

Près d'une personne sur dix bénéficie d'une mesure de protection juridique après 90 ans

Luc Masson, SSER

En 2023, plus de 100 000 mesures de protection juridique pour des personnes majeures ont été ouvertes en France, soit près de 40 000 de plus en 15 ans. Cette hausse s'explique en partie par la création de l'habilitation familiale en 2015, devenue en 2023 la mesure la plus prononcée, avec 39 000 ouvertures. Comme la tutelle, elle concerne principalement des personnes âgées de plus de 80 ans. La curatelle demeure la principale mesure de protection juridique jusqu'à 70 ans. Entre 2009 et 2023, la part des ouvertures de mesures de protection, selon la population par âge, a fortement augmenté pour les jeunes adultes et les plus de 60 ans, avec des hausses de 42 % à 71 % selon les classes d'âge. L'habilitation familiale a remplacé certaines mesures de tutelle, mais elle a également permis de répondre à un besoin non couvert en simplifiant les démarches à effectuer.

Fin 2023, la France compte 712 000 personnes majeures bénéficiant d'une mesure de tutelle ou de curatelle, soit 16 % de plus en 15 ans. Avant 70 ans, les hommes sont plus nombreux et plus souvent en curatelle. À l'inverse, les femmes sont très majoritaires après 70 ans et bien plus fréquemment en tutelle. Le nombre de personnes qui bénéficient d'une habilitation familiale ne peut pas être mesuré à une date donnée, mais il est estimé à 104 000 fin 2023. Dans la population générale, le taux de personnes protégées a augmenté plus fortement pour les jeunes adultes ainsi que pour les personnes de plus de 60 ans entre 2009 et 2023. Le vieillissement démographique devrait entraîner une augmentation des taux de personnes en tutelle et curatelle de 1,3 % en 2023 à 1,6 % en 2070 (soit une hausse d'environ 200 000 personnes), en particulier dans les départements et régions d'outre-mer. Quant aux ouvertures d'habilitation familiale, elles pourraient doubler, passant de 0,7 à 1,4 pour mille habitants entre 2023 et 2070.

Les facultés d'une personne peuvent être altérées par la maladie, le handicap, la vieillesse ou un accident, et l'empêcher de gérer seule ses affaires personnelles et de défendre ses intérêts. Le juge des contentieux de la protection (ou juge des tutelles) peut alors ordonner une mesure de protection juridique. Il en existe plusieurs types : la curatelle (simple, aménagée ou renforcée), la tutelle (classique ou aménagée), l'habilitation familiale (aux fins de représentation ou d'assistance), la sauvegarde de justice, l'accompagnement judiciaire et le mandat de protection future¹.

La législation relative à la protection juridique des majeurs a sensiblement évolué au cours de la dernière décennie. L'ordonnance n° 2015-1288 du 15 octobre 2015 avait créé l'habilitation familiale aux fins de représentation, une nouvelle mesure de protection juridique qui, une fois délivrée, ne nécessite plus l'intervention du juge des tutelles². Cette mesure, adaptée aux situations où il existe un consensus familial, offre plus de souplesse aux personnes protégées et à leurs familles. Plus récemment, la loi n°2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice a renforcé l'autonomie de la personne protégée, en lui permettant notamment de se marier, de souscrire un pacte civil de solidarité ou de divorcer sans l'autorisation préalable du juge, et en restituant aux majeurs en tutelle leur droit de vote. Cette loi a également créé une nouvelle forme de protection : l'habilitation familiale aux fins d'assistance (encadré 1).

Tutelle, curatelle renforcée et habilitation familiale aux fins de représentation, principales mesures de protection juridique des majeurs

La tutelle est la mesure de protection la plus contraignante pour la personne protégée (encadré 2). Elle est ordonnée lorsque celle-ci a besoin d'être représentée de manière continue dans les actes de la vie courante, et permet au tuteur d'agir à sa place, dans son

intérêt et avec l'autorisation du juge des tutelles. C'est notamment le cas pour des actes qui engagent le patrimoine pour le présent ou l'avenir (emprunt, donation, vente d'un bien immobilier). En 2023, les tutelles représentent 28 % des ouvertures de mesure de protection juridique (figure 1). Il s'agit très majoritairement de tutelles classiques. Les tutelles allégées sont très marginales. Elles permettent à la personne protégée de faire seule certains actes ou de les accomplir avec l'assistance du tuteur.

Figure 1. Ouvertures des mesures de protection juridique par type de mesure en 2023

Type de mesure	Nombre	%
Ensemble	100 932	100,0
	Total	32 686
Curatelle	renforcée	29 153
	simple	2 397
	aménagée	1 136
	Total	28 306
Tutelle	classique	28 054
	allégée	252
	Total	39 257
Habilitation familiale	de représentation	37 259
	d'assistance	1 998
Sauvegarde de justice*		237
Accompagnement judiciaire		446

*Ne sont comptabilisées que les sauvegardes de justice temporaires prononcées par un jugement.

Lecture : en 2023, les habilitations familiales aux fins de représentation comptent pour 37 % de l'ensemble des ouvertures de mesures de protection juridique.

Champ : personnes majeures bénéficiant d'une mesure de protection juridique en 2023, France.

Source : ministère de la justice, SSER, Répertoire général civil.

¹ Les mandats de protection future ont été exclus de la présente étude en raison de l'impossibilité de connaître le nombre de mandats conclus, ces mandats ne faisant pas nécessairement l'objet d'un enregistrement. En outre, le faible nombre de mandats de protection future activés depuis la création de cette mesure en 2007 ne permet pas de tirer des conséquences fiables sur l'évolution du nombre de mandats activés chaque année.

² Dans certains cas, et en cas de conflit entre la personne habilitée et la personne protégée, le juge peut être amené à intervenir.

La curatelle constitue, quant à elle, une mesure moins contraignante que la tutelle. Elle s'applique dans les mêmes situations, mais à des personnes qui ont seulement besoin d'être assistées ou contrôlées de manière continue dans les actes importants de la vie courante. En 2023, les curatelles représentent 32 % des ouvertures de mesure de protection juridique.

Encadré 1. Les évolutions législatives de la protection juridique des majeurs

La loi du 3 janvier 1968 a réformé la protection juridique des majeurs, en créant trois mesures de protection juridique, qui existent toujours à l'heure actuelle : la sauvegarde de justice, la curatelle et la tutelle. Depuis cette date, trois réformes ont particulièrement marqué le droit de la protection juridique des majeurs : la loi du 5 mars 2007, l'ordonnance du 15 octobre 2015 et plus récemment la loi du 23 mars 2019.

La loi de 2007 a recentré le cadre sur la protection de tous les intérêts de la personne protégée, et non plus uniquement sur celle de son patrimoine, en mettant en avant le respect de la dignité et des libertés individuelles. Les principales nouveautés sont :

- la création du mandat de protection future, qui permet à toute personne de désigner par avance la personne qui la représenterait dans l'hypothèse où elle ne serait plus en capacité de pourvoir seule à ses intérêts ;
- l'introduction des principes de nécessité, subsidiarité et proportionnalité en matière de protection juridique des majeurs : ces principes impliquent qu'une mesure de protection juridique ne peut être ouverte sans certificat médical circonstancié, réalisé par un médecin inscrit sur la liste du procureur de la République, constatant l'altération des facultés de la personne, et qu'elle ne doit être ordonnée que lorsque les règles de droit commun ne permettent pas de protéger suffisamment les intérêts de la personne. Par ailleurs, le principe de proportionnalité impose d'individualiser la mesure de protection ;
- l'obligation de renouveler régulièrement les mesures de protection.

