

**Ecole Nationale de la Santé Publique**

**UN DEFI NOUVEAU POUR UN SERVICE DES TUTELLES :  
PROMOUVOIR LA CITOYENNETE DE SES USAGERS**

**Jean-Jacques LABORIE**

**CAFDES Talence 2000**

# SOMMAIRE

<b>INTRODUCTION</b>	<b>4</b>
1. LE CADRE DE LA TUTELLE	6
1.1. Le milieu institutionnel	6
1.1.1. Approche globale de la mesure de protection	6
1.1.1.1. Historique	6
1.1.1.2. L'évolution	7
1.1.1.3. La notion de subsidiarité: famille ou état	7
1.1.1.4. Le dispositif actuel	8
1.1.1.4.1. La loi du 18 Octobre 1966	8
1.1.1.4.2. La loi du 3 Janvier 1968	9
1.1.1.5. L'interprétation du champ d'application	9
1.1.1.6. Les trois dispositions	10
1.1.1.6.1. La sauvegarde de justice	10
1.1.1.6.2. La curatelle	10
1.1.1.6.3. La tutelle	11
1.1.1.7. Un financement diversifié	11
1.1.1.7.1. La loi du 18 octobre 1966	11
1.1.1.7.2. La loi du 3 janvier 1968	11
1.1.1.7.3. Dans le cadre d'une convention Etat	12
1.1.1.8. La notion de protection dans le cadre Européen	12
1.1.2. Le mouvement familial	13
1.1.2.1. Avant 1938	13
1.1.2.2. De nos jours	14
1.1.2.3. L'U.N.A.F.: une structure originale	14
1.1.2.4. L'U.D.A.F. 47	15
1.1.3. Le service des tutelles	16
1.1.3.1. Trois étapes	17
1.1.3.2. L'organisation actuelle du service	19
1.2. L'intervention du délégué à la tutelle	21
1.2.1. Définition du mandat	21

1.2.2. Rôle du délégué	22
1.2.3. Contraintes, limites	22
1.3. Etude de la population	23
1.3.1. Données quantitatives et statistiques	23
1.3.2. Modes d'hébergements au 31/12/1998	24
1.3.3. Données économiques	24
1.3.3.1. Les ressources moyennes gérées	24
1.3.3.2. La nature des revenus	25
1.3.3.3. Des consommateurs à part entière	25
1.3.4. Une évolution significative	26
1.3.5. Besoins et attentes de la population	30
1.3.6. Paradoxes	33
1.4. Le majeur protégé doit vivre en milieu ordinaire	33
1.4.1. Un citoyen à part entière	34
1.4.2. Quel est le réseau de partenaires de l'U.D.A.F.	34
1.4.3. Dysfonctionnements, écarts repérés	34
1.4.4. En résumé	37
<b>2. NOUVELLE DIMENSION ET DESIR D'EVOLUTION DU SERVICE DES TUTELLES</b>	<b>38</b>
2.1. De la reconnaissance du sujet à la construction des acteurs	38
2.1.1. Définition de la protection	38
2.1.1.1. Une population et l'inadéquation des comportements sociaux	39
2.1.1.2. Définition de la compétence sociale	39
2.1.1.3. Le besoin d'entraînement aux compétences sociales	40
2.1.2. Des compétences sociales à la restauration de la citoyenneté	41
2.1.2.1. Concept de la citoyenneté	41
2.1.2.2. La refondation de la citoyenneté par les politiques d'insertion	43
2.1.2.3. Instruction civique	43
2.2. Philosophie du projet	44
2.2.1. L'axe ressources humaines	44
2.2.1.1. Repenser les modes d'intervention	45
2.2.1.2. Le principe d'une re-organisation du service	46
2.2.1.3. Fixer des objectifs individuels	47

2.2.1.4. Un mouvement collectif	48	
2.2.2. L'axe usagers et environnement		49
2.2.2.1. Travail sur l'identité personnelle	49	
2.2.2.2. La mobilisation des potentialités	50	
3. MISE EN OEUVRE DU CHANGEMENT		51
3.1. Qu'est ce que le changement?	51	
3.2. Transcender le dysfonctionnement interne		52
3.2.1. Association et accompagnement social		52
3.2.2. Service tutelle et accompagnement social		53
3.2.2.1. Harmoniser les pratiques administratives	55	
3.2.2.2. Transversalité	56	
3.2.3. 10000 heures pour quoi faire?		58
3.2.4. Le plan de formation		61
3.3. Rendre les usagers acteurs		62
3.3.1. Les actions collectives		62
3.3.1.1. Des actions dans l'environnement des personnes	63	
3.3.1.2. Des actions de santé	64	
3.3.1.3. Des actions d'alphabétisation et d'aide aux démarches	64	
3.3.2. Elaboration d'un projet de formation pour les usagers		65
3.3.3. Le comité de liaison des usagers du service des tutelles		65
3.4. La validation de la qualité		66
<b>CONCLUSION</b>		68
REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES		69

# INTRODUCTION

---

---

En une trentaine d'années, les obligations posées par les lois liées à la protection des bénéficiaires du service des tutelles que je dirige à l'U.D.A.F. de Lot et Garonne, ont évolué selon les éléments des nouvelles politiques sociales, et positionnent la question des tutelles à la croisée de l'action sociale et de l'action de justice.

Le recours de plus en plus fréquent à la mise en tutelle apparaît comme une "réponse sociale" à des problèmes de plus en plus larges.

Aujourd'hui, le contexte social économique et familial a changé et amène les professionnels de terrain, à initier, derrière une mesure d'assistance, une réorientation de l'intervention tutélaire, avec des objectifs d'insertion, en faveur d'une population<sup>1</sup> en grande difficulté sociale

La complexité des problèmes (financiers, sociaux, relationnels) rencontrés par les majeurs protégés, la multiplicité des dispositifs et l'évolution actuelle du travail social pousse les délégués à la tutelle à élaborer des projets d'insertion dans le cadre d'une prise en charge globale. Intégrer la personne dans son environnement, lui apporter les services dont elle a besoin, ... autant de liens visant l'autonomie des personnes et la restauration de la citoyenneté que les professionnels de la tutelle doivent tresser entre le tissu local et majeurs protégés, tout en veillant au respect des règles du mandat.

La décision de tutelle devient alors une mesure de derniers recours qui comprend une fonction d'accompagnement individualisé plus proche d'un substitut de service de suite que d'un service de gestion des biens.

L'agent de direction que je suis l'a bien compris en cherchant un autre modèle de gestion de l'organisation du service de tutelles. C'est pourquoi ma réflexion portera sur les nécessaires réajustements internes du service des tutelles de l'U.D.A.F. dans le but de répondre à cette problématique de "reconquête individuelle". La question centrale peut alors apparaître comme un paradoxe quand il s'agit de réfléchir aux finalités d'intervention des mesures de tutelle caractérisées par une réduction d'autonomie. Cette démarche s'inscrit dans le sens des finalités du travail social : la liberté et la reconnaissance des personnes en difficulté sociale. Dès lors, et voici ma question :

"Comment la mesure de protection juridique peut-elle créer les conditions d'une réappropriation des droits, de la citoyenneté, et trouver un équilibre entre le besoin de protection et la recherche de l'autonomie nécessaire à la personne ?".

