueillir à la fois un ensemble d'informations objectives sur les caractéristiques ou la situation des majeurs, d'une part, mais aussi certaines informations relevant davantage de l'appréciation et/ou du ressenti des mandataires sur certains aspects, d'autre part.

Dans ses propositions, en vue d'alléger la charge déclarative des mandataires pour l'enquête, la mission a privilégié des indicateurs dont ceux-ci sont d'ores et déjà tenus de disposer et/ou de fournir dans le cadre de la campagne budgétaire pour le financement des services mandataires et la procédure de tarification pour les mandataires individuels, ainsi que pour les enquêtes relatives à la connaissance des majeurs et des MJPM menées chaque année par la DGCS. D'autres indicateurs pourraient paraître plus adaptés pour caractériser les profils de majeurs ou les situations ayant entraîné une variation significative de la charge de travail du mandataire sur l'année considérée mais leur renseignement s'avérerait trop complexe et coûteux⁴¹. Par ailleurs, alors que certaines informations relatives aux majeurs pourraient être collectées de manière très précise, la mission propose de limiter leur degré de précision, pour mieux garantir la protection de ces données à caractère personnel (*Cf. infra*).

Dans le détail, la mission propose ainsi de recueillir, pour chaque mandataire, les informations suivantes pour tous les majeurs pris en charge, ne serait-ce qu'un jour, au cours de l'année 2018⁴² :

- le sexe et l'âge au 31 décembre de l'année 2018 du majeur⁴³ ;
- la durée de prise en charge du majeur par le mandataire sur l'année 2018⁴⁴ ;

³⁹ Les cas de majeurs protégés dirigeant des entreprises requièrent également une surcharge de travail conséquente pour les mandataires, mais apparaissent beaucoup plus rares.

⁴⁰ Y compris ceux dont ils ont assuré la protection pour des durées très courtes sur l'année.

⁴¹ Ce type de considérations conduit notamment la mission à proposer de collecter un certain nombre d'indicateurs objectifs indicatifs de la situation du majeur en fin d'année, alors même que celle-ci a pu évoluer en cours d'année,

⁴² Dans sa réflexion, la mission a accordé une attention particulière à l'étude de l'ANCREAI de 2017 : « *Etude relative à la population des majeurs protégés : Profils, parcours et évolutions* », mai 2017.

⁴³ Les mandataires des trois catégories sont amenés à collecter ces informations pour renseigner les enquêtes annuelles de la DGCS sur la connaissance des majeurs et des MJPM.

⁴⁴ En distinguant les modalités suivantes : moins d'une semaine, entre 1 semaine et 1 mois, de l'ordre de 1 mois, 2 mois, ..., 12 mois.

- l'identification des périodes d'ouverture de mesures (3 ou 6 premiers mois à l'issue d'un premier jugement ou d'un transfert⁴⁵) gérées dans l'année 2018 ainsi que des fins éventuelles de mesures ;
- la nature de la mesure de protection au 31 décembre de l'année 2018⁴⁶ ou lors de son éventuelle fin en cours d'année (mesure d'accompagnement judiciaire, sauvegarde de justice, curatelle simple, curatelle renforcée, tutelle) et son champ (protection des biens, protection de la personne, protection des biens et de la personne), en identifiant par ailleurs si le mandataire intervient éventuellement à titre subrogé, d'une part, ou si un autre mandataire (judiciaire ou familial) est désigné à titre subrogé à ses côtés ;
- le type d'hébergement au 31 décembre de l'année 2018⁴⁷ ou lors de son éventuelle fin en cours d'année, en distinguant le cas où le majeur réside à son domicile de celui où il réside en établissement, et en distinguant dans ce second cas les modalités suivantes : les établissements et services pour personnes handicapées, les établissements pour personnes âgées, les autres établissements sociaux et médicaux sociaux, et les établissements hospitaliers⁴⁸ ; la mission note à cet égard que le système actuel de financement de la prise en charge des mesures gérées par les services mandataires et les mandataires individuels table sur un allègement conséquent, en moyenne, de la charge de travail du mandataire pour les majeurs résidant en établissement par rapport à ceux résidant à leur domicile⁴⁹ ;
- le niveau annuel de ressources en 2018 du majeur (tel qu'il est défini pour la détermination du coût de la mesure et de la participation du majeur à son financement), en distinguant les différentes tranches de ressources correspondant à celles retenues pour le calcul du coût de référence de la mesure (cf. l'annexe n°1) ;
- la perception éventuelle (au cours de l'année 2018) d'une des prestations ou d'un des minima sociaux suivants : allocation adulte handicapées (AAH), prestation de compensation du handicap (PCH), allocation supplémentaire d'invalidité (ASI), revenu de solidarité active (RSA), allocation de logement à caractère social (ALS) ou aide personnalisée au logement (APL), allocation de solidarité aux personnes âgées ASPA ou allocations constitutives de minimum vieillesse, allocation personnalisée d'autonomie (APA)⁵⁰ ;
- l'existence, à la connaissance du mandataire :
 - d'une situation de surendettement du majeur ayant conduit le mandataire à effectuer des démarches au cours de l'année 2018 en vue de déposer un dossier de surendettement auprès de la Banque de France ;
 - d'une procédure à l'encontre du majeur en vue d'obtenir qu'il soit expulsé de son domicile, ayant conduit le mandataire à effectuer des démarches au cours de l'année 2018 initiée ou en cours dans l'année 2018 afin d'éviter cette expulsion ;
 - d'une situation caractérisant l'absence d'un domicile fixe pour le majeur au cours de l'année 2018, ayant conduit le mandataire à effectuer des démarches en cours d'année en vue de remédier à cette situation ;

⁴⁵En distinguant les deux types de situation.

⁴⁶ Les mandataires des trois catégories sont amenés à collecter ces informations pour renseigner les enquêtes annuelles de la DGCS sur la connaissance des majeurs et des MJPM.

⁴⁷ Les mandataires des trois catégories sont amenés à collecter ces informations pour renseigner les enquêtes annuelles de la DGCS sur la connaissance des majeurs et des MJPM.

⁴⁸ Comme le font les enquêtes de la DGCS sur la connaissance des majeurs et des MJPM (au niveau de ces derniers).

⁴⁹ L'écart moyen de charge de travail pour les mesures gérées par les services mandataires ayant fait l'objet de l'étude précitée conduite par le bureau d'étude GESTE en 2006.

⁵⁰ Les mandataires individuels et les préposés d'établissement collectent d'ores et déjà ces informations pour les enquêtes annuelles de la DGCS sur la connaissance des majeurs et des MJPM.

- d'une situation caractérisant celle d'un majeur de nationalité étrangère dépourvu de titre de séjour en règle, ayant conduit le mandataire à effectuer des démarches en vue d'une régularisation au cours de l'année 2018 ;
 - d'une procédure judiciaire à l'encontre du majeur, engagée ou à l'œuvre au cours de l'année 2018, à la suite d'un crime ou d'un délit commis par le majeur ;
 - de situations d'hospitalisation d'office et/ou d'hospitalisation à la demande d'un tiers du majeur concerné, survenus au cours de l'année 2018, d'une part, et au cours des deux années précédentes, d'autre part (nombres respectifs de ces situations)
 - d'un ou plusieurs logements dont le majeur serait propriétaire non-occupant (nombre à fournir) et, en particulier, de logements que le majeur loue ou souhaite louer directement (nombre à fournir) ;
 - d'une procédure de succession concernant le majeur protégé, initiée ou à l'œuvre au cours de l'année 2018 ;
 - d'une ou plusieurs personnes employées directement par le majeur au cours de l'année 2018, d'une part, ou de personnes employées ou anciennement employées en litige avec le majeur, d'autre part (en distinguant les deux types de situation).
- l'opinion du mandataire sur les différents aspects suivant :
- majeur caractérisé par une situation de précarité sociale extrême qui contribue à accroître nettement le travail du mandataire (en particulier en 2018) ;
 - majeur affecté ou pas une maladie psychiatrique ou une addiction, qui contribue à accroître nettement le travail du mandataire (en particulier en 2018) ;
 - existence ou pas d'une situation patrimoniale complexe qui contribue à accroître nettement le travail du mandataire (en particulier en 2018).

La mission propose enfin de recueillir, à titre indicatif, le nombre d'audiences avec le juge de tutelle consacrées à la situation du majeur au cours de l'année 2018⁵¹, même si cette information, en soi, est difficile à interpréter.

Alors qu'une partie des informations individuelles en question est d'ores et déjà collectée dans le cadre des procédures actuelles de financement et des enquêtes annuelles de la DGCS sur la connaissance des majeurs et des MJPM et que certaines autres peuvent être produites simplement à partir des logiciels de gestion des mandataires (qui en disposent), la mission estime, sur une base grossière, entre 8 et 10 mn le temps moyen nécessaire pour collecter ces informations par majeur et les saisir dans un fichier pré-formaté. Un mandataire en charge de 40 mesures de protection devrait ainsi consacrer entre 5h et 7h en moyenne à la collecte de ces données, soit une charge déclarative assez conséquente pour les trois catégories de mandataires (qui mobiliserait notamment les délégués dans les services mandataires).

S'agissant du calendrier, la mission propose que ces informations soient également collectées au cours des mois de mai et juin 2019.

⁵¹ A titre d'exemple, un nombre élevé d'audiences auprès du juge de tutelle pour un même majeur peut refléter une situation objectivement complexe à gérer pour le mandataire ou, à l'inverse, des difficultés de gestion propres au mandataire, voire d'autres aspects liés au juge des tutelles.

4.2.5 Le choix de l'échantillon des mandataires couverts par l'enquête

Les commanditaires de la mission ont exprimé leur souhait que la participation des mandataires à l'enquête se fasse sur la base du volontariat. La mission estime ce choix pertinent, eu égard à l'importance de la charge déclarative, associée à ce deuxième pilier qu'elle le propose.

S'agissant de la constitution de l'échantillon, la mission propose d'envisager de retenir, en priorité, le même champ que celui que l'ANCREAI a retenu dans son étude de 2017⁵², à savoir de soumettre l'enquête à l'ensemble des mandataires des trois catégories intervenant ou rattachés aux 20 départements suivants (19 départements en métropole et un DOM) :

- Ain, Isère, Rhône, (Auvergne Rhône-Alpes)
- Côtes d'Armor, Ille-et-Vilaine, Morbihan (Bretagne)
- Côte d'Or, Doubs, Nièvre, (Bourgogne-Franche-Comté)
- Indre-et-Loire, Loiret (Centre-Val de Loire)
- Essonne, Seine-Saint-Denis (Ile de France)
- Calvados, Orne (Normandie)
- Dordogne, Gironde (Nouvelle-Aquitaine)
- Loire-Atlantique, Vendée (Pays de la Loire)
- La Réunion (Océan indien)

La mission note en effet que :

- l'ANCREAI avait retenu cet échantillon de départements aux caractéristiques variées, responsables d'un quart des mesures de protection ouvertes en 2013, avec l'objectif de fournir des statistiques sur le profil des majeurs protégés qui puissent être représentatives au niveau national (après mise en œuvre de certains redressements statistiques) ; pour ce faire, l'ANCREAI avait ainsi tenu compte d'un ensemble de caractéristiques sociodémographiques susceptibles selon celle-ci d'avoir un impact sur le nombre de mesures mises en œuvre (la taille de la population, la part des personnes de 75 ans et plus, le taux de bénéficiaires de l'AAH dans la population, la part de la population vivant dans des aires urbaines), ainsi que la répartition des ouvertures de tutelles et de curatelles selon le type de mandataire (familles, services mandataires, mandataires individuels, préposés d'établissement)⁵³.
- le taux de réponse des mandataires interrogés avait été relativement élevé, garantissant la représentativité statistique (après redressements) des résultats sur l'ensemble des 20 départements concernés et, par suite, une information raisonnablement indicative de la situation sur l'ensemble du territoire national : ce taux s'était élevé à 79 % pour les services mandataires, 59 % pour les mandataires individuels et 77 % pour les préposés d'établissement⁵⁴.

⁵² ANCREAI, « Etude relative à la population des majeurs protégés : Profils, parcours et évolutions », mai 2017.

⁵³ Le choix des départements par l'ANCREAI a également tenu compte des exigences du cahier des charges établi par la DGCS pour l'étude qui imposait de retenir des départements comportant au moins 2 services mandataires, 5 mandataires individuels et 3 préposés d'établissement.

⁵⁴ Compte tenu de la lourdeur et de la complexité des informations à fournir, l'ANCREAI avait demandé aux mandataires de fournir un ensemble d'informations individuelles relatives aux majeurs dont ils assuraient la protection pour un nombre limité de ceux-ci : le nombre de questionnaires individuels transmis s'étalait ainsi entre 2 et 65 pour les services mandataires (ces bornes correspondant aux situations dans lesquelles les services géraient respectivement moins de 100 mesures et au moins 2 400 mesures), tandis que chaque mandataire individuel devait remplir 2 questionnaires et que chaque préposé d'établissement devait remplir 2 questionnaires ou 4 (selon qu'il gérait moins de 30 mesures ou plus).

- le choix de cet échantillon n'avait pas suscité de réserves de la part des administrations et des fédérations du secteur.

La mission note en outre qu'un tel choix permettrait de rapprocher éventuellement certains résultats des deux études, ce qui pourrait renforcer leurs portées respectives, même si les deux enquêtes porteront sur des années distinctes (2016 pour l'étude de l'ANCREAI, 2018 pour l'enquête envisagée).

La mission a pris également note du fait que des représentants de plusieurs DRJSCS, dont celles d'Auvergne-Rhône-Alpes, de Bourgogne-Franche-Comté, de Bretagne, du Grand-Est, des Hauts-de-France, d'Ile-de-France et de Nouvelle-Aquitaine, ont exprimé à la DGCS, à la suite du lancement de la mission, leur intérêt pour participer à l'enquête, pour l'ensemble des départements que celles-ci couvrent ou pour certains d'entre eux seulement.

Ces manifestations d'intérêt laissent à penser que l'enquête devrait pouvoir porter in fine sur un échantillon suffisamment large de départements, et notamment que certains départements nouveaux pourraient, le cas échéant (après une analyse de leurs caractéristiques analogue à celle conduite par l'ANCREAI) se substituer à certains autres départements de l'échantillon initial de l'ANCREAI dans l'hypothèse où les DRJSCS/DDCS concernées ou les fédérations jugeraient, sur la base de considérations pratiques, qu'ils ne pourraient être à nouveau mobilisés dans des conditions satisfaisantes pour la nouvelle enquête proposée.

La mission est naturellement d'avis que le soutien et l'implication des DRJSCS/DDCS et des fédérations du secteur dans la mise en œuvre de l'enquête ainsi proposée, conditionneront grandement le succès de sa mise en œuvre.

La mission suggère en outre :

- De prévoir à l'avance des restitutions particulières des résultats de l'enquête pour les mandataires y participant, afin de leur permettre de situer leurs pratiques et leurs coûts parmi ceux des autres mandataires de leur catégorie.
- Voire d'envisager une rétribution financière des mandataires y participant, à l'instar des « enquêtes de coûts » mises en œuvre par l'ATIH, selon des modalités à déterminer, si les disponibilités budgétaires de la DGCS le permettent.

Les tableaux 5 et 6 qui suivent présentent respectivement les derniers chiffres disponibles, sur une base consolidée, relatifs :

- au nombre de mandataires judiciaires de chaque catégorie qui exercent leur activité dans les départements retenus dans l'échantillon proposé par la mission⁵⁵ ;
- le nombre de mesures mises en œuvre par des mandataires judiciaires et financées dans chaque département de l'échantillon proposé et leur répartition selon les trois catégories de mandataires judiciaires.

L'annexe n°4 présente à titre d'information les derniers chiffres disponibles en question pour l'ensemble des départements de France.

⁵⁵ Les chiffres les plus récents dont la DGCS dispose sur une base consolidée portent sur : le nombre de services mandataires et le nombre de mandataires individuels au 1^{er} janvier 2018 ; le nombre de préposés d'établissement au 1^{er} janvier 2016.

Tableau 5 : Derniers chiffres disponibles relatifs au nombre de mandataires judiciaires par département pour l'échantillon proposé par la mission

Régions	Départements	Nombre de services mandataires au 1 ^{er} janvier 2018	Nombre de mandataires individuels au 1 ^{er} janvier 2018		Nombre de préposés d'établissement au 1 ^{er} janvier 2016
			Inscrits sur la liste d'habilitation du département	Financés par la DDCS du département	
Auvergne-Rhône-Alpes	Ain	3	16	12	4
	Isère	6	10	6	11
	Rhône	8	41	39	18
Bourgogne-Franche-Comté	Côte-d'Or	2	34	29	10
	Doubs	4	5	3	9
	Nièvre	4	15	12	4
Bretagne	Côtes-d'Armor	3	15	14	6
	Ille-et-Vilaine	2	28	26	12
	Morbihan	5	9	9	10
	Centre-Val de Loire	3	19	14	15
	Loiret	3	55	38	5
	Ile de France	4	25	19	6
	Seine-Saint-Denis	4	23	19	6
	Normandie	3	24	23	8
	Calvados	3	15	14	15
	Orne	3	15	14	15
Nouvelle-Aquitaine	Dordogne	4	30	19	14
	Gironde	5	106	91	4
Pays de la Loire	Loire-Atlantique	4	40	39	12
	Vendée	4	13	12	9
La Réunion	La Réunion	4	1	1	0

Total échantillon		78	524	439	178
Total France		338	2506	2007	613

Source : DGCS, calculs mission

(1) Le symbole « - » fait état du fait que le chiffre n'est pas disponible.