L'ordonnance de 2015 crée une nouvelle mesure de protection juridique, l'habilitation familiale aux fins de représentation, reposant sur la confiance faite aux familles, l'intervention du juge étant limitée aux situations à risque.

La loi du 23 mars 2019 a pour objectif principal de renforcer l'autonomie du majeur protégé et de le remettre au centre des décisions qui le concernent, en lui permettant d'exercer ses droits fondamentaux sous la surveillance du tuteur ou du curateur. Les principales nouveautés sont :

- la création d'une évaluation pluridisciplinaire, distincte du certificat médical circonstancié et dont l'objectif est d'évaluer l'autonomie du majeur ; elle est diligentée avant que le parquet ne soit saisi, dans l'hypothèse d'une saisine par une personne autre que l'entourage du majeur ;
- la possibilité pour le juge saisi d'une demande de tutelle de prononcer une mesure d'habilitation familiale ;
- le majeur protégé peut désormais se marier, se pacser et divorcer sans l'autorisation préalable du juge des tutelles ;
- la personne protégée ne peut plus être privée de son droit de vote.
- la création de l'habilitation familiale aux fins d'assistance qui se rapproche de la curatelle simple ;

Elles prennent principalement la forme de curatelles renforcées qui imposent l'assistance du curateur pour les actes de disposition³, mais également la gestion par ce dernier du compte bancaire de la personne protégée et le règlement de ses dépenses.

Plus récente, l'habilitation familiale est une mesure plus souple que la tutelle ou la curatelle renforcée. Elle change la philosophie de la protection juridique des majeurs, en accordant davantage de confiance aux familles dans la représentation de la personne vulnérable afin de protéger ses intérêts (encadré 3).

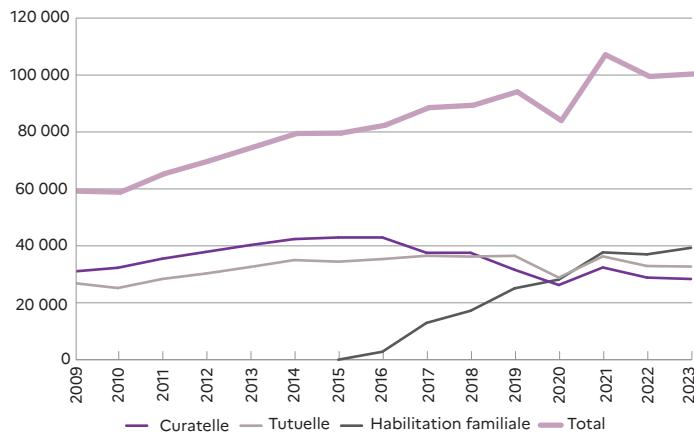
En 2023, les habilitations familiales représentent 39 % des ouvertures de mesure de protection juridique. Elles sont essentiellement des habilitations de représentation. Les habilitations familiales aux fins d'assistance, créées par la loi du 23 mars 2019, sont plus proches de la curatelle simple (sauf aménagement) et sont rares (2 % des mesures ouvertes en 2023).

D'autres mesures de protection complètent le dispositif mais demeurent marginales. L'accompagnement judiciaire est ainsi destiné aux personnes qui perçoivent des prestations sociales et dont la santé ou la sécurité est menacée par les difficultés qu'elles éprouvent à gérer leurs ressources, sans altération de leurs facultés personnelles. La sauvegarde de justice est quant à elle une mesure provisoire, prononcée soit en cas d'urgence, dans l'attente du prononcé d'une mesure plus pérenne comme la curatelle ou la tutelle, soit lorsque la personne a besoin d'une protection temporaire. Ces deux types de mesures sont très peu prononcées, elles comptent pour moins d'1 % des mesures ouvertes au cours de l'année 2023.

L'habilitation familiale, mesure la plus prononcée en 2023

Le nombre total d'ouvertures de mesures de protection juridique augmente de manière régulière entre 2009 et 2023 (figure 2). Seules les années 2020 et 2021 ont connu des perturbations liées à la crise sanitaire.

Figure 2. Evolution des ouvertures des mesures de protection de majeurs entre 2009 et 2023



Lecture : en 2023, 39 000 mesures d'habilitation familiale ont été ouvertes, 33 000 mesures de curatelle et 28 000 mesures de tutelle. Au total, 101 000 mesures de protection juridique ont été ouvertes. Ce total inclut les mesures de sauvegarde de justice et d'accompagnement judiciaire dont le nombre est très faible.

Champ : personnes majeures bénéficiant d'une mesure de protection juridique entre 2009 et 2023, France.

Source : ministère de la justice, SSER, Répertoire général civil.

Les ouvertures de curatelle augmentent entre 2009 et 2017, passant de 27 000 à 36 000 ouvertures annuelles, soit une augmentation de 36 %. Après la crise sanitaire, elles se stabilisent autour de 33 000 mesures ouvertes chaque année.

Les ouvertures de tutelle connaissent des variations plus importantes. Elles augmentent de manière régulière entre 2009 et 2015, pour atteindre 43 000 avant de décroître fortement entre 2016 et 2020. En 2023, les ouvertures de tutelle se situent légèrement au-dessus de 28 000 mesures.

³ Les actes de disposition engagent le patrimoine de la personne protégée (comme la modification importante de son contenu, ou la dépréciation significative de sa valeur).

Cette baisse des ouvertures de tutelle n'est pas sans lien avec la mise en place des habilitations familiales. En effet, depuis leur création, le nombre d'ouvertures d'habilitations familiales ne cesse d'augmenter, pour devenir dès 2021 la mesure de protection la plus couramment attribuée. Il est fort probable que des habilitations familiales aient remplacé certaines tutelles depuis que cette nouvelle possibilité est offerte. La progression des habilitations familiales ralentit toutefois à partir de 2022 et en 2023, environ 39 000 mesures ont été prononcées.

Les habilitations familiales aux fins d'assistance sont marginales. En 2023, elles ne représentent que 5 % de l'ensemble des mesures d'habilitations familiales ouvertes et 2 % de l'ensemble des mesures de protection juridique ouvertes. Contrairement aux habilitations familiales aux fins de représentation qui remplacent une partie des tutelles, les habilitations familiales aux fins d'assistance ont pour l'instant peu d'impact sur les ouvertures de curatelle.

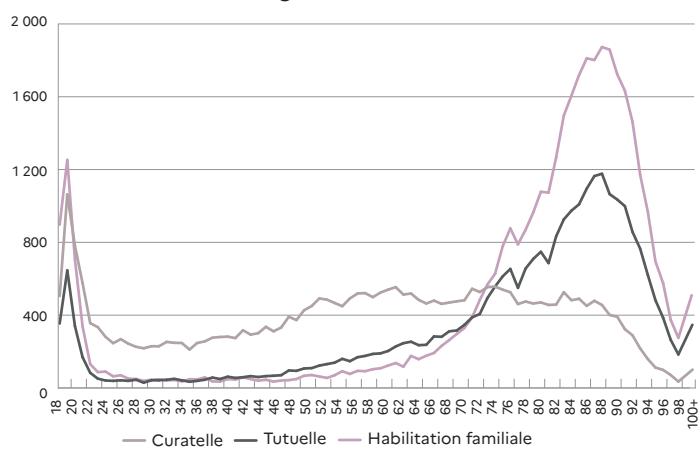
Cinq mesures de tutelle ouvertes sur six concernent une personne âgée de plus de 70 ans

Le pic d'ouvertures des mesures de protection observé entre 18 et 20 ans concerne généralement de jeunes adultes en situation de handicap, récemment devenus majeurs (figure 3). Jusqu'aux 18 ans de l'enfant, les parents disposent de l'autorité parentale et peuvent prendre toute mesure utile à ce titre. Quand l'enfant devient majeur, un certain nombre de blocages juridiques apparaissent (comme pour l'ouverture d'un compte bancaire, la perception d'un revenu propre, la prise de décisions personnelles) et il devient alors indispensable de prendre une mesure de protection juridique.