---

<sup>1</sup> CHASSERIAU, Ch. *Rapport au Ministre des Affaires sociales, de la santé et de la ville.* 11/93.

Le Code Civil demeure muet sur cet équilibre, alors que la Cour de Cassation et l'ensemble des acteurs de la tutelle considèrent que toute mesure de protection juridique s'adresse à la personne et non uniquement à ses biens.

Nous constatons que les problèmes rencontrés sont les suivants :

1- Les problèmes des personnes en difficulté sociale font prendre conscience des pertes de sens de la mesure ; il faut multiplier les propositions de médiation, d'animation, pour relancer le travail social dans sa fonction de lien. Créer une dynamique capable d'aider les personnes protégées à prendre en main leur destin, à redevenir acteurs de leur propre vie, quelles que soient les difficultés qui ont pu surgir et qui ont créé des situations handicapantes.

2- Le travail social a besoin pour ses acteurs d'une formation sans cesse améliorée, obligatoirement actualisée pour épouser les variations du contexte social et répondre à la demande de la population dont elle s'occupe. Ce qui compte pour le professionnel du travail social, ce ne sont pas les handicaps cumulés, ce ne sont pas les difficultés enregistrées, les carences plus ou moins nombreuses ou importantes, ce sont les potentialités, les éléments positifs sur lesquels on peut, ensemble, s'appuyer pour redresser une situation.

Compte-tenu de ces constats, il est nécessaire de mener une réflexion permettant de proposer plusieurs réponses et des actions. La notion de responsabilité questionne le service tutelle sur ses pratiques :

Quel moyen d'action va-t'il mettre en place pour que la mesure ait- un sens et respecte les droits fondamentaux de la personne ?.

Dans ce document, au travers du cadre législatif , je rappelle l'évolution de la notion de protection des biens et des personnes dans le contexte de la politique familiale. Je souligne la nécessité de reconsidérer nos pratiques afin d'améliorer la prestation servie. C'est l'objet de la première partie.

Dans la deuxième partie, le rapprochement des notions de protection individuelle et de compétence sociale donne une orientation à notre action dans le sens de la promotion des acteurs, et donc de la citoyenneté. Il nous conduit à l'intégration socioculturelle des individus et à la résolution de problèmes multiples.

La troisième partie traite de la mise en pratique de la re-organisation du service des tutelles . C'est le cadre de l'action.

# 1. LE CADRE DE LA TUTELLE

## La protection des biens et le gouvernement de la personne

"Le droit n'est qu'un instrument au service des gens" ...

... "Le juge est aussi là pour faire du social" ...<sup>2</sup>

La législation actuelle et future, peut-elle contribuer aux mieux-être des personnes protégées?

Les mots "tutelle, tuteur " sont des termes génériques évoquant indistinctement les différentes mesures de protection judiciaire et divers intervenants de ce secteur sans distinction des tuteurs familiaux, hospitaliers ou associatifs.

### 1.1. Le milieu institutionnel

#### 1.1.1. Approche globale de la mesure de protection

##### 1.1.1.1. Historique

Les enfants privés de famille, les adultes souffrant d'un handicap physique ou mental et les familles en grande difficulté sociale sont susceptibles de bénéficier en France d'un statut dérogatoire connu sous le nom de tutelle.

Etymologiquement, le terme est issu du latin "tutela" qui signifie "surveiller".

Le concept de tutelle s'est développé dans le droit romain : c'est celui de la tutelle testamentaire. Le tuteur ne représente pas le mineur, il est le maître des biens. Le droit romain ne s'occupe que des droits patrimoniaux et pour le reste fait confiance aux usages familiaux.

Plus tard, le Code Civil Napoléonien (1804) consacre deux dispositions pour faire face à l'altération de la volonté : d'une part, l'interdiction judiciaire qui est une décision de justice de mettre sous tutelle les individus en état de démence, d'autre part le conseil judiciaire pour assister les faibles d'esprit<sup>3</sup> et les prodiges.

<sup>2</sup> AUGÉY C - Juge des Tutelles - Villeneuve sur Lot - Intervention en réunion de service - Mai 1998

<sup>3</sup> Personnes qui avaient besoin d'une protection, mais dont les facultés mentales n'étaient pas altérées au point de justifier une intervention.

Ce système se révélera insuffisant en raison de la peur des familles à faire constater judiciairement l'état mental du malade, en raison de la lourdeur de la procédure et du fait de l'absence totale d'individualisation.

### **1.1.1.2. L'évolution**

Le Code Civil <sup>4</sup> précise que " tout français jouira des droits civils ". Le principe du droit français actuel est que la capacité est la règle. Ce principe paraît traduire une évidence : toute personne est libre de faire les actes qui lui conviennent.

La règle c'est donc la capacité, l'incapacité devenant l'exception, néanmoins cette liberté comporte des limites. Le principe que toute personne soit titulaire de l'ensemble des droits civils est une chose, que toute personne puisse les exercer en est une autre.

La capacité d'exercice étant l'aptitude à exercer des droits, et l'exercice des droits supposant une volonté consciente, il est logique que l'être privé de raison ne puisse participer efficacement à la vie juridique.

La Déclaration des Droits de l'Homme<sup>5</sup>, du 26 août 1789, indique que " tout ce qui n'est pas défendu par la loi ne peut être empêché "

Quand il y a incapacité, il faut donc qu'elle soit précisément mentionnée ; le doute devant toujours profiter à l'individu.

### **1.1.1.3. La notion de subsidiarité : Famille ou Etat**

La mesure de protection civile doit être subsidiaire , c'est-à-dire, elle supplée à tout autre décision qui pourrait être prise dans l'intérêt de la personne et qui ne conduirait pas à la priver de ses droits. Ainsi, la mesure de protection est dévolue prioritairement au conjoint.

D'autre part, les membres de la famille des intéressés sont cités en priorité au titre des personnes habilitées à saisir le juge des tutelles de l'organisation d'une mesure de protection, et doivent faire les actes conservatoires que nécessite la protection du patrimoine. La notion de subsidiarité prend une dimension particulière dans ces dernières années du fait du désengagement des familles pour prendre en charge le "malade" (éloignement, refus, incompétence ...).

Le principe de priorité familiale prend modèle sur la tutelle des mineurs, sans avoir pris en compte que la protection des majeurs peut être infiniment plus lourde et complexe que celle des mineurs, pour lesquels les solidarités familiales sont plus faciles à trouver. Les juges ont dû en réalité adapter cette notion de subsidiarité aux problèmes posés par la prise en charge d'une population très diverse par l'âge et par les pathologies qu'elle présente.

Ceci explique pour une large part l'augmentation spectaculaire du nombre de désignations des services associatifs.

Lorsque le juge constate la vacance de la tutelle, c'est à dire qu'il considère comme impossible de confier la mesure à la famille, il la défère à l'Etat. <sup>6</sup>

<sup>4</sup> Livre premier - Titre premier - Article huit

<sup>5</sup> A l'Article 5.



Cette décision de transfert de la mesure de protection d'une personne à l'Etat est le fait de l'appréciation du juge des tutelles. L'étude de la jurisprudence démontre une interprétation dans le sens de l'intérêt des personnes, c'est à dire à tenir de plus en plus compte des carences familiales.