Tableau 6 : Nombre de mesures gérées par des mandataires judiciaires au 31 décembre 2016 par départements pour l'échantillon proposé par la mission, par catégories de mandataires

Régions	Départements	Ensemble des mesures	Répartition par catégories de mandataires, en %		
			Services mandataires	Mandataires individuels	Préposés d'établissement
Auvergne-Rhône-Alpes	Ain	3584	85,1	11,7	3,2
	Isère	5966	95,4	2,5	2,1
	Rhône	9500	77,8	17,0	5,2
Bourgogne-Franche-Comté	Côte-d'Or	4518	55,9	35,9	8,2
	Doubs	3109	88,2	3,8	8,1
	Nièvre	2871	78,8	14,4	6,8
Bretagne	Côtes-d'Armor	5839	91,8	7,1	1,1
	Ille-et-Vilaine	7582	79,7	12,2	8,1
	Morbihan	6109	87,8	4,0	8,2
Centre-Val de Loire	Indre-et-Loire	4813	93,1	3,9	3,1
	Loiret	3891	71,7	21,1	7,2
Ile de France	Essonne	5401	75,8	15,2	9,0
	Seine-Saint-Denis	5758	73,0	21,4	5,6
Normandie	Calvados	7394	89,5	7,0	3,5
	Orne	3994	75,3	17,6	7,1
Nouvelle-Aquitaine	Dordogne	5433	86,4	7,5	6,1
	Gironde	13199	66,8	31,4	1,7
Pays de la Loire	Loire-Atlantique	7870	75,2	21,3	3,5
	Vendée	4541	86,3	5,1	8,6
La Réunion (1)	La Réunion	3724	-	-	-
Total échantillon (1)	Total échantillon	115096	80,4	14,6	5,0
Total France (1)	Total France	458021	79,5	15,8	4,7

Source : DGCS, calculs mission

(1) Le chiffre relatif au nombre de mesures pour la Réunion, de même que ceux pour l'ensemble de l'échantillon, ne tiennent pas compte du chiffre relatif au nombre de mesures gérées par d'éventuels préposés d'établissement à La Réunion qui est indisponible.

(2) Les chiffres relatifs à la France dans son ensemble ne tiennent pas compte de certains chiffres manquant ponctuellement dans certains départements (Cf. le tableau 12 de l'annexe n°4).

4.2.6 Les limites de ce 2^{ème} pilier de l'enquête

Comme présenté *supra*, ce deuxième pilier de l'enquête permettra de :

- fournir des indicateurs de charge horaire moyenne et de coûts moyens, par grand types de prestations (selon la nomenclature des prestations retenue), qui permettront de fonder des comparaisons au sein de chaque catégorie de mandataires et, avec certaines limites, entre les mandataires des différentes catégories.
- et de les analyser en les rapportant au profil moyen des majeurs dont ils assurent la protection et à certaines des caractéristiques des mandataires eux-mêmes (convention collective, département urbain/rural ...), ces analyses pouvant être approfondies au sein de chacune des trois catégories de mandataires.

Ce deuxième pilier devrait ainsi permettre d'identifier d'éventuelles corrélations entre le niveau moyen et la structure de la charge de travail et des coûts des mandataires et les profils moyens des mesures et des publics protégés par les mandataires, d'une part, et certaines caractéristiques des mandataires eux-mêmes, d'autre part.

Cependant, la mission retire de ses entretiens avec les mandataires qu'elle a rencontrés que la gestion des mesures de protection de majeurs induisant des surcharges de travail significatives s'accompagne fréquemment d'effets d'éviction au détriment des autres majeurs protégés par ces mandataires. La mission note aussi à cet égard que le volume global de travail réalisé par les services mandataires et les préposés d'établissement est étroitement encadré par la réglementation en matière de temps de travail de salariés, et que le temps de travail des mandataires individuels n'est pas non plus extensible au-delà de certains seuils qui leur sont propres.

Tout ceci laisse à penser que les analyses statistiques qui pourront être conduites dans le cadre de ce deuxième pilier, fondées sur des données relatives à chaque mandataire, ne permettront pas d'évaluer de manière satisfaisante l'impact de certaines caractéristiques des mesures et des majeurs protégés sur la charge horaire de travail et les coûts associés à la mise en œuvre de ces mesures.

4.3 Le 3^{ème} pilier de l'enquête

4.3.1 Objectifs recherchés

Dans ces conditions, la mission propose de mettre en œuvre un troisième pilier, complémentaire aux deux premiers, qui serait fondé sur un recueil d'informations détaillées, nettement plus approfondi, auprès d'un échantillon très restreint de mandataires, volontaires, des trois catégories. A l'instar des « études de coûts » conduites par l'ATIH, ce pilier viserait à estimer la charge horaire de travail et, si possible, les coûts induits, par grandes catégories de prestations, pour chaque majeur protégé par ces mandataires⁵⁶ de façon à comparer - sur la base de cet échantillon non représentatif de l'ensemble des mandataires - les charges de travail et les coûts associés à la protection de majeurs de différents profils.

⁵⁶ Alors que le deuxième pilier de l'enquête vise à produire de tels indicateurs de charge horaire de travail et de coûts pour les majeurs protégés, pris dans leur ensemble, par chaque mandataire de l'échantillon.

4.3.2 Choix de l'échantillon de mandataires pour ce 3^{ème} pilier

La mission est d'avis que l'échantillon de mandataires associés à ce troisième pilier pourrait porter sur 15 à 20 mandataires, volontaires (adhérents aux différentes fédérations) :

- 5 à 7 services mandataires ;
- 5 à 6 mandataires individuels ;
- 5 à 6 préposés d'établissements.

Le choix de cet échantillon restreint ne serait pas guidé par un objectif de représentativité de l'ensemble des mandataires judiciaires ou des mesures gérées. La mission propose toutefois de constituer cet échantillon avec le souci d'appréhender la diversité des mandataires et de leur environnement, ce qui appellerait notamment de retenir des mandataires évoluant dans des départements aux caractéristiques variées et, pour chacune des trois catégories de mandataires, des mandataires gérant un nombre plus ou moins important de mesures.

Naturellement, il conviendrait en outre que les mandataires de l'échantillon assurent la protection de majeurs aux caractéristiques variées (notamment en termes d'âge, de sexe, de type d'hébergement, de niveaux de ressources et au regard des situations particulières réputées affecter la charge de travail du mandataire ; Cf. la partie 4.2.4) et dans le cadre de mesures de protection de différente nature et mises en œuvre à différents stades (ouverture, vie de la mesure, fermeture).

Afin de limiter les déplacements du prestataire qui serait amené à intervenir auprès de chaque mandataire de l'échantillon (Cf. *infra*), il conviendrait, dans toute la mesure du possible, de retenir des mandataires évoluant dans 3 ou 4 départements tout au plus.

4.3.3 Autres aspects méthodologiques

La charge déclarative devrait s'avérer lourde pour les mandataires de l'échantillon retenu pour ce troisième pilier, voire excessivement lourde pour ceux gérant un nombre important de mesures.

Pour limiter cette charge, la mission propose de limiter la collecte d'informations à un échantillon restreint de majeurs protégés (moins de 50 ou 60 par exemple) pour chaque mandataire, notamment pour les services mandataires qui gèrent un nombre élevé de mesures. Les estimations de charge horaire et, dans toute la mesure du possible, de coûts de mise en œuvre se limiteraient à l'échantillon des mesures concernées. Les estimations des coûts de main d'œuvre associés à la mise en œuvre de chaque mesure devraient s'appuyer sur les estimations de charges horaires de travail pondérées par les niveaux de rémunération des personnels concernés.

Afin de produire des estimations satisfaisantes de la charge horaire de travail et des coûts de mise en œuvre de chaque mesure, la mission est d'avis que :

- le prestataire devrait élaborer une méthodologie précise de collecte homogène des données et s'articulant dans toute la mesure du possible avec celle retenue pour le deuxième pilier ; cette méthodologie précise devrait être soumise au comité de pilotage de l'enquête ;

- pour la collecte de ces données :
 - le prestataire devrait s'appuyer dans la mesure du possible sur certaines informations susceptibles d'être renseignées de manière relativement homogène dans les logiciels de gestion des mandataires ; ceci pourrait conduire à limiter l'échantillon à des mandataires disposant d'un logiciel de gestion et en faisant un usage assez poussé, soit à un ensemble de mandataires qui ne seraient pas représentatifs au niveau national ;
 - le prestataire devrait intervenir physiquement auprès de chaque mandataire afin de garantir l'effectivité de la collecte des informations sur des bases homogènes, conformément à la méthodologie précise qu'il proposera ;
 - le prestataire pourrait s'inspirer dans une certaine mesure de la démarche empirique suivie par l'étude conduite en 2006 par le bureau d'études et de conseil « GESTE » en vue d'évaluer les différences de charges horaires pour les services mandataires associées à des mesures concernant des majeurs résidant à leur domicile ou en établissement ⁵⁷ ;
 - le prestataire devrait en tout état de cause s'assurer de la validité des informations collectées et/ou estimations produites auprès des responsables opérationnels de chaque mandataire de l'échantillon ;
 - au final, des estimations du volume de travail fourni, réparti par grandes catégories de prestations, devraient être produites pour chaque majeur protégé par chaque mandataire de l'échantillon ; ainsi que des estimations de coûts répartis selon la même nomenclature⁵⁸.

Alors que la charge déclarative des mandataires participant à ce troisième pilier devrait être lourde, la mission préconise :

- De prévoir (comme pour le 2^{ème} pilier) des restitutions particulières des résultats de l'enquête pour les mandataires y participant, afin de leur permettre de situer leurs pratiques et leurs coûts parmi ceux des autres mandataires de leur catégorie.
- D'envisager une rétribution financière conséquente des mandataires y participant, à l'instar des « études de coûts » mises en œuvre par l'ATIH, selon des modalités à déterminer avec les acteurs du secteur.

Comme pour le deuxième pilier de l'enquête, un fort soutien des DRJSCS/DDCS et des fédérations du secteur serait une condition nécessaire essentielle à la mise en œuvre de ce troisième pilier.

4.3.4 Les limites de ce 3^{ème} pilier de l'enquête

Alors que ce 3^{ème} pilier de l'enquête devrait s'avérer plus complexe à mettre en œuvre que les deux précédents, pour le prestataire et les mandataires concernés, comme évoqué *supra*, la principale limite entourant les estimations qui pourront être produites dans ce cadre tiendra au fait que celles-ci ne pourront être perçues comme représentatives de l'ensemble des mesures gérées par l'ensemble des mandataires judiciaires ou par l'ensemble des mandataires de chaque catégorie, en raison de la taille très limitée de l'échantillon de mandataires considéré.

⁵⁷ Groupe d'Etudes Sociales Techniques et Economiques (GESTE) (2006), « Etude des modalités de prise en charge des personnes majeures protégées selon leur lieu de résidence ».

⁵⁸ En cohérence avec les estimations produites dans le cadre du 2^{ème} pilier, la répartition des coûts par grandes catégories de prestations directes consenties pour chaque majeur se limiterait aux charges de personnel et s'obtiendrait en tenant compte de la répartition du volume de travail et du niveau de rémunération des personnels effectuant chacune des tâches.

5 LA NATURE DES TRAVAUX A CONFIER A UN PRESTATAIRE

Cette partie décrit sommairement la nature des travaux qui devrait être confiés au prestataire chargé de la collecte des données associées aux trois piliers de l'enquête proposée par la mission.

5.1 Travaux pour le 1^{er} pilier de l'enquête

Sans préjuger du plan de charge de ses différentes équipes à l'horizon du 1^{er} semestre 2019, et notamment des mois de mai, juin et juillet 2019, la mission est d'avis que la DGCS dispose de la capacité technique à mettre en œuvre les deux volets relatifs aux services mandataires et aux mandataires individuels, avec l'appui déterminant de la DGFIP pour le second.

Sous réserve d'un plan de charge déjà lourd pour ces équipes, la mission est d'avis que la mise en œuvre du volet relatif aux services mandataires pourrait être confiée à un prestataire ou éventuellement à un stagiaire bien encadré. Celui-ci se verrait alors confier les tâches de :

- Structurer le processus de remontées de données relatives aux services mandataires, en lien avec les services de la DGCS et en s'appuyant sur les DRJSCS/DDCS, sur la base de fichiers identiques ou très proches de ceux que les services doivent déjà remplir dans le cadre de la procédure budgétaire et des enquêtes menées régulièrement par la DGCS ;
- Mettre en place d'éventuels contrôles simples de cohérence sur les données fournies par les services mandataires, en lien avec les services de la DGCS et éventuellement, selon leur disponibilité, les DRJSCS/DDCS.
- Constituer une base de données nationale rassemblant l'ensemble des informations collectées pour chaque service mandataire, pouvant servir aux travaux d'analyse prévus dans le cadre de la troisième phase de l'enquête (mission IGAS).

La mise en œuvre de ces tâches nécessiterait quelques jours de travail, à réaliser de manière espacée : en amont du mois de mai 2019, puis courant juin 2019, une fois les données transmises par les services mandataires.

La mission estime que la mise en œuvre du volet relatif aux mandataires individuels ne nécessite pas de confier de travaux à un prestataire.

Les travaux à mener pour ce 1^{er} pilier requerraient ainsi essentiellement une expertise dans les domaines de la gestion des systèmes d'information et la constitution de bases de données.

5.2 Travaux pour le 2^{ème} pilier de l'enquête

La mission est d'avis que la réalisation de ce deuxième pilier de l'enquête devrait être confiée, pour l'essentiel, à un prestataire.

Sous réserve d'avoir retenu au préalable l'échantillon de mandataires proposé par la mission ou d'avoir constitué un échantillon amendé ou alternatif sous le pilotage de la DGCS, en concertation avec les acteurs du secteur, le mandataire pourrait se voir confier les tâches suivantes :

- Structurer le processus de remontées de données pour les trois catégories de mandataires, en lien avec la DGCS et en s'appuyant sur les DRJSCS/DDCS (en amont du mois de mai 2019) ;

- Constituer les fichiers destinés à recueillir les informations à fournir par l'ensemble des mandataires (indicateurs de coûts et de charges horaires, indicateurs relatifs aux majeurs protégés), en lien avec la DGCS (en amont du mois de mai 2019) ;
- Mettre en place d'éventuels contrôles simples de cohérence sur les données fournies par les différents mandataires, en lien avec les services de la DGCS et éventuellement, selon leur disponibilité, les DRJSCS/DDCS ;
- Assurer une assistance, par téléphone et par mail, aux mandataires pendant la phase de collecte des données (de début mai à la mi-juin 2019) ;
- Compiler les données recueillies dans une ou plusieurs bases de données facilement exploitables pour les analyses prévues dans le cadre de la 3^{ème} phase de l'enquête (mission IGAS).

Les travaux à mener dans le cadre de ce 2^{ème} pilier nécessiteraient ainsi une double expertise :

- dans les domaines de la gestion des systèmes d'information et la constitution de bases de données, d'une part ;
- ainsi que dans le domaine traditionnel de l'appui et du conseil apporté aux entreprises ou aux administrations, d'autre part.

5.3 Travaux pour le 3^{ème} pilier de l'enquête

La mission est d'avis que la réalisation de ce troisième pilier de l'enquête devrait être également confiée, pour l'essentiel, à un prestataire.

Sous réserve d'avoir défini au préalable l'échantillon de mandataires concernés par ce 3^{ème} pilier, en concertation avec les acteurs du secteur, le mandataire se verrait assigner les tâches suivantes :

- Élaborer une méthodologie précise de collecte des données homogène et s'articulant dans toute la mesure du possible avec celle retenue pour le deuxième pilier ;
- Constituer les fichiers destinés à recueillir les informations à fournir par l'ensemble des mandataires de l'échantillon (indicateurs de coûts et de charges horaires, indicateurs relatifs aux majeurs protégés), en lien avec la DGCS ;
- Intervenir en appui des mandataires de l'échantillon, pour les aider à fournir les informations et estimations requises, sur place chez eux ;
- Compiler les informations collectées dans une base de données facilement exploitable pour les analyses prévues dans le cadre de la 3^{ème} phase de l'enquête (mission IGAS).

Les travaux à mener dans le cadre de ce 3^{ème} pilier de l'enquête relèveraient des mêmes domaines d'expertise que ceux requis pour le 2^{ème} pilier.