En dehors des plus jeunes âges, les ouvertures de tutelle et d'habilitation familiale sont très rares jusqu'à 50 ans. Elles augmentent progressivement entre 50 et 70 ans, puis progressent rapidement jusqu'à 90 ans. A partir de 84 ans, les ouvertures d'habilitation familiale deviennent plus nombreuses que les ouvertures de curatelle et de tutelle réunies. Elles atteignent un pic à 1 800 ouvertures pour les personnes âgées de 90 ans en France en 2023.

Quant aux ouvertures de curatelle, elles concernent tous les âges. En 2023, elles varient de 200 à 600 ouvertures entre 20 et 94 ans. C'est la mesure la plus fréquemment ouverte entre 22 et 72 ans. Cette mesure représente même la quasi-totalité des mesures ouvertes pour les personnes âgées de 22 à 50 ans.

Figure 3. Ouvertures de curatelle, de tutelle et d'habilitation familiale en 2023, selon l'âge à l'ouverture



Lecture : en 2023, le nombre d'ouvertures de tutelle pour les personnes âgées de 90 ans est proche de 1 200.

Champ : personnes majeures en tutelle, curatelle ou habilitation familiale en 2023, France.
Source : ministère de la justice, SSER, Répertoire général civil.

L'âge de 75 ans représente un seuil pivot : les trois types de mesures de protection juridique sont presque aussi fréquemment attribués. A l'âge de 90 ans, les ouvertures d'habilitation familiale sont les plus nombreuses et comptent pour plus de la moitié des ouvertures. Les tutelles représentent plus du tiers des ouvertures et les curatelles seulement une ouverture sur neuf.

La forme de la courbe des ouvertures d'habilitation familiale par âge est très proche de celle des tutelles. Les ouvertures de tutelle sont légèrement plus fréquentes entre 50 et 70 ans et les habilitations familiales beaucoup plus nombreuses après 70 ans. Ces deux mesures de protection semblent néanmoins concerner le même type de population, ce qui pourrait expliquer la baisse du nombre de mesures de tutelle ouvertes depuis 2016, année d'entrée en vigueur de l'habilitation familiale.

Encadré 2. Définitions

La loi distingue quatre principales mesures de protection : la sauvegarde de justice, la curatelle, la tutelle et l'habilitation familiale, chacune de ces mesures pouvant faire l'objet d'aménagements et de gradations.

La sauvegarde de justice (articles 433 et suivants du Code civil) est un régime de protection provisoire, prononcé dans l'attente soit d'un rétablissement de la personne, soit de l'ouverture d'une tutelle, d'une curatelle ou d'une habilitation familiale. Le majeur protégé peut continuer à accomplir tous les actes juridiques qui le concernent, à l'exception de ceux spécifiquement confiés à un mandataire spécial. La mesure de sauvegarde de justice ne peut pas dépasser un an, elle est renouvelable une fois par le juge des tutelles ; sa durée totale ne peut donc excéder deux ans.

La curatelle (articles 440 et suivants du Code civil) est une mesure intermédiaire de conseil, d'assistance et de contrôle destinée aux personnes majeures ayant une altération modérée de leurs facultés. Le curateur n'agit donc pas à la place de la personne protégée mais avec elle. En cas de désaccord entre la personne protégée et son curateur, le juge des tutelles peut être saisi. Il existe deux formes de curatelle : la curatelle simple (la personne protégée continue de gérer seule ses ressources et de régler ses dépenses, mais elle est assistée pour les actes les plus importants) et la curatelle renforcée (le curateur gère les revenus et les dépenses de la personne protégée et l'assiste dans les actes de la vie civile). Sauf exceptions, la mesure de curatelle doit être renouvelée tous les cinq ans.

La tutelle (articles 440 et suivants du Code civil) concerne les personnes les plus lourdement diminuées par la maladie, le handicap ou la vieillesse. Il s'agit d'une mesure de représentation dans laquelle, sauf exceptions prévues par la loi, le tuteur agit à la place de la personne protégée. Elle est destinée aux individus qui doivent être représentés d'une manière continue dans les actes de la vie civile. Le juge fixe la durée de la mesure sans qu'elle puisse excéder cinq ans - dix ans sur décision spécialement motivée – à l'issue desquels la situation de la personne doit être réexaminée, avant un éventuel renouvellement.

L'habilitation familiale (articles 494-1 et suivants du Code civil) reprend le principe de l'habilitation entre époux mais l'étend à d'autres membres de la famille (ascendant, descendant, frère et sœur) pour un parent diminué par le handicap, la maladie ou le vieillissement. Elle permet de représenter ou d'assister la personne protégée pour certains actes seulement, ou pour l'ensemble des actes relatifs à son patrimoine et à ses intérêts personnels. L'intervention du juge des tutelles est limitée à certaines autorisations spécifiques, qui concernent les actes les plus graves pour la personne protégée. L'habilitation familiale peut donc constituer une alternative à la tutelle ou la curatelle si l'ensemble de la famille s'accorde sur la nécessité de la mesure et le choix de la personne habilitée. La durée de la mesure ne peut excéder dix ans lors de l'ouverture ; elle peut être renouvelée à plusieurs reprises pour la même durée.

Deux habilitations familiales sur trois sont ouvertes pour des femmes

A l'ouverture de la mesure de protection, les personnes en curatelle sont en moyenne bien plus jeunes (58 ans) que celles bénéficiant d'une tutelle (76 ans) ou d'une habilitation familiale (77 ans). Au moment de l'ouverture d'une curatelle, seul un majeur sur cinq a plus de 80 ans (contre 58 % pour les tutelles et 66 % pour les habilitations familiales) et seulement 7 % ont plus de 90 ans. Un quart des mesures de tutelle et 29 % des mesures d'habilitation familiale ouvertes en 2023 concernent des personnes âgées de plus de 90 ans (figure 4).

Plus l'âge de la personne protégée est avancé au moment de l'ouverture de la mesure de protection, plus les femmes sont surreprésentées. La part de femmes lors de l'ouverture est donc logiquement plus importante pour les tutelles (58 %) que pour les curatelles (46 %). Par ailleurs, près des deux tiers des mesures d'habilitation familiale sont ouvertes pour des femmes. Cette proportion est proche de celle des femmes dans la population âgée de plus de 80 ans (63 %).

Figure 4. Caractéristiques des majeurs protégés au moment de l'ouverture en 2023, selon le type de mesure

	Âge		Pourcentage de		
	moyen	médian	femmes	plus de 80 ans	plus de 90 ans
Curatelles	58,5	61,0	46,1	21,1	6,6
Tutelles	76,0	83,0	60,4	57,8	24,8
Habilitations familiales	77,2	85,0	64,9	66,3	28,7
Ensemble des majeurs protégés	71,4	79,0	56,8	49,8	21,2
Ensemble des majeurs protégés	42,1	42,0	51,6	6,1	1,4

Lecture : en 2023, préciser sur l'âge médian.