D'une part les juges hésitent à imposer la charge de l'exercice de la mesure à un parent qui la refuse, d'autre part ils tiennent compte de l'intérêt de la personne qui s'accommodera mal d'un entourage hostile ou indifférent à l'intéressé.

Aujourd'hui en France, selon une étude du ministère de la justice sur les 500000 personnes protégées, la moitié est confiée à un membre de la famille. L'autre moitié est répartie d'une part, entre les gérants hospitaliers et les tuteurs privés, et d'autre part pour 170000 d'entre elles sont confiées aux 3500 délégués à la tutelle des associations tutélaires.

### **1.1.1.4. Le dispositif actuel**

L'objectif de ce chapitre est d'éclairer le lecteur sur les principes essentiels des dispositifs de protection.

Dans tous les cas, il s'agit de décision judiciaire, prononcée soit par le juge des enfants pour la tutelle aux prestations sociales familiales (T.P.S.F.), soit par le juge d'instance chargé des tutelles pour la tutelle aux prestations sociales adultes (T.P.S.A) ou la tutelle aux majeurs protégés (T.M.P.).

Les juges sont donc les personnages clefs du système de protection en France et deviennent de véritables prescripteurs d'interventions sociales auprès des majeurs protégés lorsqu'ils nomment tuteur une association œuvrant dans le champ de l'action sociale.<sup>7</sup>

#### **1.1.1.4.1. La loi du 18 octobre 1966**

Cette loi<sup>8</sup> a pour objet, par l'intermédiaire de la gestion des prestations familiales ou sociales, l'exercice d'une action éducative ou d'accompagnement social auprès de famille ou d'adultes momentanément en difficulté.

On distingue :

- La tutelle aux prestations sociales familiales prononcée par le juge des enfants ;
- La tutelle aux prestations sociales adultes prononcée par le juge des tutelle.

Dans les deux cas, le tuteur désigné pour une durée limitée, éventuellement renouvelable, est le tuteur des prestations sociales et non celui de la personne.

<sup>6</sup> Article 433 du Code Civil: " Si la tutelle reste vacante le juge la défère à l'état "; décret 74.930 du 6 novembre 1974 pour la tutelle, et extension à la curatelle par le décret 88.762 du 17 juin 1988.

<sup>7</sup> Certains juges disent volontiers " faire du social" et assimilent leur fonction de magistrat à un réel travail social. D'autres ne gèrent pas cette finalité mais confient volontairement les mesures aux associations employant des travailleurs sociaux.

<sup>8</sup> N° 66-774 - Code de la Sécurité Sociale

### 1.1.1.4.2. La loi du 3 janvier 1968

L'article 488, alinéa 1 du Code Civil précise que la majorité est fixée à 18 ans révolus : à cet âge, on est capable de tous les actes de la vie civile.

L'article prévoit deux cas dans lesquels l'exercice de cette capacité est plus ou moins réduite et où la personne peut être protégée :

- Lorsqu'il y a altération des facultés personnelles mettant la personne dans l'incapacité de pourvoir seule à ses intérêts. Cette altération peut être d'origine mentale, par suite de maladie, d'infirmité ou d'affaiblissement dû à l'âge, ou d'origine corporelle, dans la mesure où elle empêche l'expression de la volonté ;

- Lorsqu'il y a prodigalité, intempérance ou oisiveté de la personne l'exposant à tomber dans le besoin ou compromettant l'exécution de ses obligations familiales ;

La Loi est donc une réforme des incapacités qui ambitionne une diversité d'interventions :

- " Offrir des régimes divers pour répondre à la diversité des situations" <sup>9</sup>,
- "Rechercher un équilibre basé sur la liberté de l'individu, fut-il, aliéné " <sup>10</sup>,
- " Si la loi de 1968 a ignoré le cadre social, par contre elle n'a pas ignoré l'humain".<sup>11</sup>

La mesure de tutelle<sup>12</sup> à pour objet de protéger l'individu à travers la gestion de son patrimoine. Sa vocation initiale, dans l'esprit du législateur, est une vocation de protection à travers la situation patrimoniale.

### 1.1.1.5. L'interprétation du champ d'application

Il s'agit ici de poser notre réflexion sur l'aspect tutelle à la personne, "gouvernement de la personne" et sur les conséquences économiques de cette mission.

L'esprit de la loi de 1968, c'est la volonté de prendre en considération les actes juridiques comme porteurs de l'individu, lequel se réalise en tant qu'être humain dans les actes juridiques de tutelle à la personne, "gouvernement de la personne" et sur les conséquences économiques de cette mission.

#### Approche juridique :

La tutelle aux biens de la personne à protéger est clairement réglementée par le Code Civil, et doit être exercée par le représentant légal. Par contre la notion même de tutelle à la personne reste très sommaire. <sup>13</sup>

<sup>9</sup> M. PRIGENT Rapporteur du texte lors des débats à l'Assemblée Nationale du 10 Avril 1966

<sup>10</sup> M. PRIGENT Rapporteur du texte lors des débats à l'Assemblée Nationale du 10 Avril 1966

<sup>11</sup> Madame CHADELAT, Représentante du Ministère de la Justice ; ( colloque national de 1991, Lyon).

<sup>12</sup> Loi de 1968

<sup>13</sup> L' Article 450 du Code Civil : "Le tuteur prendra soin de la personne du majeur" s'applique par extension de l'Article 495 du Code Civil qui permet l'application aux majeurs de certaines dispositions spécifiques à la tutelle des mineurs.

### **Approche doctrinale :**

L'ensemble des fédérations tutélaires affirme que la tutelle à la personne est une mission essentielle du mandat tutélaire.

"Prendre soin du majeur" c'est continuer la mission des parents d'enfants handicapés" explique le représentant de l' U.N.A.P.E.I., c'est à dire veiller, globalement, sur les intérêts personnels et matériels du majeur protégé.

Le service des tutelles a une mission générale dans le respect des libertés fondamentales des personnes, qui doit lui permettre de veiller au bien être des usagers ainsi qu'à leurs conditions de vie et de toujours s'efforcer de les améliorer.

Les approches doctrinale et juridique nous permettent ainsi d'affirmer que le service tutelle a une mission d'aide à la personne. <sup>14</sup> Aujourd'hui, un service tutelle est investi d'une double mission : celle ancestrale de protection des biens et la nouvelle mission de protection de la personne.

Ces deux aspects de la mission tutélaire devront rester présent lors de la mise en œuvre du changement

## **1.1.1.6. Les trois dispositions.**

### **1.1.1.6.1. La sauvegarde de justice** <sup>15</sup>

C'est une mesure de protection immédiate, souple et généralement de courte durée prise sur déclaration faite au Procureur de la République par le médecin traitant lorsque une altération des facultés mentales ou corporelles est constatée.

Elle offre à une personne, tout en conservant l'exercice de ses droits, la possibilité d'annuler les actes qu'elle a passés ou les engagements qu'elle a contractés, pour simple lésion au moment de l'acte, sans qu'il soit nécessaire de prouver l'existence d'un trouble mental. C'est une mesure de sécurité.

### **1.1.1.6.2. La curatelle** <sup>16</sup>

C'est une mesure intermédiaire plus protectrice que la sauvegarde de justice : elle s'adresse aux personnes qui ont besoin d'être conseillées ou contrôlées dans les actes de la vie civile.