6 CALENDRIER POSSIBLE POUR LA 3^{EME} PHASE DE L'ENQUETE

Sous réserve d'une mise en œuvre avec succès de la collecte des données associées aux trois piliers proposés de l'enquête, au cours des mois de mai, juin et juillet 2019, la mission est d'avis que :

- la troisième phase de l'enquête de coûts, fondée sur l'analyse des données collectées pourrait être conduite du début septembre à la fin décembre 2019 ;
- dans ce cadre, des premiers résultats de cette analyse pourraient être présentés au comité de pilotage de l'enquête vers la mi-novembre 2019, avant de donner lieu à des approfondissements et à la remise d'un rapport final pour la fin décembre 2019.

Antoine MAGNIER

Frédéric REMAY

LETTRE DE MISSION



MINISTÈRE DES SOLIDARITÉS ET DE LA SANTÉ
SECRETARIAT D'ÉTAT CHARGÉ DES PERSONNES HANDICAPÉES

Les Ministres

Paris, le 12 FEV. 2018

La Ministre des Solidarités et de la Santé
La Secrétaire d'Etat chargée des
Personnes Handicapées

à

Madame la Cheffe de service de
l'Inspection Générale des Affaires
Sociales

Près de 800 000 personnes majeures sont placées sous protection juridique.

Les mesures de protection juridique des majeurs, prononcées par le juge des tutelles, concernent les personnes qui ne sont pas en mesure de pourvoir seules à leurs intérêts en raison d'une altération médicalement constatée de leurs facultés mentales ou corporelles de nature à empêcher l'expression de leur volonté. La personne chargée d'exécuter la mesure de protection peut être un membre de la famille de la personne protégée ou, à défaut, un mandataire judiciaire à la protection des majeurs (MJPM).

Il existe trois catégories de MJPM - les services mandataires, les mandataires exerçant à titre individuel et les préposés d'établissement de santé ou d'établissement médico-social – qui exercent 465 000 mesures.

La loi du 5 mars 2007 portant réforme de la protection juridique des majeurs, entrée en vigueur le 1er janvier 2009, a renouvelé l'ensemble du dispositif de protection des adultes vulnérables. Cette réforme a concerné les trois volets du dispositif : civil (ministère de la justice), social et financier (ministère des solidarités et de la santé).

Ce dernier volet avait trois objectifs : rendre plus équitable la participation financière des personnes protégées, rémunérer les mandataires en fonction de la prestation délivrée (charge de travail liée à l'exécution des mesures) et améliorer les conditions et les modalités de financement.

Le coût des mesures, lorsqu'elles sont exercées par un mandataire, est à la charge totale ou partielle des personnes protégées en fonction de leurs ressources (les personnes dont les revenus n'excèdent pas le montant de l'AAH sont exonérées de toute participation).

Lorsqu'il n'est pas intégralement supporté par la personne, le coût de la mesure est pris en charge par un financeur public (quasi-exclusivement par l'Etat depuis 2016 – programme 304, action 16). Le financement public, qui intervient donc en déduction de prélèvements réalisés sur les ressources de la personne protégée, est alloué sous forme de dotation globale aux services mandataires ou sur la base de tarifs mensuels forfaitaires à la mesure aux mandataires individuels. Les préposés d'établissement ne relèvent pas de ce régime de financement public : leur activité (près de 30 000 mesures) est financée par le budget de leurs établissements selon le mode et les sources de financement dont relèvent les structures concernées.

Les textes et la jurisprudence administrative imposent le respect de certains principes concernant le financement des mesures, certaines dispositions réglementaires actuellement en vigueur ne respectent pas ces principes (cf. annexe).

Des travaux ont déjà été engagés à ce sujet dès 2012 avec les fédérations du secteur (UNAF-UNAPEI-FNAT-CNAPE-FNMJI-CNMJPM-ANMJPM), mais n'ont pas permis d'aboutir à un consensus sur la mise en place d'indicateurs et la détermination de tarifs ou coûts de référence des mesures, communs à l'ensemble des MJPM.

En l'absence de données suffisamment précises et objectives sur lesquelles s'appuyer pour réviser les dispositions en cause, il apparaît nécessaire de procéder sans tarder à une évaluation précise du coût des mesures de protection.

Dans ce contexte, il vous est demandé de déterminer, dans le cadre de la mission que je vous confie :

- les variables de la charge de travail liée aux mesures de protection à partir des missions du MJPM et ce quel que soit le MJPM qui exerce les mesures (1^e volet) ;
- le coût des mesures de protection à partir des charges des MJPM (personnels, sociales et fiscales, fonctionnement ...) pour les trois catégories d'intervenants (2^{ème} volet).

Cette évaluation se déroulera en trois phases dont deux relèveront de votre mission.

Lors de la première phase d'investigation, il s'agira de déterminer le cadre méthodologique de l'enquête de coûts. Au cours de cette phase, la mission s'attachera à :

- identifier et décrire les principales missions du MJPM pour chaque type de mesure : les textes sur la protection juridique précisent les différents actes et tâches auxquels doit procéder le MJPM. Un travail préalable d'identification et de description de ces actes et tâches, accompagné d'une typologie des mesures, permettra de déterminer les principales missions du MJPM, celles-ci étant identiques quel que soit le MJPM ;
- élaborer, à partir d'un échantillon des trois catégories de mandataires, une méthode de mesure de la charge horaire de travail moyenne selon le type de prestation.

La seconde phase de l'évaluation, qui sera confiée à un prestataire, consistera à recueillir auprès de MJPM volontaires des trois modes d'exercice les données permettant de :

- de mesurer la charge de travail horaire moyenne selon le type de prestation ;
- déterminer le coût des mesures de protection à partir des charges des MJPM.

A ce titre, le prestataire devra réaliser un outil informatique de collecte et exploiter les données recueillies auprès des MJPM.

Le cahier des charges de cette enquête sera élaboré par la DGCS à partir des propositions méthodologiques de la mission.

Lors de la troisième phase de l'évaluation, la mission analysera les résultats de l'enquête réalisée par le prestataire. La mission devra à l'issue de cette analyse :

- Déterminer, à partir de la charge de travail horaire moyenne, les indicateurs qui ont un impact sur celle-ci. En effet, cette charge de travail peut varier à la hausse ou à la baisse en fonction d'indicateurs liés à la mesure de protection elle-même (profil du majeur protégé, profil de patrimoine, etc.). A ce titre, la mission devra mesurer l'impact de ces indicateurs sur la charge horaire de travail moyenne du mandataire et identifier ceux qui ont un impact significatif afin d'éviter de multiplier le nombre d'indicateurs pour ne pas complexifier le dispositif.
- Déterminer à partir de cette évaluation de l'impact des indicateurs sur la charge horaire :
 - d'une part, un volume minimal et un volume maximal de la charge horaire selon la nature de la mesure de protection ;
 - d'autre part, une grille horaire intégrant les indicateurs.
- Déterminer les coûts des mesures de protection à partir des charges (personnels, sociales et fiscales, fonctionnement ...) de chaque catégorie de MJPM et une grille de coûts des mesures de protection selon les indicateurs retenus.

Vous bénéficierez, pour mener à bien vos travaux, de l'appui de la direction générale de la cohésion sociale (DGCS). Vous pourrez également prendre l'attache de DRJSCS et de DDCS(PP) afin notamment de définir l'échantillon des MJPM qui participeront à l'étude. Il vous reviendra également de consulter l'ensemble des acteurs du secteur.

Nous souhaitons disposer d'un rapport d'étape portant sur le premier volet de la mission en avril 2018. Le rapport définitif devra nous être remis en septembre 2018.



Agnès BUZYN



Sophie CLUZEL

LISTE DES PERSONNES RENCONTREES

1 CABINETS MINISTERIELS

1.1 Cabinet de la ministre des solidarités et de la santé

- Aude Muscatelli, directrice de cabinet adjointe « Solidarités » (par téléphone)

1.2 Cabinet de la secrétaire d'Etat chargée des personnes handicapées

- Virginie Magnant, directrice de cabinet

2 ADMINISTRATIONS CENTRALES

2.1 Ministère des solidarités et de la santé

2.1.1 Direction générale de la cohésion sociale (DGCS)

- Jean-Philippe Vinquant, directeur général
- Cécile Tagliana, adjointe au directeur général, cheffe du service des politiques sociales et médico-sociales
- Isabelle Grimault, sous-directrice de l'enfance et de la famille, service des politiques sociales et médico-sociales
- Catherine Lesterp, adjointe à la sous-directrice de l'enfance et de la famille, service des politiques sociales et médico-sociales
- Daniel Anghelou, chef du bureau de la protection des personnes, sous-direction de l'enfance et de la famille
- Séverine Péchard, chargée de mission sur le volet financier du dispositif de protection juridique des majeurs, bureau de la protection des personnes
- Isabelle Piel, chargée de mission, bureau de la protection des personnes
- Corinne Vaillant, sous-directrice de l'inclusion sociale, de l'insertion et de la lutte contre la pauvreté, service des politiques sociales et médico-sociales
- Christophe Bernard, responsable de l'enquête nationale des coûts et observation sociale, bureau de l'urgence sociale et de l'hébergement, sous-direction de l'inclusion sociale, de l'insertion et de la lutte contre la pauvreté
- Corinne Michel, adjointe au directeur général, cheffe du service des politiques d'appui
- Cécile Lambert, sous-directrice des affaires financières et de la modernisation, service des politiques d'appui
- François Guérillon, chef de la mission du management de l'information et de la gouvernance des systèmes d'information, service des politiques d'appui

- Bruno Lixi, chef de projet informatique, mission du management de l'information et de la gouvernance des systèmes d'information
- Sandrine Harnist, cheffe de projet Gouvernance des systèmes d'information, mission du management de l'information et de la gouvernance des systèmes d'information
- Brigitte Bernex, directrice de projet SERAFIN

2.2 Ministère de la Justice

2.2.1 Direction des affaires civiles et du sceau (DACCS)

- Mélanie Bessaud, magistrate, bureau du droit des personnes et de la famille, sous-direction du droit civil
- Maud Guillonnet, cheffe du pôle d'évaluation de la justice civile

2.2.2 Secrétariat général

- Christine Chambaz, sous-directrice de la statistique et des études, service de l'expertise et de la modernisation (par téléphone)
- Clotilde Lixi, cheffe du bureau des dispositifs statistiques, des études et de la diffusion, sous-direction de la statistique et des études (par téléphone)
- Emmanuel Caicedo, responsable de la section domaine civil, bureau des dispositifs statistiques, des études et de la diffusion (par téléphone)

2.3 Ministère de l'action et des comptes publics

2.3.1 Direction du budget (DB)

- Marguerite de Malliard, cheffe du bureau Solidarité et insertion (6BSI), 6^{ème} sous-direction
- Nora Mansour, chargée d'études, bureau Solidarité et insertion

2.3.2 Direction générale des finances publiques (DGFIP)

- Brice Lepetit, chef du bureau des études et statistiques en matière fiscale, sous-direction missions foncières, fiscalité du patrimoine et statistiques, service de la gestion fiscale (par téléphone)

2.4 Ministère de l'économie et des finances

2.4.1 Direction générale des entreprises (DGE)

- Thierry Péan, chef du bureau des professions libérales et de l'attractivité des métiers, sous-direction des entreprises de services et des professions libérales, service du tourisme, du commerce, de l'artisanat et services (par téléphone)
- Nicole Le Sciellour, adjointe au chef du bureau en charge des professions libérales et de l'attractivité des métiers (par téléphone)

2.4.2 Institut national de la statistique et des études économiques (Insee)

- Pierrette Schuhl, cheffe du département des répertoires, infrastructures et statistiques structurelles, direction des statistiques d'entreprises (par téléphone)

3 AUTRES ORGANISMES PUBLICS : AGENCES ET JURIDICTIONS

3.1 Agence technique de l'information sur l'hospitalisation

- Max Bensadon, chef du service Architecture et production informatiques
- Caroline Revenlin, cheffe du service Etudes nationales de coûts

3.2 Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA)

- Daphné Borel, responsable du pôle Réforme de la tarification des établissements et services accueillant des personnes handicapées, direction des établissements et services médico-sociaux
- Yoël Sainsaulieu, chargé de mission, pôle Réforme de la tarification des établissements et services accueillant des personnes handicapées

3.3 Cour des comptes

- Paul de Puylaroque, conseiller maître
- Jean-Michel Champomier, conseiller référendaire

4 FEDERATIONS DU SECTEUR DE LA PROTECTION JURIDIQUE DES MAJEURS ET AUTRES INSTANCES PROFESSIONNELLES CONCERNEES

4.1 Association nationale des délégués et personnels des services mandataires à la protection juridique des majeurs (ANDP)

- Agnès Francis, vice-présidente ; responsable d'équipe d'un service mandataire dans les Hauts-de-Seine

4.2 Association nationale des juges d'instances (ANJI)

- Paul Barincou, président

4.3 Association nationale des mandataires judiciaires à la protection des majeurs (ANMJPM)

- Philippe Ehouarne, président ; préposé d'établissement dans le Morbihan
- Sandra Slepcevic, administratrice ; préposée d'établissement dans La Loire

4.4 Chambre nationale des mandataires judiciaires à la protection des majeurs (CNMJPM)

- Anne Gozard, présidente ; mandataire individuelle à Paris
- Sophie Lechat, administratrice ; mandataire individuelle à Paris

4.5 Fédération hospitalière de France (FHF)

- Anne Lelièvre, responsable du pôle Autonomie

4.6 Fédération nationale des associations tutélaires (FNAT)

- Ange Finistrosa, président
- Hadeel Chamson, délégué général
- Jean-Pierre Lahaye, vice-président ; administrateur de deux services mandataires à Paris
- Antoine Peraldi, trésorier adjoint ; directeur d'un service mandataire dans les Yvelines

4.7 Fédération nationale des mandataires judiciaires indépendants à la protection des majeurs (FNMJI)

- David Matile, co-président ; mandataire individuel dans le Rhône
- Séverine Roy, co-présidente ; mandataire individuelle en Gironde
- Sandrine Schwob, déléguée générale

4.8 NEXEM

- Marie Aboussa, directrice du pôle Gestion des organisations

4.9 Union nationale des associations familiales (UNAF)

- Marie-Andrée Blanc, présidente
- Guillemette Leneveu, directrice générale
- Jean-Philippe Vallat, directeur des politiques et actions familiales, et des études
- Agnès Brousse, coordinatrice du pôle Evaluation et développement des activités, protection et droits des personnes
- Franck Bouteiller, directeur des pôles Adulte et Logistique de l'UDAF 69
- Emmanuelle Hochereau, directrice générale de l'UDAF 92
- Xavier Rodriguez, directeur du pôle Majeurs protégés de l'UDAF 51

4.10 Union nationale des associations de parents d'enfants inadaptés (UNAPEI)

- Marie-Thé Carton, présidente de la commission juridique ; présidente d'un service mandataire dans les Pyrénées-Atlantiques
- Gaetan Givel, membre de la commission juridique ; directeur d'un service mandataire en Indre-et-Loire
- Florent Boëns, directeur d'un service mandataire dans les Pyrénées-Atlantiques
- Alain Caussin, directeur d'un service mandataire dans la Somme
- Anne Lebas de Lacour, chargée de mission protection juridique

5 AUTRES ORGANISMES

5.1 Association nationale des centres régionaux d'études, d'actions et d'informations sur les personnes en situation de vulnérabilité (ANCREAI)

- Carole Peintre, déléguée fédérale (par téléphone)

5.2 Entreprises éditrices de logiciels de gestion pour les mandataires judiciaires

- Ludovic Cheval, président et fondateur de Tutelle au Quotidien (par téléphone)
- Ludovic Gatti, président directeur général de Société Informatique de Gestion Maintenance Assistance (SIGMA) (par téléphone)
- Lauren Philippe, manager Unité Astel & Tutelles, Crédit coopératif (par téléphone)
- Bruno Willems, directeur du réseau commercial du Crédit coopératif (par téléphone)

6 PERSONNALITES QUALIFIEES

- Anne Caron-Dégliise, avocate générale à la cour de cassation, présidente du groupe de travail interministériel sur la protection juridique des majeurs, présidente honoraire de l'association nationale des juges d'instance
- Emilie Pecqueur, conseillère à la cour d'appel de Douai, présidente honoraire de l'association nationale des juges d'instance

7 DEPLACEMENTS EN REGIONS

7.1 Hauts-de-France, département du Nord

7.1.1 Direction régionale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRJSCS) des Hauts-de-France

- Lucie Delorme, inspectrice de l'action sanitaire et sociale, pôle des politiques sociales
 - Jasmine Meurin, référente unité protection et insertion des personnes vulnérables, pôle des politiques sociales
- Et leur équipe

7.1.2 Direction départementale de la cohésion sociale (DDCS) du Nord

- Audrey Antson, cheffe de la mission Accompagnement des personnes et des familles et son équipe