Champ : personnes majeures en tutelle, curatelle ou habilitation familiale en 2023, France.

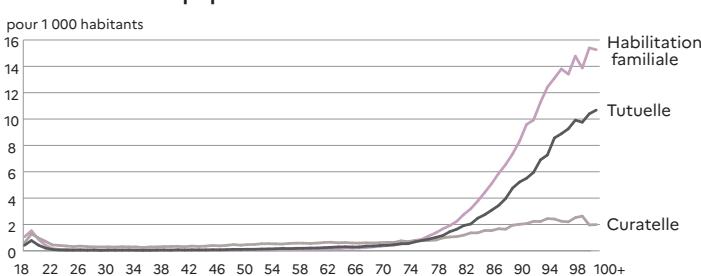
Source : ministère de la justice, SSER, Répertoire général civil.

Le taux d'ouverture des mesures de protection juridique augmente considérablement après 80 ans

Rapportées à l'ensemble de la population française par classe d'âge, les ouvertures de mesures de protection juridique représentent 2,8 ouvertures pour mille jeunes de 18-19 ans. Elles sont proches de 1 pour mille individus âgés de 20 à 69 ans. Elles augmentent ensuite, pour atteindre 21 pour mille dans le groupe des 90-99 ans et 28 pour mille chez les centenaires.

On relève néanmoins des différences entre les curatelles d'une part, et les tutelles et habilitations familiales d'autre part. Ainsi, les ouvertures de curatelle sont proches de 0,5 pour mille personnes âgées de 20 à 69 ans (figure 5). Elles augmentent ensuite légèrement pour atteindre 2,3 ouvertures pour mille entre 80 et 89 ans. La proportion d'ouvertures de tutelle et d'habilitation familiale par rapport à la population générale s'établit à moins de 0,3 pour mille habitants jusqu'à 60-69 ans. Elle augmente ensuite fortement pour atteindre, pour les centenaires, 11 pour mille pour les tutelles et 15 pour mille pour les habilitations familiales.

Figure 5. Part d'ouvertures de curatelle, de tutelle et d'habilitation familiale dans la population totale



Lecture : en 2023, la part d'ouvertures d'habilitation familiale est de 6 pour mille habitants dans le groupe des 80-89 ans.

Champ : personnes en tutelle, curatelle ou habilitation familiale en 2023, France.

Sources : ministère de la justice, SSER, Répertoire général civil – Estimations de population, Insee.

Encadré 3. L'habilitation familiale, un changement de philosophie

L'habilitation familiale est une nouvelle mesure entrée en vigueur le 1er janvier 2016 et dont le champ d'application a été élargi par la loi du 23 mars 2019, qui a créé une habilitation familiale aux fins d'assistance aux côtés de l'habilitation familiale aux fins de représentation créée en 2016. Son objectif est de simplifier les démarches habituellement effectuées dans le cadre de mesures de tutelle et de curatelle, dans les situations familiales consensuelles et simples. L'absence d'intervention du juge des tutelles une fois l'habilitation ordonnée (sauf cas spécifiques, par exemple en cas de difficultés dans l'exercice de la mesure), se fonde sur les garanties apportées par les proches. L'habilitation familiale aux fins de représentation remplace ainsi certaines tutelles lorsqu'il n'y a aucun conflit ou désaccord au sein de la famille. L'habilitation familiale d'assistance remplace quant à elle certaines curatelles. Le majeur conserve sa capacité juridique et sa signature est toujours requise, comme par exemple pour les actes notariés ou la signature d'un bail.

Moins contraignante, elle n'impose ni inventaire du patrimoine, ni compte annuel de gestion. L'absence de contrôle du juge des tutelles implique aussi moins de demandes d'autorisation. L'habilitation familiale est donc une mesure extra judiciaire mais judiciairement ordonnée. Après la procédure d'ouverture, le dossier d'habilitation familiale est informatiquement clôturé.

Pour autant, le juge des tutelles est néanmoins sollicité dans plusieurs situations : pour un projet de donation, sur des dispositions relatives au domicile de la personne protégée, pour un acte soulevant un conflit d'intérêt entre la personne habilitée et la personne protégée, pour l'annulation ou la révision d'un acte réalisé par le majeur protégé, pour la renonciation à une succession déficitaire et pour un acte portant gravement atteinte à l'intimité de la personne protégée.

De plus, l'absence de contrôle ne soustrait pas la personne habilitée à la nécessité de conserver les justificatifs de ses actions et ne signifie pas qu'elle peut gérer les affaires de la personne protégée comme bon lui semble. L'intérêt de la personne protégée doit toujours guider son action. Le juge des tutelles peut d'ailleurs, en cas de difficultés dans l'exercice de la mesure, être saisi par toute personne intéressée et exercer un contrôle.

Cependant, en pratique, une fois réalisée la vérification de l'accord général de la famille, le juge des tutelles, en dehors de quelques sollicitations (en particulier la vente du domicile pour une personne très âgée), ne vérifie plus les agissements de la personne habilitée, ce qui peut donner le sentiment de ne plus vraiment « protéger » la personne vulnérable. C'est donc bien un profond changement de philosophie qu'induit cette nouvelle mesure, qui correspond à ce que souhaitait le législateur : faire confiance aux familles.

Cette confiance s'appuie notamment sur l'absence de conflit au sein de la famille. En effet, tout désaccord est censé remonter au juge des tutelles qui peut alors ordonner un contrôle de l'action de la personne habilitée. Ces désaccords sont néanmoins rares et il sera intéressant de faire un premier bilan de cette mesure, une fois l'obligation de renouvellement passée.

Le taux d'ouverture des mesures de protection juridique augmente entre 2009 et 2023

Entre 2009 et 2023, le nombre d'ouvertures de mesures de protection rapporté au nombre d'habitants est très stable pour les personnes âgées de 20 à 59 ans (moins de 1 % d'évolution annuelle).

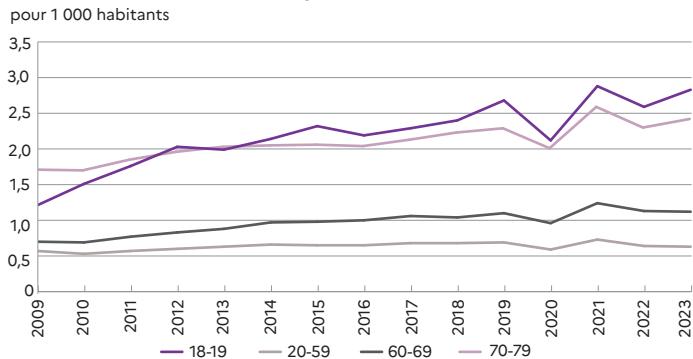
En revanche, sur la même période d'observation, cette proportion augmente pour toutes les autres classes d'âge. Cette hausse est ainsi de 61 % pour les 60-69 ans, 42 % pour les 70-79 ans, 44 % pour les 80-89 ans, 58 % pour les 90-99 ans, 71 % pour les cent ans et plus et même 134 % pour les 18-19 ans (figures 6a et 6b).