Elle est prononcée par le juge des tutelles et donne lieu à publicité, c'est à dire qu'elle est inscrite au répertoire civil.

La souplesse de cette mesure permet au juge d'adapter les effets en fonction des besoins de la personne. Ainsi le juge peut prononcer des curatelles allégées en

Un arrêt de la Cour de Cassation du 18 Avril 1989, précise que "les régimes civils d'incapacité ont pour objet, d'une façon générale, de pourvoir à la protection de la personne et des biens de l'incapable".

Mentionnons également l'Article 43 du Code de déontologie médicale qui dispose "qu'un médecin appelé à donner des soins à un incapable majeur doit s'efforcer de prévenir le représentant légal et d'obtenir son consentement".

<sup>14</sup> Cette mission est conférée par un jugement émanant du juge des tutelles du tribunal d'Instance qui confie au service le devoir (juridique et moral) et la responsabilité (juridique et morale) de veiller sur les intérêts du majeur protégé, c'est à dire la protection de sa personne (Article 450-al.1) et de ses biens "qu'il administrera en bon père de famille, en répondant des dommages et intérêts qui pourraient résulter d'une mauvaise gestion". (Article.450 - al.2)

<sup>15</sup> Code Civil. Articles 491 à 491-6.

<sup>16</sup> Code Civil. Articles 508 à 514.

énumérant les actes que la personne peut faire seule ou des curatelles renforcées, en confiant la gestion financière au curateur.

### **1.1.1.6.3. La tutelle <sup>17</sup>**

C'est le moyen de protection qui s'adresse aux personnes qui ont besoin d'être représentées d'une manière continue dans les actes de la vie civile.

De manière globale, le Code Civil se réfère aux règles prescrites pour la tutelle des mineurs à l'exception des règles concernant l'éducation des enfants.

Le tuteur peut faire seul les actes conservatoires ainsi que les actes d'administration de gestion courante, mais il doit obtenir l'autorisation du conseil de famille ou du juge des tutelles pour passer les actes de disposition qui engagent le patrimoine du majeur.

### **1.1.1.7. Un financement diversifié**

#### **1.1.1.7.1. La loi du 18 octobre 1966**

Il est constitué une commission départementale des tutelles dont la composition est fixée par le décret du 25 avril 1969. n° 69-399.

Cette commission présidée par le préfet ou son représentant implique les différents interlocuteurs de l'administration, les services débiteurs de prestations et des personnes désignées par le préfet en raison de leur compétence particulière en matière de politique familiale et de protection des personnes âgées.

Elle élabore le budget prévisionnel des dépenses pour l'ensemble des tutelles du département, propose le prix du mois tutelle et examine l'apurement des comptes de l'exercice écoulé. De plus, elle étudie le rapport d'activités et propose toutes les mesures susceptibles d'améliorer l'organisation et le fonctionnement des tutelles dans le département. <sup>18</sup>

#### **1.1.1.7.2. La loi du 3 janvier 1968**

Le financement des mesures de protection aux majeurs protégés est complexe.<sup>19</sup>

La sauvegarde de justice avec mandataire spécial n'a pas de rémunération expressément prévue par les textes. En principe, sur le fondement des règles propres à la gestion d'affaires, le mandataire se fait rembourser, sur les biens de la personne protégée, les frais engagés par lui pour exercer sa mission.

Pour la curatelle et la gérance de tutelle, il est prévu des émoluments calculés sur l'ensemble des revenus annuels :

- 3% sur les 15000 premiers francs ;
- 2% de 15000 à 45000 francs ;
- 1% au-delà de 45000 francs.

<sup>17</sup> Code Civil. Articles 492 à 507.

<sup>18</sup> L'Article 27 du décret indique ``qu'au vu des propositions de la commission, le préfet arrête, pour chacun des tuteurs et dans la limite des plafonds prévus à l'Article 25, le montant définitif de la contribution par famille ou par personne selon le cas, que doivent verser les organismes ou services débiteurs de prestations sociales.``

<sup>19</sup> Code Civil- Décret du 15 février 1969 relatif à la gérance de tutelle et décret du 6 novembre 1974 portant organisation de la tutelle d'état et curatelle d'état.

Une rémunération supplémentaire peut être allouée à titre exceptionnel, par le juge des tutelles s'il a confié des attributions excédant les pouvoirs ordinaires.

### **1.1.1.7.3. Dans le cadre d'une convention Etat**

La tutelle et curatelle d'Etat : le juge des tutelles défère à l'Etat <sup>20</sup> les mesures vacantes, c'est-à-dire, qu'aucun membre de la famille n'est en mesure d'exercer la mesure. Une convention passée, entre l'Etat et l' U.D.A.F., permet de gérer ces mesures et de prévoir leur rémunération. <sup>21</sup>

Un arrêté préfectoral fixe annuellement le prix du mois de l'intervention qui sera atténuée du montant de la participation de la personne protégée. Ce prix moyen est compris entre 280 F et 650 F.

### **1.1.1.8. La notion de protection dans le cadre Européen**

Au niveau européen, nous pouvons distinguer deux approches dominantes :

- En Belgique et en Italie, il existe un dispositif reposant essentiellement sur la protection patrimoniale des personnes. Ce régime de protection retire aux personnes concernées l'exercice de la plupart de leurs droits.

- L'Espagne, la Hollande, la Suède ou l'Allemagne ont organisé une nouvelle forme de tutelle, qui en matière de droit des personnes tend à un dialogue permanent entre le protecteur et le protégé, en invitant à la recherche du consentement de ce dernier.

L'évolution la plus significative me paraît se situer dans le dispositif allemand qui a été modifié par une loi de Septembre 1990 entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1992.

D'une part, l'aide à la gestion apurée des familles fait partie intégrante de l'action sociale (équivalent du conseil en économie sociale et familiale français) ; il n'y a donc plus de mesure similaire à la tutelle aux prestations familiales ; d'autre part il a été instaurée une mesure de protection unique " l'assistance" comparable à certains égards à la curatelle française.

Plusieurs principes du dispositif allemand présentent un intérêt non négligeable eu égard à la citoyenneté :

- La mesure d'assistance n'a aucun effet automatique sur la capacité de l'intéressé ; les conditions médicales constatées par expertise sont limitées à la maladie psychique, le handicap corporel ou l'altération des facultés de l'esprit. Le handicap social, compris comme propension à un comportement déviant ou à la délinquance n'est pas une cause d'assistance ;

- Un principe de nécessité limite les pouvoirs de l'assistant à ce qui est nécessaire à la personne. De plus la mesure est limitée dans le temps. Elle doit être examinée au plus tard dans les cinq ans ;

- Un principe dit de subsidiarité, subordonne la mesure d'assistance à l'inexistence d'autres solutions (mandataire, famille, amis, voisins, services sociaux ...) permettant d'assurer la protection des intérêts de la personne protégée.

<sup>20</sup> Article 433 du Code Civil.

<sup>21</sup> Le décret du 6 novembre 1974 organise le mandat; l'arrêté du 15 janvier 1990 les modalités de financement et de calcul du prélèvement sur les revenus des personnes.

Manifestement les services de tutelle s'orientent vers une harmonisation des systèmes européens de protection des individus, les évolutions du système français et allemand l'illustrent.

