

regards

PROTECTION SOCIALE

DOSSIER

LES JEUNES ET LA PROTECTION SOCIALE

Regards
de grands témoins,

Jean-Baptiste de Foucauld
et Antoine Dulin



Note de lecture : Protéger les majeurs vulnérables. Quelle place pour les familles ?

Par Gilles HUTEAU, Professeur à l'EHESP Rennes, Sorbonne Paris Cité, UMR-CNRS n°6297 Droit et changement social



Karine LEFEUVRE, Sylvie MOISDON-CHATAIGNIER (sous la direction de), *Protéger les majeurs vulnérables. Quelle place pour les familles ?* Préface d'Anne CARON-DÉGLISE, Presses de l'EHESP, 2015, 253 pages, 15 €.

On dénombre aujourd'hui 800 000 majeurs protégés en France. Même s'il n'utilise jamais l'expression de personne vulnérable, le Code civil y fait clairement référence dans la définition qu'il donne du majeur protégé à l'article 425 : il s'agit de « 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 ».

C'est en raison de cette vulnérabilité que les majeurs protégés font l'objet de mesures de protection juridique (curatelle, tutelle, mandat de protection) décidées par le juge ; près de la moitié d'entre elles sont assumées par les familles, tandis que les autres le sont par des mandataires judiciaires. La confrontation inhérente à cette dichotomie a amené les codirecteurs de cet ouvrage collectif à l'assortir du sous-titre « Quelle place pour les familles ? » qui a le mérite d'en évoquer d'emblée la ligne directrice.

De prime abord, la notion de majeur protégé peut sembler étrangère aux préoccupations des gestionnaires des organismes de sécurité sociale. Il n'en demeure pas moins que les majeurs vulnérables se retrouvent parmi certaines catégories de population couvertes par la Sécurité sociale, telles les personnes affaiblies par l'âge, le handicap ou la maladie. D'ailleurs, en garantissant les individus contre les principaux risques de la vie humaine, la sécurité sociale prend elle aussi en compte la vulnérabilité, celle-ci étant alors entendue dans une acception générale. Pour autant, il pourrait être objecté que la protection juridique des majeurs ne s'inscrit pas dans le registre des interventions de la Sécurité sociale. Or, un tel propos mérite d'être relativisé comme le montre l'exploration de certains pans souvent mal connus de cette vaste planisphère.

Sans doute s'agit-il d'un fait souvent oublié mais il s'avère que les unions pour la gestion des établissements de caisses d'assurance maladie (UGECAM) se trouvent régulièrement confrontées à la question des majeurs protégés, dans la mesure où un certain nombre de pensionnaires de leurs établissements (par ex., EPHAD) entrent dans cette catégorie. Mais au-delà de ce cas particulier, cette thématique intéresse plus largement les organismes de Sécurité sociale, ne serait-ce que parce qu'ils doivent procéder au versement de leurs prestations en se conformant à des modalités

particulières (par ex., paiement des prestations au curateur ou au tuteur), et qu'ils entrent ainsi en relation avec leurs mandataires, qu'il s'agisse de membres de leurs familles ou de mandataires judiciaires. Par ailleurs, les organismes de sécurité sociale supportent désormais 60 % du montant du financement des mandataires judiciaires de la protection juridique des majeurs. Un récent rapport de l'Inspection générale des affaires sociales (2014) préconise même de renforcer la place des caisses d'allocations familiales dans ce dispositif, non seulement en leur conférant un rôle de financeur exclusif, mais aussi en les investissant d'une mission accrue de contrôle a posteriori des mandataires, en lien avec les directions départementales de la cohésion sociale, de la jeunesse et des sports.