Pour les personnes âgées de 80 ans et plus ainsi que pour celles de 18 et 19 ans, les habilitations familiales comptent pour près de la moitié des ouvertures. Elles représentent 18 % des ouvertures à 60-69 ans et 37 % à 70-79 ans. Il n'est pas possible d'établir un lien statistique direct entre l'importance des habilitations familiales pour une classe d'âge donnée et l'augmentation du taux d'ouverture de mesure de protection correspondante. Cette augmentation n'est donc pas imputable uniquement aux habilitations familiales. Néanmoins, elle s'observe à tous les âges où le nombre d'habilitations familiales devient important.

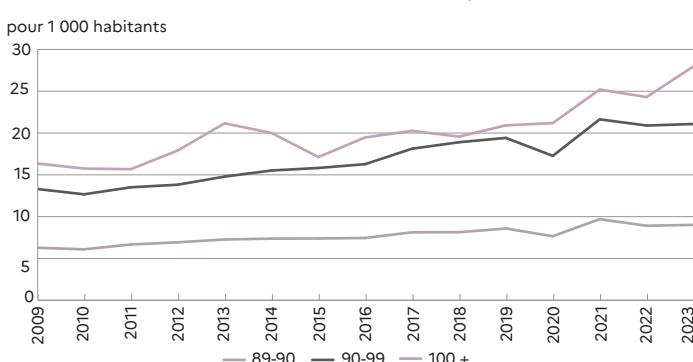
Si les habilitations familiales ont remplacé une partie des mesures de tutelle (voir *supra*), il semble qu'elles aient aussi répondu à un besoin non couvert par les tutelles et les curatelles en simplifiant et facilitant les démarches à effectuer. Elles ont de toute évidence contribué à augmenter la proportion de majeurs sous protection.

Figure 6. Evolution de la part d'ouverture des mesures de protection juridique par classe d'âge

a. Personnes majeures de moins de 80 ans



b. Personnes de 80 ans et plus



Lecture : en 2019, la part d'ouverture de mesures de protection juridique est de 19,4 pour pour mille habitants âgés de 90 à 99 ans.

Champ : personnes majeures en tutelle, curatelle ou habilitation familiale entre 2009 et 2023, France.

Sources : ministère de la justice, SSER, Répertoire général civil – Recensement et estimations de population, Insee.

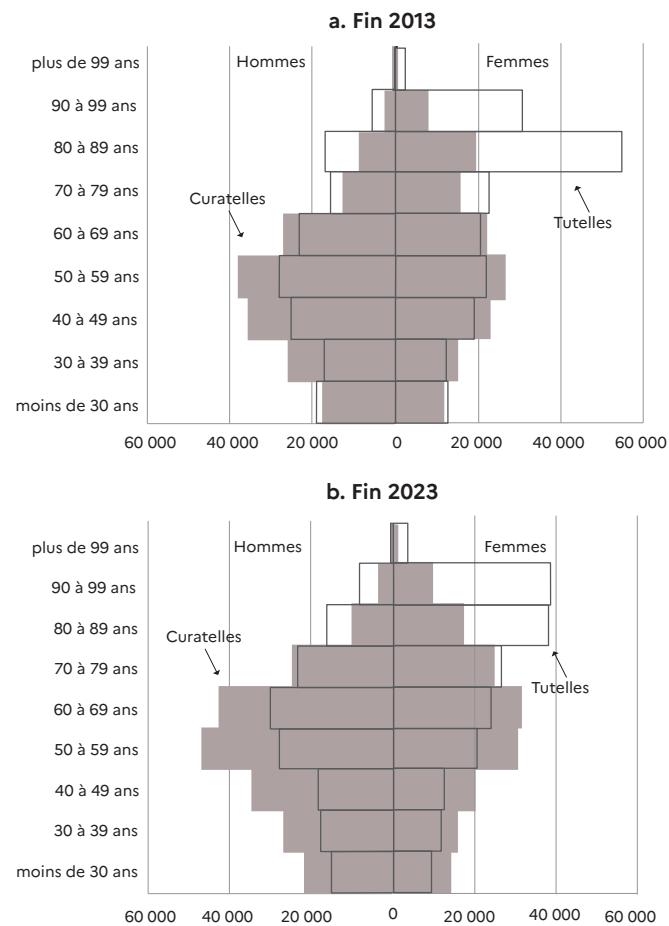
Après cette première série de résultats portant sur les ouvertures des mesures de protection, la suite de l'analyse est consacrée au calcul des mesures en cours, c'est-à-dire à l'ensemble des mesures de protection non clôturées à une date donnée. Si le calcul des volumes de tutelles et les curatelles est possible, les bases statistiques à disposition ne permettent toutefois pas à ce jour

de connaître le nombre d'habilitations familiales en cours. Des estimations du nombre d'habilitations familiales en vigueur sont donc proposées dans un deuxième temps (voir *infra*) et permettent notamment de réaliser des projections sur les années à venir.

Fin 2023, 712 000 personnes majeures en tutelle ou curatelle

Fin 2023, les hommes bénéficiant d'une mesure de protection judiciaire (hors habilitation familiale⁴) sont majoritairement en curatelle (57 %), cette proportion étant en hausse de 5 points par rapport à 2013 (figures 7a et 7b). En effet, si le nombre d'hommes en curatelle est assez stable avant 50 ans et après 80 ans, il augmente fortement entre 50 et 80 ans alors que le nombre d'hommes sous tutelle est stable. A l'inverse, les femmes qui bénéficient d'une mesure de protection judiciaire en 2023 sont majoritairement en tutelle (53 %), une part toutefois en baisse de 6 points par rapport à dix ans auparavant. Ce repli est lié à la fois à la hausse du nombre de femmes en curatelle, portée par la hausse des femmes âgées de 60 à 80 ans, et à la diminution de celles sous tutelle entre 80 et 89 ans (voir *supra*).

Figure 7. Pyramides des âges des majeurs en curatelle ou tutelle



Lecture : fin 2013, 38 000 hommes âgés de 50 à 59 ans sont en curatelle et 28 000 en tutelle.

Champ : personnes majeures en tutelle ou curatelle fin 2013 et fin 2023, France.

Source : ministère de la justice, SSER, Répertoire général civil.

Compte tenu de la structure démographique de la population française, les femmes sous protection judiciaire sont beaucoup plus nombreuses que les hommes à partir de 80 ans, en 2013 comme en 2023. Les hommes sont en revanche plus nombreux entre 40 et 70 ans. Comme en population générale⁵, la part des femmes augmente ensuite avec l'âge. Avant 70 ans, elles ne représentent que 40 % des majeurs protégés. Elles sont par contre majoritaires après 70 ans (65 %) et très majoritaires au-delà de 80 ans (81 %). Moins d'un quart des hommes protégés sont âgés de 70 ans et plus, contre près d'une femme protégée sur deux.

⁴ L'habilitation familiale est une mesure de protection juridique (mais non judiciaire) car le contrôle par le juge est limité une fois le jugement prononcé.

⁵ Papon S., Bilan démographique 2023, Insee première n°1978, janvier 2024.

Pour chacune des mesures, les âges moyens des hommes sont assez proches : 53 ans pour les hommes en curatelle et 58 ans pour ceux en tutelle. L'écart est plus important pour les femmes : 59 ans pour les curatelles, 70 ans pour les tutelles.

Entre 2013 et 2023, la population protégée est assez stable avant 50 ans. Elle augmente toutefois assez fortement pour les populations âgées de 50 à 80 ans. C'est particulièrement le cas pour les hommes âgés de 70 à 79 ans, dont le nombre passe de 28 000 à 48 000. Le nombre de femmes protégées augmente pour toutes les classes d'âge au-delà de 40 ans, à l'exception de celles âgées de 80 à 89 ans, qui diminue. Cette « anomalie » s'explique par le nombre important d'habilitations familiales pour cette tranche d'âge (voir *supra*).