## 1.1.2. Le mouvement familial

Nous venons de voir l'évolution historique de l'aide aux majeurs que la société a mis en œuvre au fil du temps. Nous allons examiner maintenant comment les services de tutelle sont apparus dans le cadre de l' Union Nationale des Associations Familiales (U.N.A.F.).

Comme le disait A. DUCAMP :

"Il est nécessaire de tenir compte de l'histoire des institutions, de leurs originalités, de leurs spécificités constitutionnelles plus que techniques."

Officiellement, l' U.N.A.F est née le 3 mars 1947, par une ordonnance du Général de Gaulle <sup>22</sup> qui concrétise une volonté d'assurer sur le plan matériel et moral la défense des intérêts généraux des familles.

### 1.1.2.1. Avant 1938

Les premières associations familiales apparaissent en 1871 et 1876 sans lien entre elles, principalement dans les paroisses protestantes.

Caractéristiques communes :

- Un souci des problèmes éducatifs ;
- La pratique de l'entraide ;
- Une forte inquiétude quant au déclin démographique du pays.

On remarque entre 1896 et 1937, la création d'une multitude d'associations et de mouvements d'intérêts familiaux. <sup>23</sup>

Parmi les résultats obtenus, il faut souligner :

- La loi d'assistance aux familles nombreuses de juillet 1913 ;
- Un système de déduction d'impôts sur le revenu en 1914 ;
- Des journées d'étude consacrées notamment aux problèmes scolaires en 1916.

Puis des avancées notables :

- Association accueillant tous les couples quelque soit le nombre d'enfants ;
- Election de parlementaire de gauche ou de droite issu des mouvements familiaux ;
- La fédération nationale des associations de familles nombreuses lançait, dès 1930, un appel pour une politique familiale "cohérente".

<sup>22</sup> n°: 45-323-

<sup>23</sup> Comme la Ligue Populaire des Pères et Mères de familles nombreuses fondée en 1908, qui comptait 1 millier de sections totalisant plus de 600 000 adhérents en 1913.

## 1.1.2.2. De nos jours

Un rapport au président de la république, de 1938, reconnaît l'insuffisance de la politique familiale, et précise l'engagement financier de la collectivité nationale pour une approche nouvelle du fait familial.

Un décret-loi du 29 juillet 1939 intitulé "Code de la famille" exprimait une volonté "de constituer une armature solide où la famille pourrait désormais s'épanouir". C'est la consécration du partenariat pouvoirs publics et mouvements familiaux.

L'ordonnance du 3 mars 1945, de M. PRIGENT, commissaire général de la famille, fait suite aux travaux de MM. SCHUMMAN et MENDES-FRANCE, instituant la volonté du pouvoir de favoriser la famille et régissant les unions d'associations familiales.

La structure, le rôle et les prérogatives de l' U.N.A.F sont inscrits dans le code de la famille.<sup>24</sup>

La loi<sup>25</sup> dispose que l' U.N.A.F. au plan national, et les U.D.A.F. dans chaque département, ont pour rôle de :

- Donner leur avis aux pouvoirs publics sur les questions d'ordre familial et leur proposer les mesures qui paraissent conformes aux intérêts matériels et moraux des familles.
- Représenter officiellement auprès des pouvoirs publics l'ensemble des familles et notamment désigner ou proposer les délégués des familles aux divers conseils, assemblées ou autres organismes institués par l'état, le département, la commune
- Gérer tout service d'intérêt familial dont les pouvoirs publics estimeront devoir leur confier la charge ;
- "Exercer devant toutes les juridictions, sans avoir à justifier d'un agrément ou d'une autorisation préalable de l'autorité publique, l'action civile" relativement aux faits de nature à nuire aux intérêts moraux et matériels des familles.

## 1.1.2.3. L'U.N.A.F. : Une structure originale

Afin de répondre à sa mission, l'U.N.A.F. est organisée en 5 départements d'étude qui ont pour taches de mener des réflexions dans les domaines les plus divers intéressant directement les familles :

- Psychologie et droit de la famille(évolution de la famille, éthique, dimension familiale de l'immigration) ;
- Grands équilibres(démographie, économie, fiscalité, aménagement du territoire, prestations sociales et familiales, santé, vieillesse, solidarité inter-génération) ;
- Education et formation(enseignement, insertion professionnelle et emploi) ;
- Vie quotidienne(consommation et usage des biens et services, médias et loisirs, action sociale et participation à la vie associative et locale) ;
- Habitat et cadre de vie(habitat et logement, environnement et écologie, équipements).

L'U.N.A.F. est signataire de la convention collective du 16 novembre 1971, applicable aux U.D.A.F. gestionnaire d'un service de tutelle. L'U.N.A.F. préside la commission

<sup>24</sup> Décret 56-149 du 24 janvier 1956. Modifié par la loi du 11 juillet 1975 n°:75-629

<sup>25</sup> Code de la Famille et de l'Aide Sociale Titre 1. Chapitre 1. Section 1. Article 3.

paritaire nationale d'interprétation et de négociation ainsi que le conseil de discipline qui traite des éventuels litiges.

### **1.1.2.4. L'U.D.A.F. 47**

En Lot-et-Garonne, l'U.D.A.F. a été créée le 12 mai 1946, par les représentants de 12 associations. <sup>26</sup>

L'U.D.A.F. 47 regroupe aujourd'hui 78 associations familiales, réparties en 11 fédérations représentant plus 6000 familles adhérentes.

Elle compte également 75 membres salariés représentant 58 postes de travail en équivalent temps plein.

#### **L' U.D.A.F. 47 et la politique familiale**

"La famille est une des valeurs essentielles sur lesquelles est fondée la société. C'est sur elle que repose l'avenir de la nation. A ce titre la politique familiale doit être globale."<sup>27</sup>

L'U.D.A.F. considère que la politique familiale doit permettre à chacun de construire sa vie dans la liberté ; ce qui implique le respect de la famille dans son unité et dans toutes ses fonctions.

Lors du colloque organisé par la commission "Habitat et cadre de vie" le 15 avril 1999, sur le thème "Les familles réfléchissent à l'aménagement de leur territoire : "Quel avenir pour nos zones rurales ? " la présidente affirmait que, ..."Toutes les familles d'une commune, d'une région, d'un pays se sentent pleinement concernées par leur avenir. C'est la base de tout développement local et on ne peut concevoir une politique d'aménagement du territoire sans partir des besoins, des préoccupations des familles et en concertation avec elles pour aborder l'aménagement de notre territoire, dans un développement harmonieux."

La force de notre engagement se matérialise par notre capacité d'imagination et de créativité, mais surtout de mobilisation et d'entraînement. Le développement local ne se conçoit pas sans la mise en commun des volontés et des moyens, dans le cadre d'un projet porteur des ambitions et des espérances des familles. Les éléments déterminants de l'aménagement de la vie dans notre collectivité sont basés sur la capacité à associer les différentes ressources, l'adaptabilité au changement et la capacité à l'anticipation.