S'il délivre une information déjà riche sur les volets opérationnels de la protection du majeur vulnérable, l'ouvrage commenté offre plus encore l'intérêt de susciter la réflexion sur le rôle que peut jouer la famille. La loi du 5 mars 2007 portant réforme de la protection juridique des majeurs en a certes réaffirmé la primauté mais il apparaît néanmoins opportun de s'interroger sur ce principe : la famille est-elle toujours la mieux à même de mettre en œuvre un accompagnement social qui soit approprié aux conditions de vie du majeur ? N'est-il pas préférable dans un certain nombre de cas de figure que la protection juridique du majeur vulnérable soit confiée à une tierce personne, c'est-à-dire à un mandataire judiciaire ? Il y a là un objet de débat qui est alimenté par les diverses contributions de cet ouvrage, elles-mêmes issues des travaux d'un colloque organisé sur ce thème en 2014. Plus fondamentalement, la question de l'articulation entre le rôle protecteur de la famille et celui de la collectivité nationale se trouve ainsi posée ; d'autant mieux qu'elle prend en compte les données sociétales indispensables à sa compréhension. Loin d'être ennuyeuse, la thématique ainsi développée devient plus vivante encore à la faveur de cet éclairage.

Cet ouvrage offre la caractéristique majeure de mettre en regard des contributions de juristes à connotation doctrinale avec des témoignages de praticiens du sujet (mandataires judiciaires, représentants d'associations familiales, magistrats, responsables d'établissements et de services médico-sociaux, etc.). Les premières se rapportent surtout au contenu et à la portée de la loi du 5 mars 2007 tandis que les secondes mettent l'accent sur les avancées et les difficultés que ces différents acteurs rencontrent au quotidien pour atteindre leur objectif commun de protection des majeurs vulnérables et de leurs familles. Cette approche a certes l'avantage du pragmatisme mais elle pourrait exposer à l'écueil d'aboutir à une compilation confuse de contributions. Or, tel n'est nullement le cas grâce au découpage en quatre parties auquel ont procédé les deux co-directeurs de l'ouvrage : « la problématique de la place des familles dans l'exercice des mesures de protection conduit avant toute chose à réinterroger la présomption de légitimité des familles (partie 1), avant d'envisager leur place dans le déclenchement (partie 2) et l'exercice de la mesure (partie 3). Enfin, cet ouvrage, dans une vision prospective, questionne l'effectivité de cette place, notamment à travers les outils juridiques d'anticipation (partie 4) ». Ce souci de pédagogie est permanent puisqu'à la fin de chacune des parties, le lecteur peut y retrouver, sous l'intitulé « Que faut-il retenir ? », une synthèse des divers points de vue exprimés.

Au-delà des diverses facettes du sujet auxquelles elles renvoient, les nombreuses contributions contenues dans ce livre sont également l'occasion de confronter les places des notions de solidarité, de responsabilité et de liberté dans la protection des majeurs vulnérables. À la

faveur de la réforme du 5 mars 2007, il est ainsi mis en évidence un droit civil de la vulnérabilité qui permet de structurer l'accompagnement des personnes concernées, que celui-ci incombe à un membre de leur famille ou à un mandataire judiciaire. Il s'agit ainsi de prendre en compte, autant que possible, la volonté de la personne ainsi que ses droits et libertés fondamentaux à chaque étape de sa protection.

Cette tendance est d'ailleurs à rapprocher de la suppression par la loi précitée de l'ancienne tutelle aux prestations sociales, laquelle était assortie d'une visée coercitive (article L. 167-1 du Code de la Sécurité sociale désormais abrogé), au profit de nouvelles formes d'accompagnement s'élargissant à un large public de majeurs vulnérables. Ces dernières ne sont pas en l'occurrence les mesures d'incapacité juridique (sauvegarde de justice, tutelle, curatelle) abordées dans cet ouvrage, mais des mesures « d'incapacité sociale » aujourd'hui dénommées mesure d'accompagnement social personnalisée et mesure d'accompagnement judiciaire.