Fin 2023, la principale mesure de protection est la curatelle pour les personnes âgées de moins de 70 ans. Au-delà de 80 ans, c'est très majoritairement la tutelle : environ trois majeurs protégés sur quatre âgés de 80 ans et plus sont sous régime de tutelle.

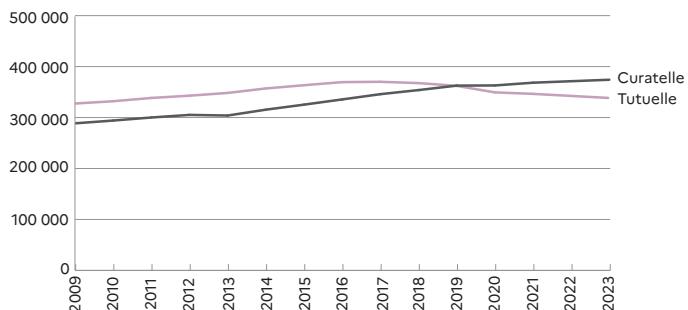
Évolution du nombre de majeurs protégés depuis 2009

Le nombre de majeurs en tutelle ou en curatelle passe de 616 000 en 2009⁶ à 712 000 en 2023 soit une hausse de 15,5 % en 15 ans (figure 8). Cela correspond à une augmentation annuelle de 1 % en moyenne. Sur la même période, le nombre de personnes âgées de plus de 80 ans a augmenté de 12 % en France.

En 2009, la tutelle constitue la mesure de protection juridique la plus fréquente (53 %). Cette proportion est stable jusqu'en 2016 avant de décroître jusqu'à 47 % en 2023.

Entre 2009 et 2023, le nombre de mesures de curatelle en cours augmente de manière régulière, passant de 288 000 à 372 000 (29 %). Les tutelles suivent le même schéma jusqu'en 2016 (12,8 %) avant de décroître (-8,9 % entre 2016 et 2023). Sur la période 2009-2023, la hausse du nombre de tutelles est ainsi modérée (3,6 %). Ce retournement de tendance depuis 2016 peut être mis en lien avec la création des habilitations familiales à partir de cette même année.

Figure 8. Evolution des tutelles et curatelles en cours depuis 2009



Lecture : fin 2023, 339 000 personnes sont en tutelle et 372 000 en curatelle.

Champ : personnes majeures en tutelle ou en curatelle entre 2009 et 2023, France.

Source : ministère de la justice, SSER, Répertoire général civil.

Le nombre de mesures d'habilitation familiale en cours à une date donnée ne peut pas être calculé à partir des bases statistiques à disposition car il serait largement surestimé. Une fois la décision d'ouverture rendue, un dossier est informatiquement clôturé dans le logiciel de saisie, le juge des tutelles n'ayant pas vocation, par principe, à intervenir pendant le cours de la mesure. Il reste cependant « en cours » puisqu'aucune date de fin de gestion ni motif de fin de gestion n'est renseigné. Lorsque le juge des tutelles est informé du décès ou du déménagement de la personne protégée, il peut néanmoins réouvrir le dossier afin de remplir les informations de fin de gestion. Le renouvellement de la mesure, obligatoire au bout de dix ans, peut permettre d'améliorer la qualité des bases en complétant les dossiers d'habilitations familiales réellement terminés. A ce stade de l'étude, ce renouvellement n'a pas encore eu lieu, puisque les premières mesures d'habilitations familiales ont débuté en 2016.

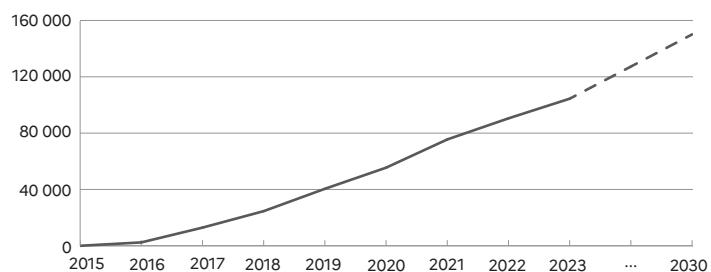
⁶ Première année disponible suffisamment bien renseignée.

Une estimation du nombre d'habilitations familiales en cours a donc été réalisée. Les majeurs en tutelle et en habilitation familiale ayant un profil assez proche, l'estimation consiste à appliquer aux ouvertures d'habilitation familiale d'une année donnée par classe d'âge les taux de tutelles non clôturées par classe d'âge de l'année correspondante. Ensuite, toutes les habilitations non clôturées ainsi calculées pour chaque année depuis 2015 sont sommées. Cela revient à appliquer un taux de mortalité, l'immense majorité des clôtures d'habilitation familiale survenant suite au décès du majeur protégé.

Le prolongement de cette estimation jusqu'en 2030 s'appuie sur une projection des ouvertures d'habilitations familiales calée sur les projections de population produites par l'Insee avec comme hypothèse la stabilité du taux d'ouverture rapporté à la population par classe d'âge.

Le nombre estimé d'adultes bénéficiant d'une mesure d'habilitation familiale augmente rapidement depuis sa création en 2015 d'environ 15 000 personnes en moyenne par an. En 2023, le nombre de personnes en habilitation familiale est estimé à 104 000 (figure 9). Ce nombre pourrait même atteindre 150 000 personnes en 2030, dans l'hypothèse d'une stabilité du taux d'ouverture rapporté à la population par classe d'âge et de la vérification des projections démographiques.

Figure 9. Estimations des stocks annuels de personnes bénéficiant d'une habilitation familiale



Lecture : en 2023, le nombre de personnes en habilitation familiale est estimé à 104 000 et en 2030 il pourrait atteindre plus de 150 000.

Champ : personnes majeures bénéficiant d'une habilitation familiale entre 2015 et 2023, France.

Sources : ministère de la justice, SSER, Répertoire général civil – Projections de population, Insee.

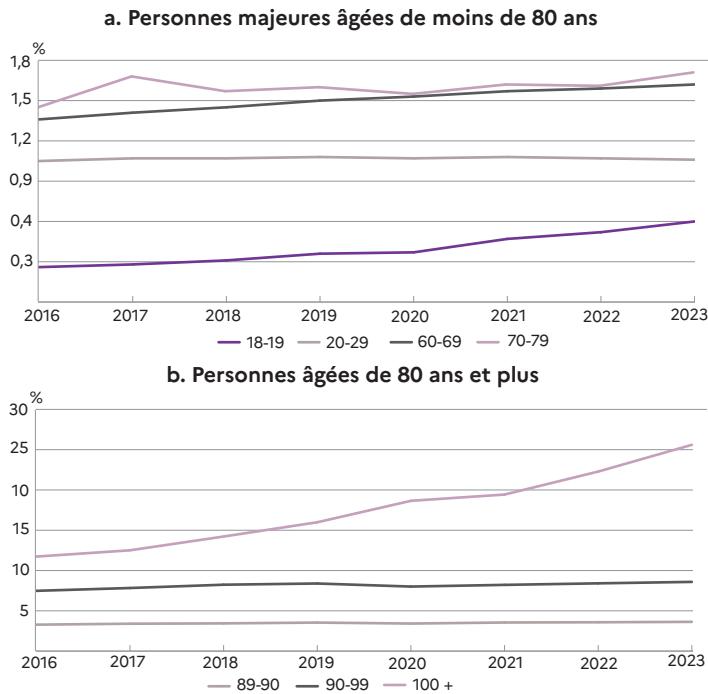
Évolution de la part des majeurs protégés dans la population générale par classe d'âge depuis 2016

Dans la population générale, la part de majeurs protégés estimée augmente avec l'âge (figures 10a et 10b). En 2023, elle est proche ou inférieure à 1 % pour les moins de 50 ans, et d'environ 1,5 % pour les personnes âgées de 50 à 80 ans. Cette part augmente ensuite de manière importante. Elle est de 3,6 % pour les 80-89 ans, de 8,6 % pour les 90-99 ans et dépasse 25 % pour les centenaires.