L'intervention de l'U.D.A.F. 47 s'inscrit résolument dans la perspective décrite par le rapport FRAGONARD," c'est la nature des besoins des usagers qui oriente le sens de l'action collective". Dès lors, en déplaçant les frontières du champ du social, le nouveau sens donné à l'action va permettre de mobiliser des compétences variées sur des objectifs précis, selon le principe de l'approche globale des problèmes et de la transversalité. Par exemple, à travers des actions d'animation, la diversité des expériences auprès de publics en difficulté sociale implique des qualités de relations

<sup>26</sup> Lors de cette Assemblée Générale, le délégué régional expose ``les raisons qui obligent à aller vite pour constituer l'Union départementale:

- pouvoir assurer au plus tôt les charges et services que les pouvoirs publics confient aux U.D.A.F.;
- faire un fichier départemental des familles nombreuses;
- procéder à la répartition de butane; participer à divers comités...

<sup>27</sup> Article premier de la loi relative à la famille du 12 juillet 1994.



humaines. J.-C. Gillet désigne ces compétences comme, "...transversales, génériques, autour des attitudes relationnelles et de communication" .<sup>28</sup>

C'est ainsi que, dans le service des tutelles ou dans le cadre de ses missions, l'offre de service de l'U.D.A.F. 47 s'est développée sous des formes de "communication sociale" par l'intervention spécifique et personnalisée de travailleurs sociaux, de juristes, d'économistes, de psychologues et d'animateurs socioculturels.

Ainsi, l'U.D.A.F. 47 s'est vue confier des missions d'insertion dans le cadre de l'appui social individualisé des chômeurs de longue durée sur un secteur géographique du département, ou encore des missions spécifiques d'accueil dans le cadre du comité d'entraide pour les français rapatriés d'Algérie.

Actuellement, une mission dans le cadre du contrat de ville agit dans le champ spécifique de la prévention de la santé au sein d'un réseau d'acteurs locaux à l'échelle d'un quartier.

"La famille reste au cœur de notre approche " affirme la présidente de l'U.D.A.F.. ... "L'Union Départementale des Associations Familiales a bien l'intention de s'affirmer comme actrice importante et comme structure à part entière dans la vie du département". "Elle doit se mêler de tout", a-t-elle exprimé à l'occasion des vœux du personnel, "et par conséquent l'intérêt de la santé et de la protection des familles fait partie de nos préoccupations constantes."

Dans ce contexte de politique familiale, le service des tutelles s'inscrit comme le support logistique privilégié et révélateur des problèmes individuels ou familiaux des citoyens de notre département

### **1.1.3. Le service des tutelles**

Ce service s'inscrit dans la mission de l'association de "gérer des services d'intérêts familiaux à la demande des pouvoirs publics".

On peut distinguer trois dates significatives de l'organisation du service dépendante notamment de l'évolution du nombre des mesures.

---

<sup>28</sup> GILLET JC. *Animation et animateurs, le sens de l'action* page 167

	1987	1993	1998
<b>MESURES</b>			
TPSF	110	105	121
TPSA	170	210	198
Doublées	10	300	547
MP	170	400	537
Ad'hoc		25	110
Toutes	460	1 040	1 500
<b>EFFECTIF SALARIE</b>			
Administratif et encadrement	9	13	19
Délégués tutelle	10	19	36
Tous	18	40	65
Tous (ETP)	18	32	53

Soulignons:

- L'augmentation en nombre de mesures tout en précisant la création de trois autres services dans le département depuis 1990;
- La stabilité en nombre des TPSF et TPSA ( 280 mesures en 1987 pour 319 mesures en 1999);
- L'augmentation d'activité est particulièrement sensible dans le secteur MP.

Parallèlement le ratio "nombre de mesures / effectif agent" inférieur à 30 est stable sur la période et significatif de notre potentiel humain.

L'évolution du ratio "nombre de mesures / délégués à la tutelle" (48,6 en 1987, 55 en 1993 et 42,3 en 1999) illustre notre orientation de se rapprocher des usagers en diminuant le nombre de personnes suivies par délégués.

Dans le même temps, les investissements informatiques nous ont permis de réaménager les postes de travail administratif tout en apportant plus de sécurité, de souplesse et de service aux usagers sans augmentation significative de l'effectif.

### **1.1.3.1. Trois étapes**

#### **Avant 1987**

Les premiers salariés du service apparaissent dans la comptabilité de 1970 (administratif et délégué à la tutelle).<sup>29</sup>

C'est la présence d'enfants dans la famille qui détermine l'action à conduire et l'implication du tuteur.

<sup>29</sup> Auparavant, quelques mesures étaient exercées, semble-t-il, par des militants d'association familiale sans formation spécifique, ni contrôle de l'administration.

L'exigence de l'administration au début des années 80 s'est traduite par le recrutement de personnel diplômé du travail social, afin de favoriser la structuration d'un service de tutelle professionnel.

Au début des années 80, trois délégués intervenaient sur la base d'une intervention polyvalente par répartition géographique à partir de leur domicile. Ils venaient au siège d' Agen une fois par semaine, et traitaient les problèmes administratifs comptables, ... rencontre avec le juge ... <sup>30</sup>

## De 1987 à 1993

Une première structuration du service a lieu en 1987, basée sur :

- la prise de conscience collective de la nécessité d'une intervention articulée autour du mandat tutélaire et la réalité du financement;
- le souci de fournir des comptes à jour à nos usagers.

La spécificité du mandat tutélaire faisait la différence entre les deux activités.

On dégageait ainsi 2 groupes:

- celui des TPSF et TPSA (loi du 18 Octobre 1966)
- celui des majeurs protégés et état (loi du 3 Janvier 1968)

Objectifs poursuivis	Réponses adoptées
Mieux cerner l'intervention du tuteur dans le cadre des mesures MP ( jusqu'à l'indifférenciation de l'intervention sur le mode TPSF)	Création du service MP sur la base du volontariat et de la cooptation Travail sur les textes, formation, embauche de juristes
Mieux encadrer la gestion du service ( avons nous les fonds en banque pour rembourser les personnes?)	Séparation comptable, service PS et MP Outil informatique, formation du personnel
Rechercher des financements pour chaque mandat confié au service	Convention de rémunération (juges et service) Doublement des mesures TPS

**Les effets positifs** : une meilleure lecture du mandat, un effet dynamique pour le personnel, la mise en place des premiers outils informatiques en comptabilité.

**Les limites** : l'inégalité des tâches en fonction du groupe (groupe T.P.S.A : 35 dossiers par délégué - groupe T.M.P. : 120 dossiers par délégué) due aux limites du financement en majeur protégé.

## Depuis 1993

La restructuration de 1993 est fondée sur la recherche de réponses aux besoins des personnes bénéficiaires des mesures de tutelle, autour du lieu de vie.

C'est la résidence de la personne qui détermine le sens de l'intervention.

Le principe d'intervention du délégué est une rencontre au domicile des personnes.

<sup>30</sup> ... C'était aussi un temps de rencontre avec le Président, l'occasion de se réunir ..."à la cafétéria du Mammouth parce qu'on peut faire les courses en même temps". Souvent ce déplacement servait de transport pour des familles qui faisaient leurs achats ou des démarches ....