S'ils n'ont pas manqué d'ambition, force est aussi de constater que les auteurs et contributeurs de ce livre ont amplement gagné leur pari : ils sont parvenus à rendre intelligible pour un vaste public un sujet qui se prête volontiers à la complexité juridique. Il reste désormais à espérer que cet ouvrage au format de poche bien pratique, sera suivi à l'avenir d'autres publications du même type ayant trait à la protection des mineurs ou à l'accompagnement social des majeurs. Il existe en effet des pistes intéressantes à envisager dans ces domaines, d'autant plus que le droit de la vulnérabilité suppose d'instaurer une synergie entre les dispositifs du droit civil et ceux du droit de l'action sociale.

Note de lecture : La Sécurité sociale

Par Gilles HUTEAU, Professeur à l'EHESP Rennes, Sorbonne Paris Cité, UMR-CNRS n°6297 Droit et changement social



Julien DAMON, Benjamin FERRAS, La Sécurité sociale, PUF, coll. « Que sais-je ? », 2015, 127 pages, 9 €.

Encore un livre sur la Sécurité sociale ! Si vous vous laissez aller à une telle réaction, sachez en l'occurrence que vous avez doublement tort. Ne serait-ce tout d'abord parce que la sortie d'un livre sur la Sécurité sociale est le plus souvent une bonne nouvelle, même si ce « Que sais-je ? » ne fait que se substituer à celui antérieurement publié dans la même collection sous les signatures de Georges DORION et André GUIONNET. Mais aussi et surtout, parce qu'une attitude aussi blasée pourrait vous priver du plaisir d'apprécier le caractère original de cet ouvrage.

Il suffit simplement de se reporter à la table des matières pour s'en faire une première idée. À cet égard, l'intitulé du chapitre III « Tensions, complications, horizons » est nettement plus significatif que ceux du chapitre premier « Fondations, ambitions,

évolutions » et du chapitre II « Prestations, institutions, organisations ».

Manifestement l'ambition des deux auteurs va bien au-delà de la réalisation d'une synthèse du système français de Sécurité sociale. Ils réussissent certes à en brosser une description à la fois concise et claire, tout en accordant une place suffisante au « moment de 1945 ». Toutefois, l'intérêt de cet ouvrage tient plus fondamentalement au brio avec lequel ses co-auteurs rendent intelligibles les défis complexes de la Sécurité sociale, celle-ci étant envisagée à la fois dans ses dimensions stratégique et opérationnelle. Ainsi le chapitre III retient de ce point de vue l'attention dans la mesure où il soulève des questions le plus souvent laissées de côté dans les ouvrages portant sur la Sécurité sociale. On peut ainsi en citer quelques rubriques : « Investissement social : une idée fondatrice ? », « Simplification : choc nécessaire ou vœux pieux ? », « Révolution numérique : vers une Sécurité sociale 2.0 ? », « Performances : quelles appréciations ? ».

Il est patent que c'est un ouvrage rédigé par deux experts des enjeux de gestion de la Sécurité sociale. L'un, Julien DAMON, est professeur associé à Sciences-Po après avoir occupé différents postes dans le domaine de la protection sociale (responsable de la Direction de la recherche de la CNAF, chef du service des affaires sociales de l'ancien Conseil d'analyse stratégique) et occupe, par ailleurs, la fonction de conseiller scientifique de l'EN3S. L'autre, Benjamin FERRAS, est actuellement inspecteur à l'IGAS après avoir effectué un passage par l'ACOSS et la direction de la Sécurité sociale.

Si un regret devait être exprimé quant à ce livre, tout au plus porterait-il sur le fait que la présentation des dispositifs de prestations apparaît un peu trop sommaire, mais il est également vrai que le format de l'ouvrage impose d'aller aux connaissances essentielles.

En tout état de cause, les co-auteurs de ce « Que sais-je » ont effectué un travail remarquable à vocation interdisciplinaire. Cet ouvrage devrait rallier les suffrages d'un vaste public désireux de mieux s'informer sur un sujet encore trop souvent méconnu, comme le constatent Julien DAMON et Benjamin FERRAS dès les toutes premières lignes de l'introduction. Qu'ils soient d'autant plus félicités d'avoir fait œuvre de communication utile, non seulement en cette période du 70^e anniversaire de la Sécurité sociale, mais aussi pour la suite...