7.1.3 Tribunaux d'instance

- Paul Barincou, juge des tutelles, premier vice-président du tribunal de grande instance de Lille chargé du service du tribunal d'instance de Lille
- Isabelle Facon, juge des tutelles, vice-présidente chargée du service du tribunal d'instance de Lille
- Céline Miller, juge des tutelles, chargée du service du tribunal d'instance de Roubaix
- Bénédicte Maret, directrice de greffe, tribunal d'instance de Lille et l'équipe du greffe

7.1.4 Mandataires judiciaires

7.1.4.1 Services mandataires

- Hervé Vandermeersch, président, ARIANE
- Lionel Barbier, directeur général, ARIANE
- Sabrina Kierzunska, directrice générale, ATINORD
- Stephanie Doualle, directrice générale adjointe, ATINORD

7.1.4.2 Mandataires individuels

- Olivier Godin, mandataire individuel
- Josiane Tirmarche, mandataire individuelle
- Livrance Laurent, stagiaire mandataire judiciaire

7.1.4.3 Préposés d'établissement et responsables de services financiers d'établissements hospitaliers

- Aurore Gogué, assistante mandataire judiciaire, CHI de Wasquehal
- Sylvie Lecart, préposée d'établissement, groupes hospitaliers de Seclin Carvin et Loos Haubourdin
- Delphine Leclerq, attachée d'administration hospitalière chargée des questions financières liées à la la protection juridique des majeurs, CHI de Wasquehal

7.2 Ile-de-France, département de Paris

7.2.1 Direction régionale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRJSCS) d'Ile de France

- Sophie Chaillet, directrice régionale adjointe
- Sophie Maupilier, adjointe à la responsable du pôle social, jeunesse et vie associative, cheffe du service développement social et intégration
- Gérard Scherrer, service développement social et intégration

7.2.2 Direction départementale de la cohésion sociale (DDCS) de Paris

- Brigitte Bansat-Le Heuzey, cheffe du pôle protection des populations
- Baptiste Blan, inspecteur de l'action sanitaire et sociale, protection des majeurs et handicap
- Hélène Romo, secrétaire administratif de classe exceptionnelle
- Hervé Azaïs, secrétaire administratif de classe exceptionnelle
- Catherine Doullat, secrétaire administratif de classe exceptionnelle

7.2.3 Mandataires judiciaires

7.2.3.1 Services mandataires

- Maurice Mendes da Costa, président, UDAF 93
- Nacéra Amrouche, directrice, UDAF 93
- Philippe Robert, directeur-adjoint, UDAF 93
- Morgann Laurent, chef du service Protection juridique des majeurs, UDAF 93
- M. le conseiller patrimonial et financier, UDAF 93
- Murat Ucan, délégué à la protection des majeurs, UDAF 93
- Sophie Ragot, déléguée à la protection des majeurs, UDAF 93
- Camille Bolo, directrice, Groupe d'aide à la gestion du XIXe.

7.2.3.2 Mandataires individuels

- Isabelle Diel, mandataire individuelle (département 94)
- Philippe de la Fournière, mandataire individuel (Paris)

7.2.3.3 Préposés d'établissement et responsables de services financiers d'établissements hospitaliers

- Mikaël Reverseau préposé d'établissement, responsable du service des majeurs protégés, CH Sainte Anne, EPS Maison Blanche, GPS Perray Vaucluse
- Philippe Charles, directeur des finances, GHT Paris psychiatrie neurosciences
- Catherine Epiter, directrice des finances de l'EPS Maison-Blanche et du GPS Perray-Vaucluse, adjointe au directeur des finances du GHT Paris psychiatrie neurosciences
- Martine Vedy, trésorière des établissements du GHT Paris psychiatrie neurosciences
- Maxime Lemee, contrôleur de gestion du GHT Paris psychiatrie neurosciences

7.3 Nouvelle-Aquitaine, département de la Charente

7.3.1 Direction régionale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRJSCS) de Nouvelle-Aquitaine

- Liliane Le Mao, cheffe du pôle cohésion sociale (par téléphone)
- Tayeb El Mestari, pôle cohésion sociale (par téléphone)
- Simon Corchuan, chef du service budgétaire et financier des établissements et services sociaux (par téléphone)

7.3.2 Direction départementale de la cohésion sociale et de la protection des populations (DDCS) de Charente

- Chantal Petitot, directrice départementale
- Véronique Dhalluin, attachée d'administration, service protection juridique des majeurs, handicap, commissions médicales et actions sociales

7.3.3 Tribunaux d'instance

- Cyril Bousseron, président du tribunal de grande instance d'Angoulême
- Emmanuel Chiron, juge des tutelles, vice-président du tribunal de grande instance d'Angoulême chargé de l'application des peines au tribunal de grande instance de Poitiers
- Emmanuel Bréard, juge des tutelles, vice-président au tribunal de grande instance d'Angoulême chargé du service du tribunal d'instance de Cognac
- Catherine Bois-Rousseau, greffière en chef, tribunal de grande instance d'Angoulême

7.3.4 Mandataires judiciaires

7.3.4.1 Services mandataires

- Thomas Durieux, directeur général, UDAF 16
- Francois Personne, directeur du pôle Protection Prévention, UDAF 16
- Daniel Artis, directeur administratif et financier, UDAF 16
- Corinne Verdois, déléguée, UDAF 16
- Leslie Rolland, déléguée, UDAF 16

- Sophie Hannequin, directrice, ATI 16
- Elodie Dérée, déléguée, ATI 16

- Philippe Perot, directeur, ATPEC
- Anne Guignard, déléguée, ATPEC
- David Jarlan, délégué, ATPEC

7.3.4.2 Mandataires individuels

- Marie-France Delahaie, mandataire individuelle
- Jean-Jacques Motelle, mandataire individuel

7.3.4.3 Préposés d'établissement et responsables de services financiers d'établissements hospitaliers

- Laurence Ducouret, responsable du service personnes âgées, CH d'Angoulême
- Nicole Mainguy, préposée d'établissement, CH d'Angoulême
- Anne Pizel, préposée d'établissement, CH de Confolens

ANNEXE 1 : LE SYSTEME DE FINANCEMENT DES MANDATAIRES JUDICIAIRES A LA PROTECTION DES MAJEURS

La présente annexe décrit uniquement le financement des mandataires judiciaires relevant du programme 304 « Inclusion sociale et protection des personnes », au titre de l'action 16 « Protection juridique des majeurs ». Ne sont concernés par ce financement que les services mandataires et les mandataires individuels.

Le principe premier de ce financement par l'État est sa subsidiarité : le financement de l'État intervient en complément de la participation des majeurs. Cette dernière vient d'être réformée.

1 LE CALCUL DE LA PARTICIPATION DES MAJEURS

1.1 Les principes de la réforme de 2018

Les modalités de participation des majeurs au financement de leur mesure ont été profondément modifiées par la loi de finances 2018 qui modifie le barème de participation des personnes au financement de leur mesure. Le décret n° 2018-767 du 31 août 2018 relatif au financement des mandataires judiciaires à la protection des majeurs et l'arrêté du 31 août 2018 relatif à la détermination du coût des mesures de protection exercées par les mandataires judiciaires à la protection des majeurs ont été pris en application de cette disposition législative.

Comme le précise la DGCS dans son instruction relative aux orientations de l'exercice 2018 pour la campagne budgétaire des services mandataires judiciaires à la protection des majeurs, « *le décret et l'arrêté :*

- *fixent des coûts de référence des mesures de protection en fonction d'indicateurs communs (article R. 471-5 et R. 471-5-1 du CASF) ; ;*
- *« modifient le barème de participation (article R. 471-5-3) : le nouveau barème supprime la franchise (exonération de participation sur la tranche 0-AAH quel que soit le niveau de revenus des personnes), mais maintient l'exonération totale des personnes dont le niveau de ressources n'excède pas le montant de l'AAH ; de plus, les taux de participation appliqués aux tranches du barème sont augmentés ;*
- *précisent que la participation de la personne protégée ne peut pas excéder le coût de sa mesure et que les coûts de référence des mesures constituent les montants plafonds de participation financière des personnes protégées (article R. 471-5 et R. 471-5-1) » ; il s'agit sur ce dernier point d'appliquer aux services mandataires le principe posé par le Conseil d'État dans sa décision du 4 février 2011 selon lequel la participation du majeur ne peut excéder le coût de la mesure.*

1.2 L'assiette des ressources prises en compte pour le calcul de la participation des majeurs

Cette assiette, modifiée à la marge par le décret du 31 août 2018, comprend à la fois des éléments de ressources et des éléments de patrimoine, ce qui rend sa lecture particulièrement complexe. Une partie des ressources prises en compte sont en effet brutes : elles diffèrent en cela des ressources prises en compte pour le calcul de l'impôt sur le revenu. L'article R471-5-2 du CASF est ainsi rédigé :
« Le montant de la participation de la personne protégée prévue à l'article L. 471-5 est calculé sur la base du montant annuel des ressources dont a bénéficié la personne protégée l'avant-dernière année civile et qui comprennent :

1° Les bénéfices ou revenus bruts mentionnés aux I à VII ter de la première sous-section de la section II du chapitre premier du titre premier de la première partie du livre premier du code général des impôts, à l'exclusion des rentes viagères mentionnées aux articles L. 232-4, L. 232-8 et L. 245-6 du présent code et des revenus des bons ou contrats de capitalisation et placements de même nature, notamment des contrats d'assurance-vie ;

2° Les produits et plus-values réalisés dans le cadre des livrets, plans et comptes d'épargne mentionnés au chapitre Ier du titre II du livre II du code monétaire et financier, sous réserve qu'ils ne soient pas pris en compte au titre du 1° ;

3° Les revenus perçus hors de France ou versés par une organisation internationale, sous réserve qu'ils ne soient pas pris en compte au titre du 1° ;

4° Une portion des biens non productifs de revenus, des dispositifs d'intéressement, de participation et d'épargne salariale mentionnés au livre III de la troisième partie du code du travail ainsi que des bons ou contrats de capitalisation et placements de même nature, notamment des contrats d'assurance-vie, calculée selon les modalités fixées à l'article R. 132-1 du présent code. Toutefois, cette disposition ne s'applique pas au capital mentionné aux 1° et 2° du I de l'article 199 septies du code général des impôts et à la résidence principale lorsqu'elle est occupée par l'intéressé, son conjoint, son concubin ou la personne avec qui il a conclu un pacte civil de solidarité, ou ses enfants ;

5° L'allocation aux adultes handicapés mentionnée à l'article L. 821-1 du code de la sécurité sociale, le complément de ressources mentionné à l'article L. 821-1-1 du même code et la majoration pour la vie autonome mentionnée à l'article L. 821-1-2 du même code ;

6° L'allocation de solidarité aux personnes âgées mentionnée à l'article L. 815-1 du même code ;

7° Les allocations mentionnées à l'article 2 de l'ordonnance n° 2004-605 du 24 juin 2004 simplifiant le minimum vieillesse ;

8° Le revenu de solidarité active mentionné à l'article L. 262-1 du présent code ;

9° La prime d'activité mentionnée à l'article L. 841-1 du code de la sécurité sociale . »

1.3 Le barème de participation des majeurs

Outre la suppression de la franchise pour la tranche 0€-AAH pour les personnes dont le niveau de ressources est supérieur à l'AAH (montant de l'année n-1 à partir du 1^{er} janvier 2019), les taux de participation ont été ainsi modifiés :

- pour les personnes ayant un niveau de ressources inférieur ou égal à AAH : taux inchangé, soit 0 %
- pour les personnes ayant un niveau de ressources supérieur à l'AAH :
 - 0,6 % au lieu de 0 % sur la tranche 0 €- AAH
 - 8,5 % au lieu de 7 % sur la tranche AAH - SMIC
 - 20 % au lieu de 15 % sur la tranche SMIC – 2,5 SMIC
 - 3 % au lieu de 2 % sur la tranche 2,5 SMIC- 6 SMIC.

1.4 Le plafonnement de la participation des majeurs

Une fois calculé le montant théorique de contribution du majeur protégé, il est plafonné au coût de référence de sa mesure de protection : cette disposition qui s'appliquait aux majeurs protégés par des mandataires individuels est désormais applicable aux majeurs protégés par des services mandataires.

Pour ce faire, le coût de référence des mesures est calculé en multipliant un coût de référence fixé à 142,95 €⁵⁹ par les taux prévus pour les 3 indicateurs suivants :

- la nature des missions ou de la mesure : il existe trois catégories de mesures, ce qui constitue une simplification par rapport à ce qui était calculé auparavant pour les mandataires individuels :
 - 1^{ère} catégorie : curatelle renforcée - mesure d'accompagnement judiciaire - mandat spécial - curatelle renforcée aux biens ou à la personne
 - 2^{ème} catégorie : tutelle - tutelle aux biens ou à la personne
 - 3^{ème} catégorie : curatelle simple - subrogé tuteur ou curateur (aux biens ou à la personne)
- le lieu de vie de la personne : en établissement ; à domicile ou en établissement avec conservation de son logement ;
- le niveau de ressources et de patrimoine de la personne : le texte prévoit 10 tranches de revenus et pour chaque tranche un taux de majoration est fixé.

La formule de calcul déterminant le coût de référence de la mesure est la suivante :

$$C = CR \times (1+A) \times (1+B) \times (1+C)$$

C'est le coût de la mesure, CR le coût de référence et A, B, et C les taux correspondant à chacun des 3 indicateurs précités.

⁵⁹ Ce taux, qui n'a pas de fondement objectif, est censé refléter le coût pour un majeur sous curatelle renforcée (biens et/ou personne), mesure d'accompagnement judiciaire ou mandat spécial, qui vit à son domicile ou en établissement avec conservation de son logement et a un niveau de ressources et de patrimoine inférieur ou égal au SMIC.

Le tableau suivant présente les différents coûts au regard des indicateurs :

Tableau 7 : Coûts de référence des mesures gérées par des MJPM

Indicateur niveau de ressources		Indicateur Nature mesure et lieu de vie					
		Curatelle renforcée-MAJ-sauvegarde-curatelle renforcée aux biens ou à la personne		Tutelle - tutelle aux biens ou à la personne		Curatelle simple-subrogé tuteur ou curateur (aux biens ou à la personne)	
		Domicile ou étab avec conservation du domicile	Etablissement	Domicile ou étab avec conservation du domicile	Etablissement	Domicile ou étab avec conservation du domicile	Etablissement
Tranches de revenus	coefficients	0%	-20%	-10%	-20%	-50%	-20%
[0 -SMIC]	0%	142,95	114,36	128,66	102,92	71,48	57,18
] SMIC-1,4 SMIC]	17%	167,25	133,80	150,53	120,42	83,63	66,90
] 1,4 SMIC-1,6 SMIC]	30%	185,84	148,67	167,25	133,80	92,92	74,33
] 1,6 SMIC - 1,8 SMIC]	55%	221,57	177,26	199,42	159,53	110,79	88,63
] 1,8 SMIC-2 SMIC]	85%	264,46	211,57	238,01	190,41	132,23	105,78
] 2 SMIC-2,2 SMIC]	120%	314,49	251,59	283,04	226,43	157,25	125,80
] 2,2 SMIC-2,6 SMIC]	150%	357,38	285,90	321,64	257,31	178,69	142,95
] 2,6 SMIC-3 SMIC]	160%	371,67	297,34	334,50	267,60	185,84	148,67
] 3 SMIC-4,5 SMIC]	190%	414,56	331,64	373,10	298,48	207,28	165,82
> 4,5 SMIC	240%	486,03	388,82	437,43	349,94	243,02	194,41

Source : DGCS

L'application du plafonnement donne en pratique les contributions suivantes :

Tableau 8 : Application du plafonnement à la participation des majeurs

Niveau de ressources annuel de la personne	Nouveau barème : 0,6%-8,5%-20%-3%				
	Montant de la participation issu de l'application du barème	Cas d'une personne sous curatelle renforcée à domicile (tarif le plus élevé)		Cas d'une personne sous tutelle à domicile	
		Tarif applicable	Participation plafonnée au tarif	Tarif applicable	Participation plafonnée au tarif
4 845,9 €	0,0 €	143,0 €	0,0 €	128,7 €	0,0 €
9 691,8 €	4,8 €	143,0 €	4,8 €	128,7 €	4,8 €
13 645,6 €	32,9 €	143,0 €	32,9 €	128,7 €	32,9 €
17 599,4 €	60,9 €	143,0 €	60,9 €	128,7 €	60,9 €
19 359,4 €	90,2 €	167,3 €	90,2 €	150,5 €	90,2 €
22 879,3 €	148,9 €	167,3 €	148,9 €	150,5 €	148,9 €
26 399,2 €	207,5 €	185,8 €	185,8 €	167,3 €	167,3 €
28 159,1 €	236,9 €	185,8 €	185,8 €	167,3 €	167,3 €
31 679,0 €	295,5 €	221,6 €	221,6 €	199,4 €	199,4 €
35 198,9 €	354,2 €	264,5 €	264,5 €	238,0 €	238,0 €
38 718,8 €	412,8 €	314,5 €	314,5 €	283,0 €	283,0 €
43 998,6 €	500,8 €	357,4 €	357,4 €	321,6 €	321,6 €
52 798,3 €	522,8 €	371,7 €	371,7 €	334,5 €	334,5 €
70 397,8 €	566,8 €	414,6 €	414,6 €	373,1 €	373,1 €
87 997,2 €	610,8 €	486,0 €	486,0 €	437,4 €	437,4 €
105 596,6 €	654,8 €	486,0 €	486,0 €	437,4 €	437,4 €
175 994,4 €	654,8 €	486,0 €	486,0 €	437,4 €	437,4 €

Source : DGCS

Les mandataires judiciaires prélèvent directement auprès de l'usager le montant de sa participation. Lorsque des contrôles sont opérés par les services de l'État, le taux d'erreur est semble-t-il relativement faible, mais il n'est pas certain que l'assiette des ressources soit toujours parfaitement calculée et contrôlée : dans certains cas, le coût de gestion administrative de la recherche d'un document justificatif d'une ressource est supérieur à ce qu'il rapporte en termes de participation ; par ailleurs, les droits à certaines ressources ne sont pas toujours connus, voire recherchés, car ils peuvent être très complexes (exemple : pensions de réversion de conjoints ayant cotisé à différents régimes de retraite).