L'évolution de ces taux depuis 2016 diffère néanmoins selon la classe d'âge. Les plus fortes augmentations concernent les plus jeunes et les plus âgés, c'est-à-dire les âges où les ouvertures d'habilitations familiales sont importantes. Pour les jeunes adultes et les centenaires, le taux de personnes protégées a plus que doublé depuis 2016. Entre 20 et 59 ans, c'est-à-dire aux âges où les ouvertures d'habilitations familiales sont très rares, les taux sont stables. Entre 60 et 79 ans, le taux de personnes protégées augmente de 20 % : la baisse du nombre de tutelles est largement compensée par la hausse des curatelles et des habilitations familiales. Entre 80 et 99 ans, l'augmentation est un peu moins importante (respectivement 11 % et 15 %), car elle ne repose que sur l'augmentation des habilitations familiales.

La hausse du taux de majeurs protégés depuis 2016 confirme le constat effectué plus haut : l'habilitation familiale n'a pas seulement remplacé certaines tutelles, elle a aussi répondu à un besoin non couvert par les mesures de tutelle et de curatelle classiques.

Figure 10. Evolution de la part* des majeurs protégés dans la population générale par classe d'âge



*Estimée à partir de l'estimation des stocks d'habilitations familiales et des stocks connus de tutelles et curatelles.

Lecture : en 2023, la part de personnes protégées dans la population générale est d'environ 8,6 % pour les 90-99 ans.

Champ : personnes majeures en tutelle, curatelle ou habilitation familiale entre 2009 et 2023, France.

Source : ministère de la justice, SSER, Répertoire général civil.

Accroissement du nombre de personnes protégées en 2070 sous l'effet du vieillissement de la population

La projection⁷ pour l'année 2070 réalisée ici a pour objectif de montrer les effets du vieillissement de la population sur les mesures de protection juridique (encadré 4). Elle s'appuie sur deux hypothèses : la validité du scenario central des projections démographiques de l'Insee, et la stabilité des taux de personnes en tutelle et curatelle, ainsi que des taux d'ouvertures d'habilitations familiales par classe d'âge et situation géographique (cours d'appel).

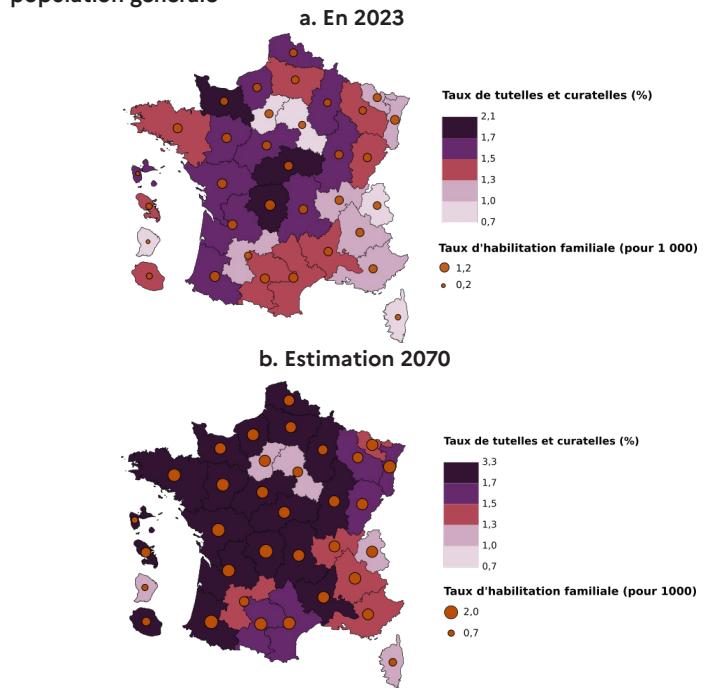
Selon le scenario central des projections démographiques de l'Insee, la population française âgée de 18 ans et plus n'augmenterait presque pas entre 2023 et 2070, passant de 54,1 à 55,8 millions de personnes, soit une hausse de 3 %. En revanche, la population âgée de 80 ans et plus devrait plus que doubler et passerait de 4,1 à 8,7 millions d'habitants.

Ainsi, même sous l'hypothèse d'une stabilité des taux de personnes sous protection juridique par classe d'âge, le nombre de personnes en curatelle et tutelle s'accroîtrait, passant de 1,3 % de la population en 2023 à 1,6 % en 2070, soit une hausse de 200 000 majeurs en tutelle et curatelle en près de cinquante ans.

Pour les ouvertures d'habilitation familiale, qui concernent essentiellement des personnes âgées, la hausse serait bien plus marquée, passant de 0,7 à 1,4 ouverture pour mille personnes majeures, soit 39 000 ouvertures supplémentaires chaque année.

En 2023, les territoires où les proportions de majeurs en tutelle et curatelle sont les plus importantes sont les ressorts des cours d'appel de Limoges, Bourges et Caen, avec environ 2 % de la population concernée. L'augmentation de cette proportion entre 2023 et 2070 serait assez équitablement répartie sur tout le territoire en dehors des départements et régions d'outre-mer (figures 11a et 11b).

Figure 11. Taux (%) de personnes en tutelle et en curatelle et taux (pour 1 000) d'ouverture des habilitations familiales dans la population générale



Lecture : en 2023, le territoire d'Aix-en-Provence a un taux de personnes en tutelle et curatelle compris entre 0,96 % et 1,26 % de la population générale, et un taux d'ouvertures d'habilitations familiales proche de 0,7 pour mille habitants.

Champ : personnes majeures en tutelle, curatelle et habilitation familiale en 2023, France.

Sources : ministère de la justice, SSER, Répertoire général civil – Estimations et Projections de population, Insee.

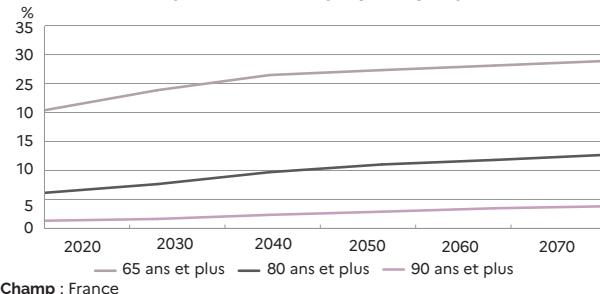
Encadré 4. Projections de l'Insee, le vieillissement de la population

L'Insee réalise régulièrement des projections démographiques de la population française. Il propose un ensemble de scénarios pour 2070, qui vont de 58 millions d'habitants en France (pour l'estimation la plus basse) à 79 millions d'habitants (pour l'estimation la plus haute). Le scénario central envisage une population de 68 millions d'habitants à cette date, soit une augmentation de l'ordre de 1 %.