<b>Objectifs poursuivis</b>	<b>Réponses adoptées</b>
Mieux équilibrer les charges de travail par délégué et par service	Création de groupes en fonction du lieux de vie des usagers
Recrutement en fonction du financement et non en fonction du nombre de mesures.	Intervention personnalisée en fonction des besoins identifiés des personnes et non des financements escomptés
Réduire l'isolement de délégués et sécuriser nos interventions	Création de la fonction de responsable de secteur
Simplifier et uniformiser le traitement comptable des mesures	Création de groupes: administratif, gestion, secrétariat. Investissement informatique, ( mini-ordinateur). Formation du personnel Réduire le nombre de mesures non financées

### **1.1.3.2. L'organisation actuelle du Service**

L'organisation fixe deux priorités : d'une part produire un suivi comptable des mesures avec un maximum de sécurité, d'autre part prendre en compte les besoins de protection des personnes en les rencontrant à leur domicile.

#### **Ressources matérielles**

Nous intervenons sur l'ensemble du département, à partir de trois sites<sup>31</sup>. En créant des antennes nos objectifs sont :

- Satisfaire aux besoins d'espace mètres carrés du fait de l'augmentation de l'activité ;
- Réduire les temps et la fatigue des déplacements du personnel ;
- Diminuer les frais de déplacements ;
- Répondre aux souhaits de proximité exprimés par les personnes protégés et par les partenaires.

#### **Ressources humaines**

Sur un plan pratique chaque groupe est animé par un responsable de service qui a en charge :

- Tout ce qui concerne la vie du groupe (réunions internes, accompagnement des nouveaux délégués, attribution et ouverture physique des mesures, gestion des congés, suivi du courrier...);
  - L'aide technique aux délégués (actuellement 12 délégués, environ 500 personnes)
- ; Les rencontres avec les juges et les partenaires externes.

LE GROUPE "FAMILLE"

<sup>31</sup> - Le siège d'AGEN (1300 m<sup>2</sup>, 60 postes de travail, salles de réunion ...) qui centralise l'ensemble des activités administratives de l'U.D.A.F., (comptabilité, direction, gestion, ...).Equipement informatique AS 400.

- L'antenne de MARMANDE réservée au service des tutelles (6 postes de travail de délégué, 1 poste administratif, une salle de réunion ) mise en fonction 1999.

- L'antenne de VILLENEUVE / LOT (2 postes de travail) partagée avec une association "point d'accès au droit". (en projet la création en 2000 d'un pôle social en partenariat avec la CAF et la CPAM., sur 800 m<sup>2</sup>)

Actuellement, 120 mesures de tutelles aux prestations sociales familiales, suivies par 6 délégués (4,6 équivalent temps plein) soit 25 dossiers par personne. ( Formation initiale : 3 conseillères en économie sociale et familiale, 2 assistantes sociales, 1 éducateur spécialisé).

Le groupe a une moyenne d'âge de 41 ans, et remplit les conditions requises pour exercer les mesures de T.P.S. (âge, ancienneté...) et formation spécifique.

<b>Formations initiales</b>	<b>Parcours professionnel et formations autres</b>
3 conseillères en économie sociale et familiale 2 assistantes sociales 1 éducateur spécialisé	2 enseignants en collège 1 formateur éducation spécialisée 1 D.S.T.S. en cours

LE GROUPE " DOMICILE "

Actuellement, 780 mesures prise en charge par 27 délégués (18 E.T.P.) soit de 40 à 47 personnes suivies par délégué. Répartition par secteur géographique, par formation initiale. Moyenne d'âge 42 ans, (plus jeune 28 ans, plus âgés 56 ans)

24 ont suivis les formations spécifiques T.P.S. ou MP, 2 sont en cours.

<b>Formations initiales</b>	<b>Parcours professionnel et formations autres</b>
15 éducateurs spécialisés 6 assistants sociaux 2 D.E.F.A. 1 maîtrise droit 1 maîtrise science éco 1 maîtrise A.E.S D.E.S.S. science de l'éducation	5 formateurs éducation spécialisé licence espagnol D.E.U.G. de philosophie diplôme universitaire d'animation licence de gestion diplôme de gérontologie sociale

LE GROUPE "INSTITUTION"

Actuellement, 500 mesures prise en charge par 6 délégués à temps plein. Répartition par établissements sur chaque secteur géographique (maison de retraite, foyer handicapé, hôpital psychiatrique...). Moyenne âge de 48 ans. Tous ont suivis les formations spécifiques.

<b>Formations initiales</b>	<b>Parcours professionnel et formations autres</b>
2 éducateurs spécialisés 3 juristes (maîtrise ) 1 gestionnaire	1 licence A.E.S. 1 Dess "étude de marché" 1 gérontologie sociale

LE GROUPE "ADMINISTRATIF"

15 personnes dont un cadre "coordinatrice" ( 10,5 E.T.P.)

4 personnes	Standard, accueil, courrier
4 personnes	Comptabilité tutelle
4 personnes	Secrétariat tutelle
2 personnes	Service du personnel, gestion

Formations initiales	Parcours professionnel et formations autres
3 B.T.S. administratif 5 B.E.P. administratif 3 B.A.C. pro	2 capacité en droit

## 1.2. L'intervention du délégué à la tutelle

" Les U.D.A.F., à travers le champ d'intervention de leurs travailleurs sociaux, participent à privilégier l'action à la personne". <sup>32</sup>

Il est sûr que les compétences en matière de tutelles aux prestations sociales ont facilité le transfert de savoir faire vers les mandats de majeurs protégés.

Ainsi, à l' U.D.A.F. de Lot-et-Garonne, le Conseil d'Administration s'est donné des objectifs et un champ d'action pour gérer les ressources et les biens de façon précise, claire et professionnelle dans l'intérêt du projet de la personne et pour soutenir l'intégration et la vie à domicile des personnes.

Le Conseil d'Administration souhaite que le service agisse sur le lieux de résidence des personnes de manière à permettre l'expression des droits fondamentaux des personnes. Nous avons signalé précédemment que le mandat judiciaire était la conséquence d'une altération de la capacité. Cette protection s'adresse à des majeurs en difficulté qui sont dans l'incapacité de gérer leurs intérêts qu'ils soient d'ordre personnel, économique ou patrimonial.

### 1.2.1. Définition du mandat

L'intervention du délégué à la tutelle doit permettre à un individu identifié par un mandat judiciaire, ordonné par un juge des tutelles, d'exercer sa pleine "capacité" de jouissance.

Le principe de l'exercice du mandat est fondé sur "un homme à coté d'un autre homme" par une approche conjointe, le tuteur et l'usager, à tous les niveaux de la vie sociale.

Ainsi, le service doit prendre en compte la réelle problématique rencontré au bénéfice exclusif de la personne et non des tiers (parents, proches, créanciers...)

En cherchant à restaurer les conditions d'existence les plus adaptées à chaque situation, l'intervention du service tend à promouvoir la personne protégée dans son lieu de vie, dans son quartier, dans la cité.

Le mandat judiciaire individuel amène l'intervenant à circonscrire l'action sur la personne, et l'incite à vouloir prendre en charge tout ce qui touche l'accompagnement social. Ainsi, souvent il dépasse la mission initiale de gestionnaire ...

<sup>32</sup> Commentaire du président de l' U.N.A.F., Monsieur R. BURNEL , en 1991, dans une lettre au Ministre de la Solidarité.

## 1.2.2. Rôle du délégué

L'article 450 du Code Civil énonce la priorité faite au tuteur de prendre soin de la personne", puis de gérer les biens "en bon père de famille" et enfin de répondre de sa gestion.