2 LE FINANCEMENT DES SERVICES MANDATAIRES

Le montant proposé au vote en loi de finances chaque année repose sur un taux directeur de progression de l'enveloppe dédiée aux services mandataires, calculé en général par la prise en compte d'un effet prix et/ou revalorisation de la masse salariale) et d'un effet volume, c'est-à-dire d'un pourcentage servant à financer des mesures nouvelles autrement que par gains de productivité. Pour le calcul de cette enveloppe, est déduit le coût estimatif de participation des majeurs, ainsi que les 0,3 % de participation des conseils départementaux à la DGF des services mandataires. Depuis 2017 est également prélevé sur cette enveloppe le montant dédié au dispositif d'information et de soutien aux tuteurs familiaux (ISTF) mis en œuvre par des mandataires judiciaires sur appels d'offres.

Après vote du Parlement, l'enveloppe globale est ventilée en dotations régionales limitatives (DRL). Cette ventilation est effectuée par la DGCS sur les bases suivantes :

- budgets autorisés en n-1 ;
- recettes en atténuation (participation des majeurs) et contribution des conseils départementaux de 0,3 %⁶⁰
- péréquation entre les régions pour répartir le financement de mesures nouvelles, en prenant en compte la valeur du point service moyenne régionale, la valeur du point service (VPS) étant égale au rapport entre les charges d'un service mandataire et le nombre de mesures pondéré de la façon suivante : elle a pour objectif de comparer les charges globales des services tutelaires en neutralisant l'hétérogénéité des mesures prises en charge.

La dotation régionale limitative est ensuite déclinée en dotations globales de fonctionnement par les services déconcentrés. Il existe deux cas de figure :

- dans certaines régions et/ou pour certains départements, la campagne budgétaire est intégralement gérée depuis le niveau régional ; le niveau départemental est uniquement associé
- dans d'autres régions, la DRJSCS définit des enveloppes départementales (en gardant le cas échéant une marge de manœuvre régionale) et ce sont les directions départementales qui mènent la campagne budgétaire.

Pour répartir la DRL, les services déconcentrés doivent s'appuyer sur 12 indicateurs, définis par arrêté⁶¹, qui figurent en pièce jointe de cette annexe, avec en point de référence les valeurs nationales, régionales et départementales de ces indicateurs. Dans la pratique, c'est la valeur du point service qui est principalement, voire exclusivement utilisée.

Il est intéressant de s'arrêter sur le mode de calcul de la pondération des mesures : il diffère en effet de la pondération retenue pour le calcul des coûts de référence, qui est en revanche la même que celle utilisée pour le calcul de la rémunération des mandataires individuels.

⁶⁰ Article L 361-1 du CASF : la dotation globale des services mandataires est « à la charge du département du lieu d'implantation du siège de l'organisme gestionnaire du service pour 0,3 % de son montant et de l'État pour le solde ».

⁶¹ Arrêté du 9 juillet 2009 fixant les indicateurs des services mandataires judiciaires à la protection des majeurs et des services délégués aux prestations familiales et leurs modes de calcul pris en application de l'article R. 314-29 du code de l'action sociale et des familles ; BO solidarités- santé, fascicule spécial 2009/6 bis.

La valeur du point service est calculée sur la base de la pondération suivante :

Tableau 9 : Coefficients utilisés pour la pondération des mesures gérées par des services mandataires

Nature de la mesure	Curatelle renforcée	100 %
	Tutelle	77 %
	Curatelle simple	77 %
	Tutelle et curatelle aux biens ou à la personne	90 %
	Subrogé	27 %
Lieu d'exercice	Domicile	100 %
	Établissement	64 %
	Établissement avec conservation du patrimoine	64 %
Période d'exercice	Entrée	213 %
	Sortie	127 %

Source : Arrêté du 9 juillet 2009 fixant les indicateurs des services mandataires judiciaires à la protection des majeurs et des services délégués aux prestations familiales et leurs modes de calcul pris en application de l'article R. 314-29 du code de l'action sociale et des familles ; données retraitées par la mission

La discussion budgétaire est très encadrée par les instructions de la DGCS pour essayer de faire converger plus rapidement les performances des services. Ainsi, pour 2019, il est précisé :

« Afin de respecter au niveau national l'enveloppe allouée dans le cadre de la loi de finances 2018, vous pourrez accorder **des mesures nouvelles en tenant compte de l'objectif de convergence** rappelé au 1 de la présente instruction et dans la limite de votre dotation régionale limitative. Les mesures nouvelles (ex : moyens supplémentaires en terme de personnel) seront réservées aux services dont les valeurs du point service 2016 et 2017 sont inférieures à 13. Celles accordées aux services dont les valeurs du point service 2016 et 2017 se situent entre 13 et 15 devront être limitées à 1,4 % en moyenne. Enfin, des mesures d'économies devront s'appliquer aux services dont les valeurs du point service 2016 et 2017 sont supérieures à 15. ».

Les services déconcentrés sont incités à conclure des CPOM, mais les incertitudes sur l'évolution pluriannuelle des DRL freine le recours à cet outil qui permet de limiter les démarches administratives et de responsabiliser les acteurs sur des engagements pluriannuels.

La discussion budgétaire annuelle est rythmée par : la présentation de budgets prévisionnels ; l'approbation des comptes administratifs, qui dans la plupart des départements porte sur les comptes administratifs N-2, ce qui s'avère particulièrement déconnecté des réalités budgétaires ; enfin la notification des DRL. Les modalités de remontée des informations par les services mandataires sont réglementées par arrêté. En particulier, ce sont les services mandataires qui calculent et prélèvent la participation des usagers : ils font ensuite remonter le chiffre global de la participation et le chiffre prévisionnel, qui sert à calculer la DRL.

La mission a constaté des pratiques qui ont disparu pour le financement de la quasi-totalité des autres établissements sociaux et médico-sociaux : reprise des excédents N-2 en atténuation de recettes en année N par exemple, qui est une forme de cavalerie budgétaire.

3 LE FINANCEMENT DES MANDATAIRES INDIVIDUELS

Les mandataires individuels sont rémunérés à la mesure : est d'abord calculé le coût de référence de la mesure (le même que celui appliqué pour calculer le plafonnement de la participation des majeurs). Comme présenté *supra*, le coût de référence est celui qui correspond (arbitrairement) au coût de l'exercice d'une mesure pour un majeur sous curatelle renforcée (biens et/ou personne), mesure d'accompagnement judiciaire ou mandat spécial, qui vit à son domicile ou en établissement avec conservation de son logement et possède un niveau de ressources et de patrimoine inférieur ou égal au SMIC.

Ce coût de référence est aujourd'hui fixé à 142,95 €. Cette valeur est désormais fixée en euros, alors qu'elle était historiquement fixée comme un multiple du SMIC, et donc indexée sur la progression de ce dernier. Cette désindexation a permis de contenir un effet prix trop important ; l'historique du calcul et la référence au SMIC démontrent bien en revanche que ce montant est le fruit d'un compromis avec les acteurs, plutôt qu'une estimation réelle du coût fondée sur une enquête de coûts.

Ce coût de référence est ensuite affecté des taux prévus pour les 3 indicateurs suivants :

- la nature des missions ou de la mesure : il existe trois catégories de mesures, ce qui constitue une simplification par rapport à ce qui était calculé auparavant pour les mandataires individuels :
 - 1ère catégorie : curatelle renforcée - mesure d'accompagnement judiciaire - mandat spécial - curatelle renforcée aux biens ou à la personne
 - 2ème catégorie : tutelle - tutelle aux biens ou à la personne
 - 3ème catégorie : curatelle simple - subrogé tuteur ou curateur (aux biens ou à la personne)
- le lieu de vie de la personne : en établissement ; à domicile ou en établissement avec conservation de son logement ;
- le niveau de ressources et de patrimoine de la personne : le texte prévoit 10 tranches de revenus et pour chaque tranche un taux de majoration est fixé ; cette grille a été révisée en août 2018 et certains taux revus à la hausse.

Un quatrième indicateur, relatif aux entrées et sorties de mesures (avec un coefficient de 115 % pour les entrées comme pour les sorties), a été supprimé par le décret d'août 2018 : il s'agit officiellement de simplifier les modalités de calcul, les modalités de calcul du coût de référence pour les mandataires individuels étant désormais aussi utilisés pour le plafonnement de la participation des majeurs dont les mesures sont gérées par des services mandataires.

Les coefficients utilisés pour chacun des indicateurs sont les suivants :

Tableau 10 : Coefficients utilisés pour la pondération des mesures gérées par des mandataires individuels

Nature de la mesure	Curatelle renforcée	100 %
	Tutelle	90 %
	Curatelle simple	50 %
	Tutelle et curatelle aux biens ou à la personne	90 %
	Subrogé	70 %
Lieu d'exercice	Domicile	100 %
	Établissement	80 %
	Établissement avec conservation du patrimoine	100 %
Indicateur ressources	0-SMIC	0 %
	SMIC-1,4 SMIC	17 %
	1,4 SMIC – 1,6 SMIC	30 %
	1,6 SMIC – 1,8 SMIC	55 %
	1,8 SMIC – 2 SMIC	85 %
	2 SMIC – 2,2 SMIC	120 %
	2,2 SMIC – 2,6 SMIC	150 %
	2,6 SMIC – 3 SMIC	160 %
	3 SMIC – 4,5 SMIC	190 %
> 4,5 SMIC	240 %	

Source : DGCS

La formule de calcul déterminant le coût de référence de la mesure est la suivante :

$$C = CR \times (1+A) \times (1+B) \times (1+C)$$

C'est le coût de la mesure, CR le coût de référence et A, B, et C les taux correspondant à chacun des 3 indicateurs précités.

Les mandataires transmettent les pièces justificatives prévues par la réglementation aux services départementaux de la cohésion sociale ; la procédure n'est pas dématérialisée, ce qui alourdit le coût administratif de gestion du dispositif. Les données transmises par les MI sont théoriquement contrôlées, mais l'absence de dématérialisation et les faibles moyens des services limitent la portée de ces contrôles. En particulier, les mandataires individuels transmettent mesure par mesure les justificatifs du calcul de la participation des majeurs aux services départementaux.

Le paiement s'effectue en général par trimestre, mais dans certains départements la facturation est mensuelle.

En fin d'année, il n'est pas rare que le paiement des dernières factures soit reporté à l'année suivante, soit par défaut de transmission dans les délais des documents par les mandataires individuels, soit, lorsque l'enveloppe a été dépassée, par report de charges décidé par l'État.

PIECE JOINTE A L'ANNEXE 1 : INDICATEURS UTILISES POUR LE CALCUL DES DOTATIONS GLOBALES DES SERVICES MANDATAIRES

(extrait de l'instruction de la DGCS relative relative aux orientations de l'exercice 2018 pour la campagne budgétaire des services mandataires judiciaires à la protection des majeurs et des services délégués aux prestations familiales)

Annexe 5

Modalités de calculs, objectifs et interprétation des indicateurs applicables aux services mandataires judiciaires à la protection des majeurs et aux services délégués aux prestations familiales

1- Les principes et objectifs des indicateurs des établissements et services sociaux et médico-sociaux

Les indicateurs, prévus aux articles R .314-28 et suivants sont des outils permettant au financeur :

- d'apprécier la structure des charges d'un service, l'activité et le type de population accueillie
- de comprendre les coûts de fonctionnement d'un service par rapport au service rendu
- de comparer ces coûts de fonctionnement aux coûts de fonctionnement des autres services fournissant des prestations comparables et d'en apprécier le caractère justifié ou non sur un même territoire
- de mieux cerner, grâce à l'analyse des différentes composantes des indicateurs, les particularités de chaque structure.

L'objectif des indicateurs n'est donc pas de déterminer un tarif unique. Ce sont des outils au service du tarificateur pour l'aider à comprendre les coûts de fonctionnement d'un service par rapport au service rendu et ceux des services fournissant des prestations comparables et d'en apprécier le caractère justifié ou non.

En effet, si un service a des résultats de plusieurs indicateurs qui sont éloignés de la moyenne et de la médiane, alors il devra justifier de façon circonstanciée que ses demandes budgétaires ne sont pas anormales. Ainsi, la démarche ne consiste pas à sanctionner de façon discrétionnaire et systématique un service dont les résultats de ces indicateurs paraîtraient au premier abord « anormaux » mais d'interroger le service sur le caractère justifié ou non de sa demande. Il peut y avoir des coûts différenciés parfaitement justifiés. L'objectif est d'essayer d'identifier ceux qui sont disproportionnés. Il ne faut donc pas avoir comme but systématique d'aligner tous les services sur les coûts moyens et médians car pour certains la différence de coûts est parfaitement justifiée.

L'autorité de tarification doit donc analyser les différentes composantes des indicateurs pour lui permettre de mieux cerner les particularités de chaque structure et justifier les écarts importants. C'est la raison pour laquelle l'autorité de tarification doit disposer d'un tableau de bord composé d'indicateurs complémentaires entre eux. La lecture d'un seul indicateur n'est pas révélatrice et ne permet pas d'appréhender toutes les spécificités d'un service. Les indicateurs sont donc complémentaires entre eux. L'objectif de la démarche est de s'interroger sur la cohérence des valeurs de ces différents indicateurs pour ensuite échanger et dialoguer avec la structure sur les éléments d'interprétation qu'elle a elle-même de ces résultats. Les indicateurs doivent être, pour le gestionnaire, une aide au pilotage de sa structure.

2- Les indicateurs du secteur tutélaire la cotation des mesures en points et leur spécificité

Concernant les SMJPM et SDPF, des indicateurs spécifiques ont été élaborés. Cette spécificité est liée à une méthode d'évaluation de l'activité reposant sur une **cotation en points des mesures. Plus une mesure nécessite de travail plus le nombre de points affecté à cette mesure est important.** Le différentiel de charge de travail repose sur 3 critères : la nature de la mesure, le lieu d'exercice (domicile ou établissement) et la période d'exercice (ouverture, fermeture et gestion courante).

L'appréciation de l'activité des services ne se fait donc pas uniquement au regard du nombre de mesures mais également au regard du nombre de points. Ainsi, la prise en compte de l'ensemble des mesures dans le cadre de la cotation permet d'obtenir le **total des points d'un service**, qui a pour but d'apprécier l'importance quantitative de l'activité et d'appréhender de manière plus précise la charge de travail qui pèse sur celui-ci. La valorisation par une cotation en points des charges de travail d'accompagnement des majeurs permet donc d'objectiver l'activité réelle des services.

Le simple constat arithmétique du nombre de mesures décidées par les juges n'est pas suffisant pour argumenter une augmentation ou une baisse concomitante et symétrique des moyens alloués. En effet, un service peut avoir un accroissement du nombre de mesures de 10 % mais une augmentation des points de 5 % et inversement. L'augmentation réelle de la charge de travail du service s'apprécie donc au regard du nombre de points et non du nombre de mesures. Deux services peuvent avoir un nombre de mesures identiques mais un nombre de points très différent. Le seul indicateur de l'inflation du nombre de mesures est, par conséquent, trop frustré pour ajuster correctement les moyens des services à l'évolution réelle de leur activité et de leur charge de travail. La cotation permet donc d'ajuster les moyens à l'activité réelle des services.

Ce total de points est ensuite utilisée pour calculer une batterie d'indicateurs de nature différente : indicateurs de population, d'activité, de structure et financiers. Parallèlement à ces indicateurs construits à partir de la cotation des mesures, d'autres indicateurs communs à l'ensemble des établissements et services sociaux et médico-sociaux s'appliquent aux SMJPM et SDPF : indicateur de qualification, indicateur de vieillesse technicité, temps actif mobilisable, indicateur du temps de formation.

L'arrêté du 9 juillet 2009 fixant les indicateurs des services et leurs modes de calcul pris en application de l'article R. 314-29 du CASF) précise la liste et les modalités de calcul des douze indicateurs applicables au secteur.

