

Le financement des associations tutélaires : l'impact de la réforme

Si le juge des tutelles privilégie toujours le recours à la famille du majeur à protéger pour mettre en œuvre la mesure de protection, on observe de plus en plus de situations où la désignation interne à la famille s'avère impossible. Dans ce cas, la tutelle ou la curatelle alors mise en place est confiée à un tiers, qui est souvent une association tutélaire. Un recours qui implique une participation financière du majeur dès lors que ses revenus le permettent. À défaut, c'est l'État qui prendra en charge le financement de cette mesure.

➤ GUY CASTINEL*

La loi du 5 mars 2007 portant réforme de la protection juridique des majeurs modifie en profondeur le régime applicable aux majeurs protégés, en définissant une ligne de partage claire entre d'une part, les mesures de protection juridique *stricto sensu* (sauvegarde de justice, tutelle et mandat de protection future) et d'autre part, les mesures d'accompagnement social (accompagnement social personnalisé, mesure d'accompagnement judiciaire)¹.

L'objectif de cette loi n'est pas de modifier les sources de financement des services tutélaires, mais d'harmoniser et de rationaliser les systèmes de financement.

Le principe rappelé par la loi est respectivement : la gratuité lorsque la mesure est confiée à un membre de la famille ; le prélèvement sur les ressources des majeurs lorsque la mesure de protection est assurée par un tiers ; subsidiairement, le financement public, en complément ou en remplacement.

Le financement par le majeur protégé

La loi du 5 mars 2007 maintient le principe de participation du majeur protégé au financement de sa mesure de protection² en fonction de ses revenus, et étend ce principe à l'ensemble des mesures de protection, et ce quel que soit le mandataire qui les exerce. Ce n'est que lorsque le financement de la mesure ne peut être intégralement assuré par la personne protégée

qu'il est pris en charge partiellement ou totalement par la collectivité publique, selon des modalités de calcul communes à tous les mandataires judiciaires à la protection des majeurs³. Ces modalités doivent être fixées ultérieurement par décret.

Il est également prévu la possibilité de prélèvements exceptionnels sur les revenus des personnes protégées. Toutefois, contrairement à ce qui prévaut dans le système actuel, un décret déterminera un barème national applicable à un nombre limité d'actes « impliquant des diligences particulièrement longues ou complexes », compte tenu du caractère exceptionnel de ces indemnités complémentaires aux prélèvements sur les ressources des majeurs protégés.

Le financement public

Le système de financement public actuel repose sur un financement à la mesure (tarif dit du « mois mesure »), dans lequel le financement est assuré, pour chaque mesure ouverte par le juge des tutelles, par une somme fixée selon un taux forfaitaire mensuel. Ce système a, selon les instigateurs de la loi, l'inconvénient de présenter un caractère inflationniste et ne permet pas d'allouer les ressources en fonction de l'activité réelle des services.

La réforme du financement des services tutélaires se caractériserait d'une part par un meilleur encadrement du financement public (qui est la conséquence de l'intégration des services tutélaires dans le champ de la loi

* Expert-comptable, commissaire aux comptes, associé, cabinet PKF Audit Conseil.

1. Loi n° 2007-308 du 5 mars 2007 portant réforme de la protection juridique des majeurs : extrait du site du www.carrefourlocal.senat.fr (28 mars 2007).

2. Code de l'action sociale et des familles (CASF), art. L. 471-5 nouv.

3. C. civ., art. 419 nouv.

n° 2002-2 du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale) et d'autre part par une allocation de la ressource rationalisée et objectivée⁴.

Un financement public encadré

À compter du 1^{er} janvier 2009, les associations tutélaires seront soumises au régime des services et établissements sociaux et médico-sociaux régis par la loi du 2 janvier 2002, et devront donc se conformer à la réglementation financière prévue par le décret budgétaire du 22 octobre 2003, et notamment la procédure budgétaire et de tarification. Ces associations ont deux ans, soit jusqu'au 31 décembre 2010, pour se soumettre aux nouvelles exigences de la loi de 2002 et procéder aux ajustements nécessaires. La procédure budgétaire, qui sera mise en œuvre par la direction départementale des affaires sanitaires et sociales (DDASS), se déroule en trois étapes.