Dans ce scénario central, le fait démographique majeur est le vieillissement de la population. L'âge moyen passerait ainsi de 41 ans en 2020 à 46 ans en 2070. La population de plus de 65 ans augmenterait de 43 %, mais c'est surtout le nombre de personnes très âgées qui se distinguerait. La population des plus de 80 ans ferait plus que doubler et représenterait plus de 8 millions d'individus en 2070. Celle des plus de 90 ans pourrait presque tripler et atteindre 2,6 millions d'individus. Les centenaires seraient huit fois plus nombreux, et atteindraient 210 000 personnes.

Le vieillissement de la population aura de nombreuses répercussions sur la société, et notamment sur la politique de protection juridique des majeurs.

Proportion de personnes âgées de plus de 65 ans, de plus de 80 ans et de plus de 90 ans projetée jusqu'en 2070



⁷ Cette projection repose sur l'application des taux d'ouverture par classe d'âge, type de mesure et cour d'appel à la structure de la population en 2070 estimée par l'Insee.

Alors que dans les départements et régions d'outre-mer, la population est en 2023 beaucoup plus jeune que dans le reste de la France, le vieillissement de la population y serait plus important dans les années à venir que sur le reste du territoire. D'après le scenario central des projections de l'Insee, la part des plus de 80 ans va augmenter fortement d'ici 2070 dans chaque département. Pour tous les départements hors DROM, cette hausse serait comprise entre 70 % et 170 %. Dans chaque DROM, les parts des plus de 80 ans devrait au moins quadrupler⁸. La population en tutelle et curatelle passerait ainsi de 1,7 % à 3,3 % de la population dans le ressort de la cour d'appel de Basse-Terre, de 1,4 % à 2,5 % dans celui de la cour d'appel de Fort-de-France et de 1,4 % à 2,1 % dans celui de la cour d'appel de Saint-Denis-de-La-Réunion⁹. Le taux resterait faible dans le ressort de la cour d'appel de Cayenne

mais la hausse serait importante, passant de 0,7 % à 1,2 %. Ces fortes croissances prévues dans les départements et régions d'outre-mer se retrouvent dans l'augmentation des ouvertures d'habilitations familiales mais elles y étaient suffisamment rares en 2023 pour que les taux restent faibles en 2070. En 2023, les territoires de Limoges, Pau et Poitiers connaissent les plus forts taux d'ouvertures d'habilitations familiales par habitant (respectivement 1,2, 1,1 et 1 pour mille habitants). En 2070, l'augmentation des taux d'ouvertures concerne l'ensemble des territoires, Limoges, Pau et Poitiers demeurant les territoires avec le plus d'ouvertures par habitant (respectivement 2,1,9 et 1,8 pour mille habitants).

⁸ Insee, projections de population 2018/2070 pour les départements et régions.

⁹ Mayotte est rattachée à la cour d'appel de Saint-Denis-de-La-Réunion.

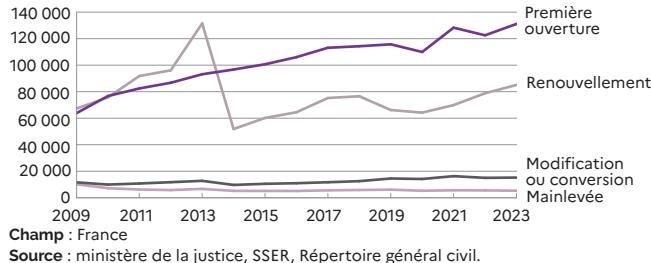
Encadré 5. Jugements rendus par le juge des tutelles

L'ensemble de l'activité d'un juge des tutelles ne peut pas être connu à partir des bases statistiques tirées du Répertoire général civil. En effet, outre les jugements rendus, les mesures de protection juridique impliquent un suivi régulier (autorisations spécifiques pour certains actes, décisions de changement de tuteur, dessaisissement, etc.) qui n'est pas remonté dans les bases.

L'ensemble des jugements rendus par les juges de tutelles augmente régulièrement entre 2009 et 2023, passant de 172 000 à 257 000, soit une augmentation de 50 %. L'année 2013 et, dans une moindre mesure, l'année 2018, font exception. En 2013, une grande partie des mesures de protection juridique ont dû être renouvelées. C'est en effet la loi de 2007 qui a, entre autres, imposé le renouvellement régulier des mesures de protection. Cette loi a pris effet en 2008 et les mesures de protection ont dû être renouvelées cinq ans plus tard, soit en 2013. Le léger pic de renouvellement observé en 2018 est une « réplique » des renouvellements de 2013. Les demandes

d'ouverture augmentent de manière continue entre 2009 et 2023, passant de 63 000 à 131 000. La plupart des demandes d'ouverture se traduisent par une ouverture (77 % en 2023). Les modifications ou conversions sont relativement stables sur cette période (entre 9 000 et 16 000) bien qu'en légère hausse depuis 2019. Les transferts d'une juridiction à une autre sont très stables, autour de 20 000 par an. Enfin, les mainlevées demeurent rares en 2023 (environ 5 000).

Ensemble des jugements rendus par les juges des tutelles



Encadré 6. Source de données

Le Répertoire général civil (RGC) répond à plusieurs objectifs :

- créer un système d'enregistrement exhaustif de l'activité de chaque juridiction, y compris les actes de greffe ;
- harmoniser des pratiques de gestion des greffes grâce au manuel d'instructions générales rédigé à l'occasion de la mise en place du nouveau Répertoire général civil (en 2004) ;
- adapter et mettre en place des nomenclatures communes ;
- livrer des affaires et des informations au service de la statistique, des études et de la recherche, conséquence de l'enregistrement exhaustif de l'activité.

Le fichier statistique issu du Répertoire général civil permet de dénombrer l'ensemble des décisions d'ouverture, de renouvellement et de modification d'une mesure de protection juridique des majeurs, selon le type de mesure, le sexe du majeur protégé et son âge. Ces informations ne permettent toutefois pas de connaître le type de mandataire, les ordonnances rendues pendant la durée de la mesure ou

encore les ressources et le patrimoine des majeurs protégés, entre autres.

Suite à des problèmes constatés dans le traitement des données remontées dans la base de données civiles, les bases n'étaient pas exploitabless entre 2018 et 2022. En 2022, une mise à jour des bases a permis de tenir compte des évolutions de la législation avec notamment l'ajout des codes nomenclatures :

- pour les passerelles qui permettent la conversion des mesures (ex. de tutelle en curatelle) ;
- pour l'élargissement du champ aux nouvelles mesures relatives à l'habilitation familiale.

L'ensemble de l'historique des données, dont celles des années 2018 à 2022, a été révisé de manière à disposer d'une série cohérente et homogène dans le temps, donnant la possibilité de nouvelles exploitations statistiques prenant en compte les évolutions législatives récentes.

Pour en savoir plus

- Belmokhtar Z., 2018, Tuteurs et curateurs des majeurs : des mandataires au profil différent, Infostat n°162, juin.
- Cruzet T., Lebaudy M., 2016, 680 000 majeurs sous protection judiciaire fin 2014, Infostat n° 143, juillet.
- Papon S., Bilan démographique 2023, Insee première n°1978, janvier 2024.
- Atger S., Bareigts E., Rapport d'information déposé par la délégation aux outre-mer sur le grand âge dans les outre-mer, janvier 2020.