Parmi ces 12 indicateurs figurent 4 indicateurs de référence : Le poids moyen de la mesure majeur protégé, la valeur du point service, le nombre de points par ETP et le nombre de mesure moyenne par ETP.

Les indicateurs de référence sont les indicateurs jugés les plus pertinents pour comparer les services entre eux et pour apprécier la charge de travail des services. Ils ne permettent pas, toutefois, à eux seuls d'expliquer certaines spécificités d'un service ou des écarts importants. Les indicateurs secondaires permettent donc d'effectuer une comparaison plus fine des services entre eux et de donner une explication objectivée des écarts. L'existence d'indicateurs secondaires correspond ainsi à la démarche globale d'utilisation des indicateurs comme de faisceaux d'indices qui n'ont d'intérêt que s'ils sont examinés les uns par rapport aux autres.

Type d'indicateurs	Indicateurs	Mode de calcul	Objectifs et interprétation
Indicateurs de population	Poids moyen de la mesure Indicateur de référence	Total des points/total des mesures en moyenne financées	<p>Apprécie l'activité en fonction de la lourdeur de prise en charge des mesures.</p> <p>Cet indicateur permet de déterminer la lourdeur moyenne des mesures gérées par le service. Plus la valeur de cet indicateur est élevée plus les mesures gérées par les personnels sont lourdes.</p> <p>Valeur supérieure à la moyenne nationale: Le service peut avoir, par rapport à la répartition moyenne nationale des mesures, des mesures dont la cotation est plus importante : plus de mesures à domicile ou plus de mesures de curatelle renforcée. Il peut par ailleurs avoir un nombre plus important de sorties ou d'entrées.</p> <p>Valeur inférieure à la moyenne nationale: Le service peut avoir un nombre important de mesures dont la cotation est plus faible : mesures en établissement et/ou des tutelles ou peu de mesures qui entrent et sortent.</p>
Indicateurs d'activité	Nombre de points par ETP (Délégués, autres personnels et total du personnel) Indicateur de référence	Total des points/Nombre total ETP	<p>Permet d'apprécier les moyens en personnel d'un service tutélaire par rapport au nombre de points.</p> <p>Il mesure la lourdeur des mesures gérées par chaque ETP. En effet, cet indicateur précise le nombre de points pris en charge par chaque salarié. Il se décline pour l'ensemble du personnel, pour les délégués et pour les autres personnels. Il est plus pertinent de prendre en compte le nombre de points gérés par l'ensemble du personnel car cela permet de neutraliser les choix organisationnels des services.</p> <p>Valeur supérieure à la moyenne nationale: la charge de travail qui pèse sur les personnels est importante par rapport à la moyenne. Cette valeur doit être comparée avec le poids moyen de la mesure.</p> <p>Deux situations peuvent se présenter :</p>

Type d'indicateurs	Indicateurs	Mode de calcul	Objectifs et interprétation
			<ul style="list-style-type: none"> - soit la valeur du poids moyen de la mesure est également élevée, cela signifie que les personnels de ce service gèrent des mesures plus lourdes et que les moyens en personnel ne sont pas suffisants. Un ajustement devrait se faire par l'embauche de personnels supplémentaires afin de compenser cette charge de travail. - soit la valeur du poids moyen de la mesure se situe dans la moyenne nationale ou est inférieure : la charge de travail supplémentaire qui pèse sur les personnels n'est pas liée à des mesures plus lourdes mais uniquement à des moyens en personnel inadéquats au regard de la charge de travail qui pèse sur le personnel. <p>Valeur inférieure à la moyenne nationale: La charge de travail pesant sur les personnels est moins importante que dans les autres services soit parce que son panier de mesures est composé de mesures moins lourdes, soit parce que les moyens en personnel sont trop importants au regard des mesures prises en charge.</p> <p>Ce service sera donc en mesure d'absorber une certaine augmentation de son activité sans recrutement de personnel supplémentaire.</p>
	Coût de l'intervention des délégués	Dépenses de personnels délégués à la tutelle/Temps actif mobilisable (TAM)	<p>Mesure le coût des interventions auprès des usagers hors les charges de structure</p> <p>Valeur supérieure à la moyenne nationale : Le coût de l'intervention des délégués est donc plus important que dans les autres services. Ceci est imputable soit à des charges de personnels délégués à la tutelle trop élevées par rapport aux autres services (voir les valeurs des indicateurs vieillesse technicité, la structure de qualification (attention ces indicateurs concernent l'ensemble des personnels mais ils peuvent donner des premiers éléments d'analyse) soit à un temps actif mobilisable très faible (voir la valeur de l'indicateur TAM). Ceci peut-être la conséquence d'un absentéisme important, de personnels en formation non remplacés, du non remplacement des personnels absents ou en congés, et/ou de l'application dans le service des congés trimestriels...</p>

Type d'indicateurs	Indicateurs	Mode de calcul	Objectifs et interprétation
			<p>Valeur inférieure à la moyenne nationale : Ceci est lié soit à des charges de personnels faibles par rapport aux autres services, soit à un TAM élevé (voir la valeur de l'indicateur TAM). Dans ce dernier cas, cela signifie que le service a fait le choix de remplacer le personnel absent pour différentes causes (maternité, maladie..) ou a recours à des heures supplémentaires ou encore a très peu d'absentéisme.</p>
Indicateur de personnel	Indicateur de qualification	Répartition du personnel selon leur	<p>A pour but d'apprécier le nombre de mesures par salarié sur la base d'une mesure dont la lourdeur de prise en charge est moyenne au niveau national.</p> <p>Valeur supérieure à la moyenne nationale: la charge de travail qui pèse sur les personnels est importante par rapport à la moyenne. Ceci est donc lié soit au fait que les mesures gérées par le service sont plus lourdes (voir la valeur du poids moyen de la mesure du service), soit que les moyens en personnel sont insuffisants soit les deux.</p> <p>Valeur inférieure à la moyenne nationale: La charge de travail pesant sur les personnels est moins importante que dans les autres services. Ceci est liée soit à des mesures prises en charge par le service moins lourdes (voir la valeur du poids moyen de la mesure) soit que les personnels sont en nombre suffisants au regard de la lourdeur des mesures soit les deux. Ce service sera en mesure d'absorber une certaine augmentation de son activité sans recrutement de personnel supplémentaire.</p> <p>Cet indicateur permet d'apprécier la structure de qualification des effectifs en postes.</p>

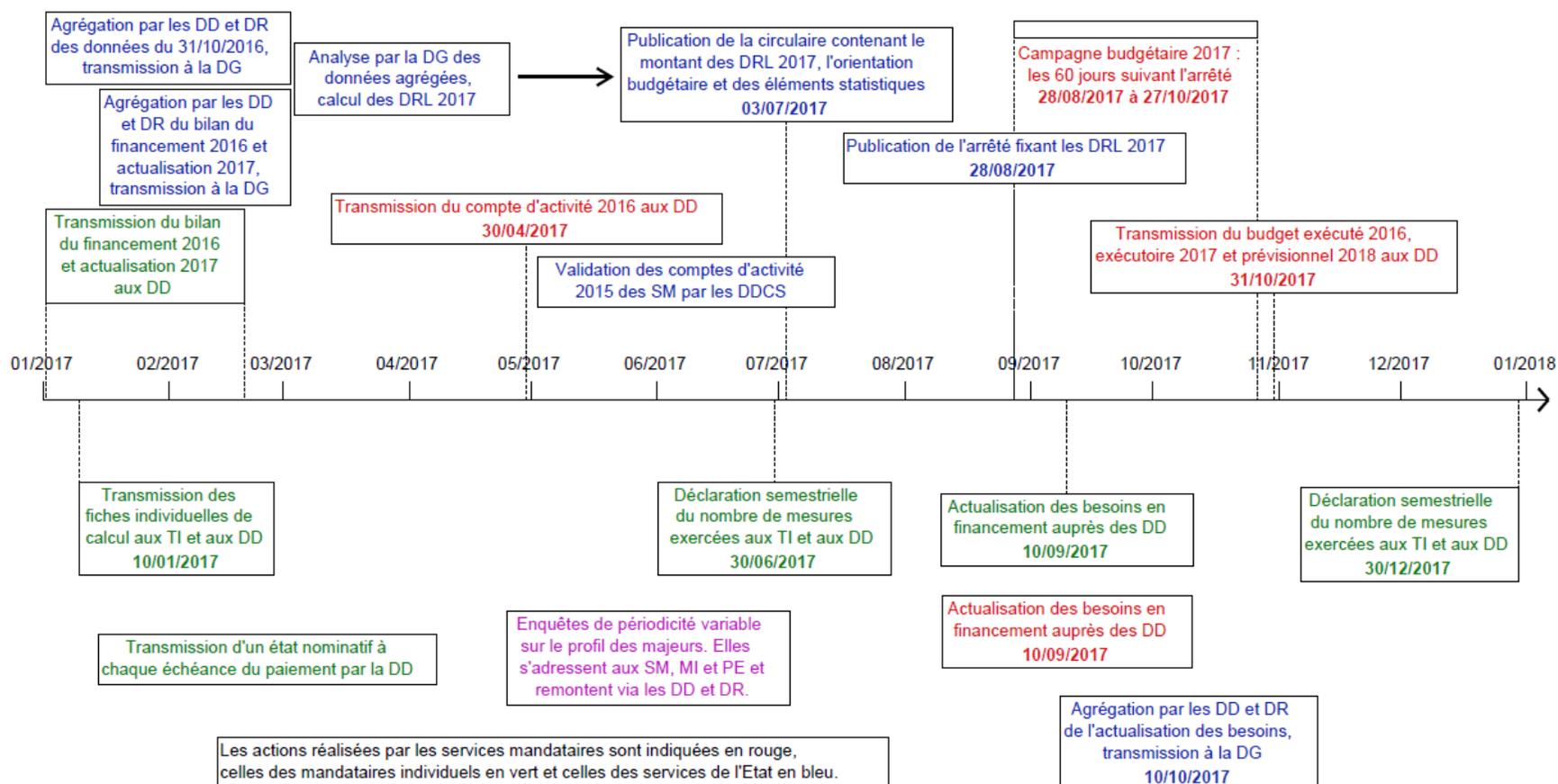
Type d'indicateurs	Indicateurs	Mode de calcul	Objectifs et interprétation
		niveau de qualification	<p>Il met en lumière les écarts de répartition des qualifications entre les services. Il informe sur le marché du travail et d'éventuelles difficultés de recrutement, ainsi que sur l'adaptation du recrutement à la spécificité de la mission.</p> <p>L'analyse de cet indicateur permet d'expliquer la valeur d'autres indicateurs notamment des indicateurs de coûts. Si un service a un % de personnel ayant un niveau de qualification élevé plus important que dans les autres services du secteur alors cela pourra expliquer des coûts plus importants ; le service devra toutefois justifier ces écarts.</p>
Indicateur de personnel	indicateur de vieillesse-technicité	La somme des rapports (indice réel / indice de base) pondérés par l'équivalent temps plein pour tous les personnels divisée par la somme des équivalents temps	<p>Mesure le poids de l'ancienneté et de la technicité sur la masse salariale. Permet d'apprécier, d'une part, de l'ancienneté du personnel, et d'autre part, de l'intensité du turn-over au sein des structures.</p> <p>Cet indicateur mesure le poids de l'ancienneté et de la technicité sur la masse salariale. Il permet d'apprécier d'une part l'ancienneté du personnel, et d'autre part, la politique catégorielle et promotionnelle de l'établissement. Il peut aussi être mis en corrélation avec l'intensité du turn-over au sein des structures. L'analyse doit tenir compte de l'ancienneté de la structure. Les résultats de l'indicateur offrent une photographie de l'évolution des carrières au sein de différentes structures.</p> <p>Cet indicateur permet également d'expliquer les valeurs d'autres indicateurs notamment les indicateurs de coûts.</p>

Type d'indicateurs	Indicateurs	Mode de calcul	Objectifs et interprétation
Indicateur de personnel	Temps actif mobilisable	((Temps de travail théorique (1607)xETP)-heures d'absence + heures supplémentaires) / (temps de travail théorique (1607)xETP)	<p>Cet indicateur mesure le temps de travail dans le service, temps disponible auprès des usagers, temps de transport pour les services et temps de présence dans le service.</p> <p>Ce recensement concerne uniquement les délégués à la tutelle. Cet indicateur mesure la présence réelle, c'est-à-dire le « présentisme » qui est différent de la présence légale ou conventionnelle dans le service diminué de l'absentéisme tel que reconnu par le code du travail.</p> <p>Cet indicateur mesure donc la présence réelle dans le service sans avoir la répartition de cette présence entre le temps consacré directement à l'utilisateur ou à des réunions par exemple. La valeur de cet indicateur doit être interprétée en lien avec l'indicateur relatif à la formation. Le TAM permettra de voir si les personnes parties en formation ont été remplacées.</p> <p>La valeur de cet indicateur permet également d'analyser la valeur de l'indicateur relatif au coût de l'intervention des délégués.</p>
Indicateur de personnel	indicateur du temps de formation	Nombre d'heures de formation réalisées par les délégués à la tutelle/Nombre total ETP délégué	<p>Permet d'évaluer les actions de la structure en faveur de la formation</p> <p>Cet indicateur permet d'évaluer les actions de la structure en faveur de la formation. La valeur de cet indicateur devrait progresser du fait des nouvelles conditions d'exercice prévues par la loi.</p>
Indicateurs financiers et de structure	Valeur du point personnel (délégué et	Total des dépenses de personnel/Total des points	<p>Permet de comparer les charges afférentes au personnel en neutralisant l'hétérogénéité des mesures prises en charge.</p> <p>Prend en compte les spécificités d'organisation des services tutélaires. Il est intéressant de comparer cet indicateur avec le nombre de points par ETP pour voir si les valeurs concordent ou non.</p>

Type d'indicateurs	Indicateurs	Mode de calcul	Objectifs et interprétation
	autres personnels)		<ul style="list-style-type: none"> - Valeur supérieure à la moyenne nationale : Les moyens alloués pour le financement du personnel sont élevés au regard de la charge du travail du service. Soit le service gère des mesures moins lourdes en moyenne que les autres services (voir la valeur du poids moyen de la mesure), soit le nombre de personnel est trop important au regard de cette charge de travail, soit les deux. Une dernière explication pourrait être que seules les charges de personnels sont trop importantes. Dans ce cas, il devrait y avoir une discordance avec le nombre de points par ETP en personnel (valeur inférieure ou proche de la moyenne) et la valeur du point personnel. Une analyse plus fine des charges de personnel devra être faite. - Valeur inférieure à la moyenne nationale : Les moyens alloués pour le financement du personnel ne sont pas en adéquation avec la lourdeur des mesures gérées. Ceci est dû soit au fait le service a des mesures très lourdes, soit que le nombre de personnel en poste est insuffisant au regard de la charge de travail, soit les deux. Si ces raisons ne s'avèrent pas concluantes, alors une analyse détaillée des charges de personnel devra être faite ainsi que des autres indicateurs relatifs au personnel (indicateur de qualification, vieillesse technicité..)
	Valeur du point service Indicateur de référence	Total du budget/Total des points	<p>Permet de comparer les charges globales d'un service tutélaire en neutralisant l'hétérogénéité des mesures prises en charge. La valeur de cet indicateur correspond au coût du point du service.</p> <p>Valeur supérieure à la moyenne nationale: Les moyens alloués au service sont importants au regard de la lourdeur des mesures qu'il gère. Il faut donc analyser les autres indicateurs pour expliquer cette situation.</p> <ul style="list-style-type: none"> - soit le service a des mesures moins lourdes en moyenne que les autres services (voir poids moyen de la mesure et nombre de points par ETP) - soit le nombre de personnels est trop important au regard des mesures prises en charge - soit les deux : poids moyen de la mesure faible et nombre de personnels importants au regard de la charge de travail

Type d'indicateurs	Indicateurs	Mode de calcul	Objectifs et interprétation
			<ul style="list-style-type: none"> - soit le nombre de personnels est « correct » au regard du nombre de points mais ce sont les charges de personnel qui sont trop élevées (dans ce cas là il devrait y avoir une discordance entre le nombre de points par ETP (au niveau de la moyenne) et la valeur du point personnel (valeur supérieure à la moyenne). Il est nécessaire pour expliquer cette situation de voir les valeurs des indicateurs liés au personnel (indicateur de formation, qualification des personnels, indicateur vieillesse-technicité, TAM) <p>Valeur inférieure à la moyenne nationale: Cela signifie:</p> <ul style="list-style-type: none"> - soit que le service gère des mesures très lourdes par rapport aux moyens qui lui sont alloués. Il faut vérifier cette interprétation par le biais notamment de l'indicateur relatif au nombre de points par ETP ou du poids moyen de la mesure majeur protégé. Si les valeurs de ces deux indicateurs sont élevées par rapport aux valeurs moyennes et médianes régionales ou départementales alors il pourrait être justifié, dans une logique de réduction des écarts, d'accroître les moyens du service par l'embauche de personnels supplémentaires. - soit que ses charges notamment de personnel sont assez faibles par rapport aux autres services. Cette interprétation doit quant à elle être vérifiée par le biais des indicateurs suivants : valeur du point personnel ou indicateur- vieillesse technicité (personnel avec ancienneté faible). Les valeurs de ces indicateurs permettent de voir si les écarts sont justifiés ou non.
	Répartition des ETP délégués et autres	Nombre de postes ETP délégués et autres personnels/ Total du personnel en ETP	<p>Permet de comparer les moyens en personnel et les choix effectués dans l'organisation du service</p> <p>En effet, un service tutélaire peut opter soit pour une organisation où des services juridiques, administratifs, comptables appuient le délégué à la tutelle qui, lui, oriente son activité sur l'accompagnement à la personne, soit restreindre ces différents services et confier aux délégués des tâches autres que l'accompagnement à la personne.</p>

ANNEXE 2 : FRISE CHRONOLOGIQUE PRESENTANT LES PROCESSUS REGULIERS DE COLLECTE DE DONNEES PILOTES PAR LA DGCS AUPRES DES TROIS CATEGORIES DE MJPM



ANNEXE 3 : STATUT JURIDIQUE, REGIME FISCAL, OBLIGATIONS COMPTABLES ET DECLARATIVES DES MANDATAIRES INDIVIDUELS

Cette annexe présente les principales informations collectées par la mission sur le statut juridique et le régime fiscal des mandataires individuels, ainsi que sur les obligations comptables et les obligations déclaratives fiscales qui en découlent, de façon à identifier les principales informations comptables les concernant qui sont susceptibles d'être mobilisées pour l'enquête de coût.