■ **1^{er} étape : La transmission des propositions budgétaires.** Les services devront transmettre leurs propositions budgétaires et les annexes à la DDASS au plus tard le 31 octobre de l'année N-1⁵. Ils devront identifier pour chaque catégorie de mesure les personnes en établissement ou à domicile, et distinguer l'entrée et la sortie des mesures de gestion courante. Ils devront également fournir des informations sur leur personnel (qualification, distinction entre délégués et autres personnels), sur le niveau de ressources des personnes mises sous mesure de protection, ainsi que des éléments sur la perception ou non par la personne protégée d'une prestation sociale.

■ **2^e étape : La procédure contradictoire.** Dans le cadre de cette procédure, l'autorité de tarification fait des propositions de modifications budgétaires et le service répond ensuite à ces propositions. Un dialogue s'instaure alors avec la DDASS, contrairement à ce qui existe actuellement pour les tutelles et curatelles d'État.

■ **3^e étape : La notification de la dotation globale de financement (DGF) et l'arrêté de tarification.** Les services se voient notifier leur DGF au plus tard 60 jours à compter de la publication fixant les dotations régionales limitatives. L'arrêté de tarification précisera la répartition de la DGF entre les financeurs publics selon les modalités de financement fixées par la loi. La DDASS fixera les tarifs des différents services en s'appuyant notamment sur les indicateurs départementaux, régionaux et

nationaux établis sur la base des informations collectées auprès des organismes tutélaires.

La détermination du montant de la dotation globale de financement

Le financement public se fera désormais, quels que soient la personne ou l'organisme chargés du financement, sous la forme d'une DGF. Cette dotation sera déterminée dans le cadre de la procédure budgétaire contradictoire en fonction des résultats des tableaux de bord. Ces derniers comprennent un ensemble d'indicateurs permettant de comparer les services entre eux dans une perspective de convergence tarifaire.

La réforme a mis en place une nouvelle méthode d'évaluation de l'activité reposant sur une cotation en trois points. 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 trois critères : la nature de la mesure, le lieu d'exercice de la mesure et la période. C'est sur cette base qu'ont été élaborés une partie des indicateurs d'allocation de ressources relatifs au secteur tutélaire. L'arrêté du 20 décembre 2007 a fixé les indicateurs des services et leurs modes de calcul⁶ :

- n° 1 : poids moyen de la mesure majeur protégé ;
- n° 2 : valeur du point service ;
- n° 3 : valeur du point personnel ;
- n° 4 : valeur du point délégué à la tutelle et autres personnels ;
- n° 5 : nombre de points par ETP ;
- n° 6 : nombre de mesures moyennes ;
- n° 7 : indicateur de qualification ;
- n° 8 : indicateur de vieillesse-technicité ;
- n° 9 : indicateur du temps de formation ;
- n° 10 : temps actif mobilisable ;
- n° 11 : coût de l'intervention des délégués ;
- n° 12 : répartition des ETP délégués et autres personnels.

Les indicateurs constituent des outils permettant au financeur et au gestionnaire de comprendre les coûts de fonctionnement d'un service par rapport au service rendu et de les comparer à ceux des services fournissant des prestations comparables. Il est possible de joindre aux éléments quantitatifs une fiche de commentaires, afin d'informer la DDASS sur des éléments conjoncturels ou structurels qui pourraient expliquer des écarts importants ou des valeurs exceptionnelles. ■

4. « La réforme de la protection juridique des majeurs » : Direction générale de l'action sociale (mars 2008).

5. En application de l'article R. 314-3 du code de l'action sociale et des familles.

6. Arrêté du 20 décembre 2007 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, JO du 4 mars 2008, p. 3812.