Après une présentation des grandes options qui leur sont ouvertes en matière de statut juridique et de forme d'imposition (1), elle détaille les caractéristiques du régime fiscal et les obligations comptables et déclaratives auxquelles sont soumis les mandataires individuels qui exercent sous forme d'entreprise individuelle (2), puis celles des mandataires qui exercent avec un statut d'entreprise individuelle à responsabilité limitée (3). La mission en tire enfin des conclusions sur les données comptables que les différentes catégories de mandataires individuels sont tenus d'établir et de déclarer aux services fiscaux, et qui pourraient donc être mobilisées pour l'enquête de coût envisagée (4).

1 EXERÇANT LE PLUS SOUVENT EN ENTREPRISE INDIVIDUELLE, LES MANDATAIRES INDIVIDUELS SONT AINSI SOUMIS POUR LA PLUPART A L'IMPOT SUR LE REVENU SUR LEURS BENEFICES NON COMMERCIAUX

Selon les informations collectées par la mission auprès notamment de la DGCS et de la FNMJI :

- Les mandataires individuels doivent avoir un statut juridique d'entreprise individuelle (EI) dans la mesure où ils sont agréés à titre personnel, et ne peuvent exercer sous la forme d'une société.

Leurs revenus professionnels sont ainsi constitués par les bénéfices de l'entreprise individuelle et sont soumis à l'impôt sur le revenu (IR) dans la catégorie des bénéfices commerciaux (BNC).

- Dans ce cadre, les mandataires individuels peuvent toutefois opter aussi pour un statut d'entrepreneur individuel à responsabilité (EIRL), afin de limiter leur responsabilité financière à un patrimoine professionnel.

Dans ce cas, leurs revenus professionnels sont aussi soumis, par défaut à l'IR au titre des BNC. Mais ils ont aussi la possibilité alternative d'opter pour un assujettissement à l'impôt sur les sociétés (IS), par assimilation à une entreprise unipersonnelle à responsabilité limitée (EURL).

La mission retire de ses entretiens avec la DGCS [la FNMJI] et des mandataires individuels, qu'une [très grande majorité de mandataires individuels] exercent avec un statut d'EI et que la part de ceux ayant opté pour un statut d'EIRL est faible. Cependant, la mission n'a pu disposer d'une estimation précise des parts respectives de ceux qui exercent avec un statut d'EI ou d'EIRL, ni s'assurer du fait qu'aucun mandataire individuel n'est constitué en société. En outre, parmi les mandataires exerçant en EIRL, la mission n'a pu obtenir d'indication sur la part de ceux qui auraient opté pour l'IS.

2 REGIME FISCAL, OBLIGATIONS COMPTABLES ET DECLARATIONS FISCALES DES MANDATAIRES INDIVIDUELS AYANT UN STATUT D'ENTREPRISE INDIVIDUELLE (EI)

En tant qu'entreprise individuelle et alors qu'ils exercent une profession libérale, les mandataires individuels peuvent relever de deux régimes fiscaux :

- Lorsque leur chiffre d'affaires correspondant à l'ensemble de leurs prestations de service pour l'année civile précédente ou l'avant dernière année est supérieur au seuil de 70 000 €^{62,63}, ils relèvent obligatoirement du régime de la « déclaration contrôlée »⁶⁴.

Dans ce cas, ils sont imposés sur les bénéfices qu'ils réalisent effectivement et ils sont soumis à une obligation de tenue d'une comptabilité simplifiée (comptabilité de trésorerie), s'appuyant sur un livre-journal présentant le détail de leurs recettes et de leurs dépenses professionnelles et sur un registre des immobilisations et des amortissements.

Indépendamment de la déclaration d'ensemble de leurs revenus qui doit s'accompagner d'une déclaration complémentaire relative aux revenus dégagés par leur activité non salariée (formulaire n°2042-C⁶⁵), les mandataires individuels qui relèvent de ce régime doivent produire une déclaration spéciale de bénéfices non commerciaux n°2035-SD, accompagnée de ses annexes n°2035-A-SD⁶⁶ et n°2035-B-SD⁶⁷ relatives à leur « compte de résultat fiscal ».

- Outre quelques éléments relatifs à son identité et à sa comptabilité, l'entrepreneur individuel soumis à ce régime déclare dans la première de ces annexes, le détail de ses recettes (cadre 1) et de ses dépenses professionnelles (cadre 2).
- Outre le solde des recettes nettes et des dépenses professionnelles, il déclare dans la seconde des éléments complémentaires qui sous-tendent la détermination de son résultat (cadre 4), ainsi que des précisions relatives à la TVA à laquelle il est éventuellement soumis (cadre 5), à la contribution économique territoriale qu'il verse (cadre 6) ainsi qu'à l'évaluation de ses frais de transport (cadre 7).

D'après les services de la DGI interrogés par la mission, la plupart des éléments déclarés dans les cadres 1 à 6, à savoir ceux auxquels est associé un code sur les deux formulaires en question (codes AA à CZ et AU), sont saisis dans le système d'information de la DGI.

- Lorsque leur chiffre d'affaires pour l'année civile précédente ou l'avant dernière année est inférieur au seuil de 70 000 €⁶⁸, les mandataires individuels sont soumis, par défaut, au régime fiscal de la « micro-entreprise ». Cependant, ils peuvent aussi opter, s'ils le souhaitent, pour le régime de la « déclaration contrôlée ».
- Dans le cas du régime classique de la « micro-entreprise » ou « micro-BNC » (pour les bénéfices non commerciaux), le bénéfice imposable qui sert à la détermination de l'IR pour l'entrepreneur individuel est calculé en appliquant un abattement forfaitaire de 34 % (pour frais professionnels) au chiffre d'affaires déclaré. Ce bénéfice imposable est soumis au barème progressif normal de l'IR.

⁶² Ce seuil a été porté de 32 900 € à 70 000 € au 1^{er} janvier 2017.

⁶³ Lorsque l'entreprise exerce une activité mixte (vente et prestations de services), elle relève également obligatoirement du régime de la déclaration contrôlée, si son chiffre d'affaires global annuel dépasse 170 000 €.

⁶⁴ Ce régime fiscal est l'équivalent pour les BNC du « régime réel » pour les bénéficiaires industriels et commerciaux

⁶⁵ https://www.impots.gouv.fr/portail/files/formulaires/2042/2018/2042_2296.pdf

⁶⁶ https://www0.impots.gouv.fr/portail/files/formulaires/2035-sd/2018/2035-sd_2175.pdf

⁶⁷ https://www.impots.gouv.fr/portail/files/formulaires/2035-sd/2018/2035-sd_2177.pdf

⁶⁸ Lorsque l'entreprise exerce une activité mixte (vente et prestations de services), l'éligibilité au régime de la « micro-entreprise » requiert en outre que son chiffre d'affaires global soit inférieur ou égal à 170 000 €.

- Lorsque le revenu fiscal de référence du foyer de l'entrepreneur individuel pour l'avant dernière année est inférieur à un certain seuil pour une part de quotient familial⁶⁹, les entrepreneurs individuels peuvent opter de manière alternative pour un « versement fiscal libératoire ». Dans ce cas, ils règlent l'IR lié à leur activité professionnelle chaque mois ou chaque trimestre, en même temps que leurs cotisations sociales, et le montant de l'IR est fixé à 2,2 % du chiffre d'affaires pour ceux qui relèvent des BNC, comme les mandataires individuels.

Les mandataires individuels qui relèvent du régime de la « micro-entreprise » ou « micro-BNC » ont des obligations comptables très allégées. Ils sont dispensés de la tenue d'une comptabilité (à savoir de la tenue d'un bilan et d'enregistrements comptables) et leurs obligations se limitent à la tenue d'un livre-journal, récapitulant de façon journalière toutes les recettes qu'ils encaissent sur l'année⁷⁰.

En matière de déclaration fiscale, comme tous les contribuables soumis à ce régime, les mandataires individuels qui relèvent du régime de la « micro-entreprise » sont dispensés du dépôt d'une déclaration de résultats. Ils sont seulement tenus à déclarer leur chiffre d'affaires et les plus ou moins-values réalisées ou subies au cours de la même année dans le cadre consacrés aux « revenus non commerciaux professionnels » de leur formulaire de déclaration complémentaire relatif à leur activité non salariée (formulaire n°2042-C-PRO) ainsi que le total de leurs revenus non commerciaux dans le cadre « Micro-entrepreneur (auto-entrepreneur) ayant opté pour le versement libératoire de l'impôt sur le revenu » s'ils ont retenu cette option particulière.

3 REGIME FISCAL, OBLIGATIONS COMPTABLES ET DECLARATIONS FISCALES DES MANDATAIRES INDIVIDUELS AYANT UN STATUT D'ENTREPRISE INDIVIDUELLE A RESPONSABILITE LIMITEE (EIRL)

Lorsqu'ils ont choisi ce régime juridique afin de limiter leur responsabilité financière à un patrimoine professionnel :

- Les mandataires individuels sont soumis par défaut à l'IR au titre des BNC, auquel cas ils relèvent du régime de la « déclaration contrôlée » ou du « micro-BNC » selon les mêmes modalités que les mandataires individuels qui exercent avec un statut d'EI (*Cf. infra*).

Les obligations comptables des EIRL qui relèvent du régime « micro-BNC » sont les mêmes que celles des entrepreneurs individuels libéraux qui exercent en EI. En revanche, ceux qui relèvent de la « déclaration contrôlée », doivent tenir deux comptabilités :

- une comptabilité d'engagement, comme les sociétés commerciales ;
- et une comptabilité de caisse, comme les entrepreneurs individuels libéraux qui exercent en EI, car pour la fiscalité, le résultat reste calculé sur la base des règles de la comptabilité de trésorerie.

⁶⁹ Ce seuil est fixé à 26 818 € pour une personne seule en 2018 (pour les revenus de l'année 2016). Majoré de 50 % ou de 25 % par demi-part ou quart de part supplémentaire, ce seuil est ainsi de 53 636 € pour un couple (2 parts) et de 80 454 € pour un couple avec deux enfants (3 parts) pour la même année.

⁷⁰ Ce livre-journal doit être appuyé de factures et de toutes autres pièces justificatives.

- Mais ils ont aussi la possibilité alternative d'opter pour un assujettissement à l'impôt sur les sociétés (IS), par assimilation à une entreprise unipersonnelle à responsabilité limitée (EURL). Dans ce cas, le bénéfice réalisé par l'EURL est taxé dans les mêmes conditions que l'EURL ayant opté pour l'IS : à savoir à un taux de 15 % jusqu'à un seuil de 38 120 €, puis au taux normal de 28 % au-delà.

Cette option est irrévocable. Les EURL qui relèvent du régime fiscal de la « micro-entreprise » ou « micro-BNC » ne peuvent en bénéficier qu'après avoir opté préalablement pour le régime réel ou de la « déclaration contrôlée ».

L'EURL ayant fait ce choix est tenue d'établir une comptabilité d'engagement (comme les sociétés commerciales) et ses obligations comptables sont les mêmes que celles prévues en matière de bénéfices industriels et commerciaux (BIC) pour le régime du réel simplifié ou le régime du réel normal.

Les comptes annuels d'une EURL qui a fait le choix de l'IS, comme celles qui relèvent du régime de la déclaration contrôlée, doivent être constitués d'un bilan, d'un compte de résultat et d'une annexe éventuellement simplifiée selon la taille de l'entreprise.

Les mandataires individuels qui auraient choisi le statut d'EURL et opté pour l'IS relèvent ainsi :

- du « régime réel simplifié » si le chiffre d'affaires relatif à l'ensemble de leurs prestations de services est compris entre 70 000 € et 238 000 €⁷¹. Dans ce cas, ils doivent déposer une déclaration annuelle de résultat n°2065-D, accompagnée des annexes n°2033-A-SD à 2033-G-SD.

Dans l'annexe n°2033-B-SD (« Compte de résultat simplifié de l'exercice »)⁷², ils doivent déclarer le détail de leurs produits et de leurs charges d'exploitation, et leurs produits et leurs charges financiers et exceptionnels, qui déterminent leur résultat comptable (cadre A), ainsi que des informations complémentaires servant au calcul du résultat fiscal avant ou après imputation des éventuels déficits antérieurs (cadre B).

- ou le cas échéant du « régime réel normal » si le chiffre d'affaires correspondant à ses activités de services s'avérait supérieur au seuil de 238 000 €⁷³. Dans ce cas, vraisemblablement très rare, voire peut-être inexistant, les mandataires individuels doivent accompagner leur déclaration annuelle de résultat n°2065-D de la « liasse fiscale » composée des annexes n°2050-SD à 2059-G-SD⁷⁴.

Parmi celles-ci, les annexes n°2052-SD et 2053-SD retracent : le détail des produits et charges d'exploitation ainsi que les produits et charges financiers qui déterminent le résultat courant avant impôt, d'une part ; et en complément les produits et les charges exceptionnels ainsi que les autres éléments qui servent au calcul du bénéfice ou de la perte de l'entreprise, d'autre part⁷⁵.

⁷¹ En cas d'exercice d'une activité mixte (ventes et prestations de service), le chiffre d'affaires global de l'entreprise doit être aussi inférieur à 789 000 €.

⁷² https://www.impots.gouv.fr/portail/files/formulaires/2033-sd/2018/2033-sd_2094.pdf

⁷³ Ou si le chiffre d'affaires global de l'entreprise est supérieur à 789 000 €, en cas d'activité mixte.

⁷⁴ https://www.impots.gouv.fr/portail/files/formulaires/2050-liasse/2018/2050-liasse_2221.pdf

⁷⁵ Les annexes n°2054-SD, n°2054-SDbis, n°2055-SD et n°2057-SD portent pour leur part respectivement sur les « immobilisations », les « écarts de réévaluation sur immobilisations amortissables », les « amortissements », les « provisions inscrites au bilan » et l'état des échéances des créances et des dettes à la clôture de l'exercice », tandis que l'annexe n°2058-A-SD rassemble les éléments complémentaires relatifs à la détermination du résultat fiscal.

4 CONCLUSIONS DE LA MISSION POUR L'ENQUETE DE COUTS

Au final, la mission retire de ses constats précédents et de ses échanges avec des représentants de la DGFIP que :

- les mandataires individuels qui ont le statut d'EI ou éventuellement d'EIR qui relèvent du régime de la déclaration contrôlée, de même que ceux qui auraient un statut d'EIRL et qui auraient opté pour l'IS, sont tenus d'établir des éléments comptables relatifs à leur résultat qu'ils sont amenés à déclarer aux services fiscaux⁷⁶. La DGFIP dispose ainsi des principales données relatives aux charges et aux produits de ces mandataires, nécessaires pour la conduite de l'étude de coûts envisagée, et elle peut produire des exploitations statistiques de ces données (dans le respect du secret fiscal) à des fins d'études et au profit des administrations.
- les mandataires individuels qui ont le statut d'EI ou d'EIRL qui relèvent du régime fiscal « micro-BNC » ne sont pas tenus d'établir de tels éléments comptables et ne déclarent aux services fiscaux que leur chiffre d'affaires. Dans ces conditions, la mission note qu'il serait très difficile, voire hasardeux, de faire porter l'étude de coûts sur ce type de mandataires, et suggère donc de renoncer à cette idée.

La mission n'a pu disposer d'informations précises sur la part des mandataires individuels ayant un statut d'EI ou éventuellement d'EIRL qui relèvent aujourd'hui du régime fiscal de la déclaration contrôlée et celle de ceux qui sont soumis au régime « micro-BNC », notamment depuis le relèvement de 32 900 € à 70 000 € du plafond de chiffre d'affaires conditionnant l'éligibilité à ce dernier qui est intervenu au 1^{er} janvier 2017. La mission estime toutefois vraisemblable qu'une très grande majorité de mandataires individuels exerçant à temps plein relèvent encore du régime fiscal de la « déclaration contrôlée » :

- en premier lieu, parce qu'une très grande majorité relevaient à l'évidence de ce régime avant 2017 et que l'adhésion à une association de gestion agréée (AGA), leur permet en outre d'éviter la majoration d'IR de 25 % qui s'applique à l'ensemble des contribuables soumis au régime réel d'imposition des BNC⁷⁷ ;
- en second lieu, eu égard au fait que la participation des majeurs et de l'Etat au financement des mesures gérées par les mandataires individuels s'est établie à 1 704 € en moyenne par mesure sur l'ensemble du territoire en 2017 (après 1697 € en moyenne en 2016), ce qui suggère que les mandataires individuels gérant au moins 41 mesures à ce niveau de rémunération moyen ont un chiffre annuel d'affaires supérieur à 70 000 €.

⁷⁶ Il en serait de même pour ceux qui auraient éventuellement choisi, malgré leur agrément à titre personnel, un statut de société.

⁷⁷ Dans le cadre de leurs échanges avec la mission à propos des données produites et diffusées sur les mandataires individuels par l'OAL, les représentants de la DGE lui ont transmis deux jeux de données statistiques relatives aux comptes annuels de deux échantillons de mandataires adhérents respectivement à l'UNASA et aux ARAPL : le premier jeu de données fait état de montants nets moyen et médian de recettes de 79 129 € et 62 225 € en 2016 pour les 195 mandataires individuels identifiés comme adhérents à l'UNASA, tandis qu'un quart de ces mandataires avaient un montant net de recettes inférieur à 40 250 € et un quart un montant net de recettes supérieur à 132 249 € cette année-là ; le second jeu de données fait pour sa part état des montants nets moyen et médian de recettes de 86 700 € et 62 800 € en 2016 pour les 113 mandataires individuels repérés comme adhérents à l'ARAPL, tandis qu'un quart de ces mandataires avaient un montant net de recettes inférieur à 49 900 € et un quart un montant net de recettes supérieur à 153 300 € cette année-là. Ces données portent sur un échantillon très restreint de mandataires et ne sauraient être représentatives de la situation de l'ensemble des mandataires individuels ni même de ceux qui relèvent du seul régime fiscal de la déclaration contrôlée. Pour autant, elles montrent qu'un nombre assez conséquent de mandataires individuels étaient adhérents à une AGA en 2016, y compris des mandataires ayant des niveaux de recettes relativement modérés.

ANNEXE 4 : NOMBRES DE MANDATAIRES JUDICIAIRES ET DE MESURES MISES EN ŒUVRE PAR DES MANDATAIRES JUDICIAIRES PAR DEPARTEMENTS

Les tableaux 11 et 12 qui suivent présentent respectivement les derniers chiffres disponibles, sur une base consolidée, relatifs :

- au nombre de mandataires judiciaires de chaque catégorie qui exercent leur activité dans chaque département en France ⁷⁸ ;
- au nombre de mesures mises en œuvre par des mandataires judiciaires et financées dans chaque département en France ainsi que leur répartition selon les trois catégories de mandataires judiciaires.

Tableau 11 : Derniers chiffres disponibles relatifs au nombre de mandataires judiciaires par département en France

Département s	Nombre de services mandataires au 1er janvier 2018	Nombre de mandataires individuels au 1er janvier 2018		Nombre de préposés d'établissement au 1er janvier 2018 au 1er janvier 2016
		Inscrits sur la liste d'habilitation du département	Financés par la DDCS du département	
01 : Ain	3	16	12	4
02 : Aisne	4	5	4	7
03 : Allier	2	32	25	13
04 : Alpes-de- Haute- Provence	3	3	2	1
05 : Hautes- Alpes	1	10	10	3
06 : Alpes- Maritimes	5	45	39	5
07 : Ardèche	2	15	12	2
08 : Ardennes	2	6	6	2
09 : Ariège	2	38	19	1
10 : Aube	3	21	17	7
11 : Aude	3	15	10	0
12 : Aveyron	3	26	20	3
13 : Bouches- du-Rhône	4	69	65	17
14 : Calvados	3	24	23	8
15 : Cantal	2	5	5	2
16 : Charente	3	28	19	4

⁷⁸ Les chiffres les plus récents dont la DGCS dispose sur une base consolidée portent sur : le nombre de services mandataires et le nombre de mandataires individuels au 1^{er} janvier 2018 ; le nombre de préposés d'établissement au 1^{er} janvier 2016.

NOTE IGAS N°2018-039N

17 : Charente-Maritime	4	20	16	6
18 : Cher	5	20	16	2
19 : Corrèze	3	13	13	9
2A : Corse-du-Sud	0	14	13	1
2B : Haute-Corse	2	7	5	0
21 : Côte-d'Or	2	34	29	10
22 : Côtes-d'Armor	3	15	14	6
23 : Creuse	4	7	7	2
24 : Dordogne	4	30	19	14
25 : Doubs	4	5	3	9
26 : Drôme	3	9	5	1
27 : Eure	5	5	4	4
28 : Eure-et-Loir	4	13	9	2
29 : Finistère	2	5	2	7
30 : Gard	7	50	37	5
31 : Haute-Garonne	5	109	80	5
32 : Gers	2	28	11	2
33 : Gironde	5	106	91	4
34 : Hérault	4	69	64	7
35 : Ile-et-Vilaine	2	28	26	12
36 : Indre	4	11	8	3
37 : Indre-et-Loire	3	19	14	15
38 : Isère	6	10	6	11
39 : Jura	1	4	4	2
40 : Landes	1	47	22	1
41 : Loir-et-Cher	1	34	24	5
42 : Loire	5	19	17	7
43 : Haute-Loire	2	16	10	2
44 : Loire-Atlantique	4	40	39	12
45 : Loiret	3	55	38	5
46 : Lot	2	10	5	1
47 : Lot-et-Garonne	4	32	7	1
48 : Lozère	3	5	4	1
49 : Maine-et-Loire	3	22	20	11
50 : Manche	2	28	21	7
51 : Marne	3	28	24	13
52 : Haute-Marne	2	6	4	5
53 : Mayenne	2	2	1	3

NOTE IGAS N°2018-039N

54 : Meurthe-et-Moselle	3	27	25	14
55 : Meuse	2	7	4	3
56 : Morbihan	5	9	9	10
57 : Moselle	3	15	12	6
58 : Nièvre	4	15	12	4
59 : Nord	8	35	32	18
60 : Oise	3	2	2	6
61 : Orne	3	15	14	15
62 : Pas-de-Calais	5	16	14	9
63 : Puy-de-Dôme	4	60	59	5
64 : Pyrénées-Atlantiques	3	70	52	6
65 : Hautes-Pyrénées	2	39	23	5
66 : Pyrénées-Orientales	2	20	18	3
67 : Bas-Rhin	6	85	79	11
68 : Haut-Rhin	6	28	24	12
69 : Rhône	8	41	39	18
70 : Haute-Saône	2	4	2	4
71 : Saône-et-Loire	3	22	20	14
72 : Sarthe	2	24	24	8
73 : Savoie	2	3	3	3
74 : Haute-Savoie	2	17	17	11
75 : Paris	11	67	45	16
76 : Seine-Maritime	5	8	8	12
77 : Seine-et-Marne	4	48	41	3
78 : Yvelines	4	35	25	2
79 : Deux-Sèvres	2	7	6	9
80 : Somme	2	4	4	7
81 : Tarn	3	44	39	4
82 : Tarn-et-Garonne	2	39	27	4
83 : Var	5	80	67	2
84 : Vaucluse	5	14	13	2
85 : Vendée	4	13	12	9
86 : Vienne	6	18	16	4
87 : Haute-Vienne	3	28	27	10
88 : Vosges	3	6	6	8
89 : Yonne	3	10	16	10

NOTE IGAS N°2018-039N

90 : Territoire de Belfort	1	3	3	1
91 : Essonne	4	25	19	6
92 : Hauts- de-Seine	5	63	46	4
93 : Seine- Saint-Denis	4	23	19	6
94 : Val-de- Marne	3	43	25	9
95 : Val- d'Oise	3	31	29	7
971 : Guadeloupe	2	4	4	0
972 : Martinique	3	1	1	1
973 : Guyane	1	2	2	0
974 : La Réunion	4	1	1	0
975 : Saint- Pierre-et- Miquelon	0	2	2	0
976 : Mayotte	2	-	-	0
Total France	335	2490	1995	609

Source : DGCS

(1) Le symbole « - » fait état du fait que le chiffre n'est pas disponible.

Tableau 12 : Nombre de mesures gérées par des mandataires judiciaires au 31 décembre 2016 par départements en France, par catégories de mandataires

Départements	Ensemble des mesures	Gérées par des :		
		Services mandataires	Mandataires individuels	Préposés d'établissement
01 : Ain	3584	3049	419	116
02 : Aisne	4708	4062	318	328
03 : Allier	3027	2057	613	357
04 : Alpes-de-Haute-Provence	1297	1204	38	55
05 : Hautes-Alpes	1018	637	263	118
06 : Alpes-Maritimes	7435	5490	1890	55
07 : Ardèche	2752	2364	367	21
08 : Ardennes	2682	2228	325	129
09 : Ariège	1617	891	672	54
10 : Aube	2854	2201	587	66
11 : Aude	3209	2778	431	-
12 : Aveyron	2660	2191	469	-
13 : Bouches-du-Rhône	8656	6186	2026	444
14 : Calvados	7394	6620	514	260
15 : Cantal	1703	1558	71	74
16 : Charente	3908	3135	584	189
17 : Charente-Maritime	6778	5887	784	107
18 : Cher	4098	3646	297	155
19 : Corrèze	2723	2306	308	109
2A : Corse-du-Sud	354	-	354	-
2B : Haute-Corse	579	522	57	-
21 : Côte-d'Or	4518	2526	1620	372
22 : Côtes-d'Armor	5839	5358	415	66
23 : Creuse	1534	1296	169	69
24 : Dordogne	5433	4692	410	331
25 : Doubs	3109	2741	117	251
26 : Drôme	4306	4189	96	21
27 : Eure	4519	4219	155	145
28 : Eure-et-Loir	3186	2472	295	419
29 : Finistère	8102	7783	62	257
30 : Gard	4562	3215	1257	90
31 : Haute-Garonne	7007	4016	2948	43
32 : Gers	2415	2060	305	50
33 : Gironde	13199	8821	4148	230
34 : Hérault	7238	4676	2010	552
35 : Ille-et-Vilaine	7582	6042	926	614
36 : Indre	2562	2282	241	39
37 : Indre-et-Loire	4813	4480	186	147
38 : Isère	5966	5693	147	126
39 : Jura	2380	2120	101	159
40 : Landes	3177	2597	573	7

NOTE IGAS N°2018-039N

41 : Loir-et-Cher	2935	2287	545	103
42 : Loire	5813	5235	423	155
43 : Haute-Loire	2264	1662	577	25
44 : Loire-Atlantique	7870	5918	1679	273
45 : Loiret	3891	2790	821	280
46 : Lot	1693	1503	190	-
47 : Lot-et-Garonne	3507	3226	235	46
48 : Lozère	1673	1519	154	-
49 : Maine-et-Loire	6307	5396	659	252
50 : Manche	5348	3870	1055	423
51 : Marne	3757	2771	510	476
52 : Haute-Marne	1766	1251	247	268
53 : Mayenne	2770	2565	42	163
54 : Meurthe-et-Moselle	4639	3220	1011	408
55 : Meuse	1891	1768	47	76
56 : Morbihan	6109	5361	247	501
57 : Moselle	6420	5796	430	194
58 : Nièvre	2871	2261	414	196
59 : Nord	21766	20004	1238	524
60 : Oise	4854	4173	189	492
61 : Orne	3994	3007	704	283
62 : Pas-de-Calais	11411	10856	458	97
63 : Puy-de-Dôme	6364	5006	1352	6
64 : Pyrénées-Atlantiques	6235	4531	1364	340
65 : Hautes-Pyrénées	2320	1480	530	310
66 : Pyrénées-Orientales	3307	2689	524	94
67 : Bas-Rhin	6637	3315	2585	737
68 : Haut-Rhin	4874	3408	797	669
69 : Rhône	9500	7390	1615	495
70 : Haute-Saône	2150	1847	106	197
71 : Saône-et-Loire	5290	4168	518	604
72 : Sarthe	5237	3676	1138	423
73 : Savoie	2612	2539	61	12
74 : Haute-Savoie	3110	2518	369	223
75 : Paris	9498	5438	3380	680
76 : Seine-Maritime	10281	9739	238	304
77 : Seine-et-Marne	6828	4453	2302	73
78 : Yvelines	5463	4276	1050	137
79 : Deux-Sèvres	4035	3640	188	207
80 : Somme	5236	4836	190	210
81 : Tarn	3593	2282	1311	-
82 : Tarn-et-Garonne	2718	1507	1014	197
83 : Var	6219	3837	1913	469
84 : Vaucluse	3583	3140	285	158
85 : Vendée	4541	3917	232	392
86 : Vienne	4189	3349	392	448

NOTE IGAS N°2018-039N

87 : Haute-Vienne	4063	3087	751	225
88 : Vosges	3272	2976	132	164
89 : Yonne	3714	2675	536	503
90 : Territoire de Belfort	1007	905	95	7
91 : Essonne	5401	4094	819	488
92 : Hauts-de-Seine	6108	3499	2425	184
93 : Seine-Saint-Denis	5758	4204	1230	324
94 : Val-de-Marne	5201	3550	1264	387
95 : Val-d'Oise	4567	2806	1542	219
971 : Guadeloupe	1649	1497	152	-
972 : Martinique	1000	1000	-	-
973 : Guyane	616	400	216	-
974 : La Réunion	3724	3574	150	-
975 : Saint-Pierre-et-Miquelon	-	-	-	-
976 : Mayotte	89	89	-	-
Total France	458021	364066	72209	21746

Source : DGCS, calculs mission

(1) Le symbole « - » fait état du fait que le chiffre n'est pas disponible. Les données relatives à l'ensemble des mesures pour les départements pour lesquels il existe un ou plusieurs chiffres indisponibles ne tiennent pas compte de ceux-ci. Il en va de même pour les chiffres portant sur la France dans son ensemble.

SIGLES UTILISES

AAH	Allocation d'adulte handicapé
ADF	Association des départements de France
AHI	Secteur « Accueil, hébergement, insertion »
ANCREAI	Association nationale des centres régionaux d'études, d'actions et d'informations sur les personnes en situation de vulnérabilité
ANJI	Association nationale des juges d'instance
ANMJPM	Association nationale des mandataires judiciaires à la protection des majeurs
ATIH	Agence technique de l'information sur l'hospitalisation
CAF	Caisse d'allocations familiales
CASF	Code de l'action sociale et des familles
CD	Conseil départemental
CIDPH	Convention internationale relative aux droits des personnes handicapées
CNAPE	Convention nationale des associations de protection de l'enfant
CNIL	Commission nationale de l'informatique et des libertés
CNSA	Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie
DACS	Direction des affaires civiles et du sceau
DB	Direction du budget
DDCS	Direction départementale de la cohésion sociale
DDCSPP	Direction départementale de la cohésion sociale et de la protection des populations
DGCS	Direction générale de la cohésion sociale
DGE	Direction générale des entreprises
DGF	Dotation globale de financement
DGFIP	Direction générale des finances publiques
DGOS	Direction générale de l'offre de soins
DREES	Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques
DRJSCS	Direction régionale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale
DRL	Dotation régionale limitative
EHPAD	Établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes
ENC	Étude nationale de coûts

ETP	Équivalent temps plein
FNAT	Fédération nationale des associations tutélaires
FNMJI	Fédération nationale des mandataires judiciaires indépendants à la protection des majeurs
GHAM	Groupes homogènes d'activité et de missions
IGAS	Inspection générale des affaires sociales
MAJ	Mesure d'accompagnement judiciaire
MASP	Mesure d'accompagnement social personnalisé
MJPM	Mandataire judiciaire à la protection des majeurs
M€	Million d'euros
NIR	Numéro d'inscription au répertoire
ONPMP	Observatoire national des populations majeures protégées
OSS	Organisme de sécurité sociale
PLF	Projet de loi de finances
RGPD	Règlement général sur la protection des données
SERAFIN-PH	Services et établissements : réforme pour une adéquation des financements aux parcours des personnes handicapées
TGI	Tribunal de grande instance
TPSA	Tutelle aux prestations sociales adultes
UDAF	Union départementale des associations familiales
UNAF	Union nationale des associations familiales
UNAPEI	Union nationale des associations de parents d'enfants inadaptés
VPS	Valeur du point service