Le tuteur tient en matière de protection de la personne un mandat de curateur, c'est-à-dire, suivant le sens premier du terme "prendre soin de".

Le curateur est bien celui qui prend soin de l'autre... L'article 450 limite la représentation en matière de personnes majeures à certains actes extra patrimoniaux réglementés à incidence patrimoniale directe (divorce, donation ) dans lesquels le représentant ne peut agir qu'en application de la volonté du protégé.

Quelle que soit l'appellation : "tutelle à la personne", "gouvernement de la personne", "protection de la personne", le mandat tutélaire attribue au délégué à la tutelle une mission de curateur à la personne.

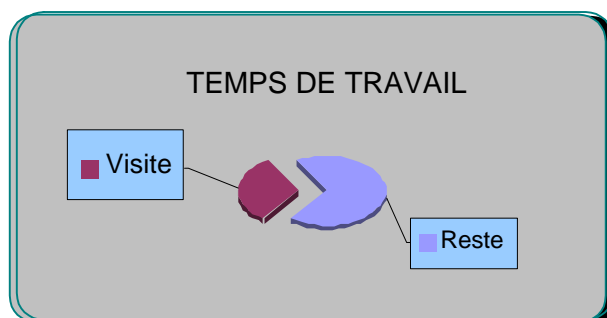
Par l'intermédiaire de l'aspect financier, et de la gestion des biens, l'intervenant a la possibilité d'agir sur la personne. Il ne peut se dégager de cette notion, de ce que va devenir la personne, comment l'intégrer, comment améliorer ses conditions d'existence.

Il doit permettre à la personne de bénéficier de tout ce dont elle a besoin.

## 1.2.3. Contraintes, limites du service

Accompagnement social -  
Etude du temps disponible  
par délégué

Voir calcul complet en Annexe E  
517 heures par an sont  
consacrées à l'accompagnement  
social, soit 52 heures par mois



Temps théorique disponible pour l'accompagnement				
Temps disponible divisé par Mesures par tuteur				
Groupe Famille	52	/	25	: 2,07 heures par mois
Groupe Domicile	52	/	45	: 1,15 heures par mois
Groupe Institution	52	/	85	: 0,40 heures par mois

Le temps moyen disponible pour l'accompagnement social par délégué du groupe domicile est légèrement supérieur à 1 heure par mois.

Si ce temps réservé à des rencontres mensuelles avec les usagers paraît suffisant pour exercer un mandat tutélaire, il ne permet pas un accompagnement de proximité dans la vie quotidienne.

Sachant que les services de tutelle devront dans les prochaines années fonctionner à coût constant <sup>33</sup>, il convient d'élargir le partenariat susceptible de le réaliser.

### 1.3. Etude de la population

Le service de tutelle n'intervient ni dans le repérage des besoins, ni dans le prononcé des mesures qui dépendent d'abord, des acteurs de la société civile et ensuite, des décisions des magistrats. Le développement en nombre des mesures répond donc essentiellement à des besoins sociaux exogènes, qu'il faut bien satisfaire dans le cadre de la loi.

Le double contrôle exercé globalement par les DDASS et individuellement, par les juges des tutelles et par les greffiers des tribunaux d'instance garantit l'exécution de cette mission de service public.

#### 1.3.1. Données quantitatives et statistiques

Nombre	au 31/12/96	au 31/12/97	Au 31/12/98
Nombre de mesures	1309	1369	493
Nouvelles mesures	278	250	303
Fin de mesures			151

Répartition et % d'activité dans le service						
	au 31/12/96		au 31/12/97		au 31/12/98	
		%		%		%
TPSF	114	8.7	107	7.8	121	8.1
TPSA+mesures doublées	685	52,3	704	51,42	725	48,55
MP	468	35,7	489	35,72	537	35,96
Ad hoc	42	3.2	68	4.97	110	7.37

A la lecture de ces tableaux, nous pouvons constater que :

- Sur les trois dernières années l'augmentation d'activité est de plus de 14%, dont 9% en 1998.
- Le cumul nouvelles mesures et fin de mesures (décès, transfert, main levée ...) représentent un mouvement de l'ordre de 30% de l'activité
- L'augmentation du nombre de dossiers en cours de traitement en ad hoc (représentation des mineurs en justice) 60% est très significative du besoin de ce secteur.

<sup>33</sup> Propos de M. GAUTIER P Journées Nationales UNAPEI de 1998,



## 1.3.2. Modes d'hébergements au 31/12/1998

Types de mesure				
Total mesures	1262			
<b>Mode d'hébergement</b>			Curatelle	Tutelle
Domicile personnel	807			
Dans la famille	19	69 %	475	399
Famille d'accueil	48			
Maison de retraite	190			
Foyer handicapé	81	31%	120	268
Hôpital	114			
Autres (S.D.F, Prison ...)	3			

Nous repérons également dans le tableau relatif au mode d'hébergement que :

- 69% des personnes suivies habitent leur domicile ou dans les familles; 54% sont bénéficiaires de mesures de curatelle
- 31% des personnes sont prises en charge par des institutions (maison de retraite, hôpital ...) et sont à 70% bénéficiaires de mesures de tutelle.

### 1.3.3. Données économiques

Cette donnée me paraît très sensible dans un service tutelle qui cherche à souligner l'importance de son impact au plan économique. <sup>34</sup>

Sous cette rubrique je retiens trois caractéristiques :

- Les revenus moyens des personnes sous tutelle,
- La nature des revenus,
- L'utilisation qui en est faite.

#### 1.3.3.1. Les ressources moyennes gérées.

Les ressources moyennes gérées par personne protégé en 1997 sur l'ensemble de l'inter région sont de 66 700 F par an, c'est à dire environ 5 600 francs par mois. Globalement, le revenu des personnes protégées correspond à plus de la moitié du P.I.B. par habitant ce qui signifie que les personnes protégées vivent avec un revenu moyen correspondant approximativement aux trois quarts du revenu disponible moyen des français.

<sup>34</sup> Mes références sont prélevées sur un travail collectif de recherche-action et de formation animé par Henri Noguès, professeur de sciences économiques à l'Université de Nantes avec les responsables de services de tutelle des U.D.A.F. d'Aquitaine, du Limousin et de Charente- Poitou de 1996 à 1998 sur 16000 mesures, ainsi que sur le point chiffré de l'U.D.A.F. 47 à fin décembre 1998.

Au niveau du service tutelle de l'U.D.A.F. 47, les ressources moyennes gérées en 1998 sont de 5 400 F par mois, soit 60% du revenu moyen par habitant du département.

Pour répondre à leurs besoins, les personnes protégées disposent donc de ressources inférieures d'un quart au revenu moyen par habitant.

Une gestion rigoureuse de ces ressources s'avère d'autant plus indispensable pour favoriser une meilleure qualité de vie dans un strict cadre budgétaire.

### 1.3.3.2. La nature des revenus.

Les trois quarts des ressources gérées sont des revenus sociaux

Provenance des ressources	
75,8 %	Revenus sociaux
8,1 %	Revenus directs du travail
8,3%	Revenus du patrimoine (foncier, immobilier, viager...)
7,8%	Revenus financiers (livret, portefeuille...)

Les revenus sociaux ( % du total des revenus)	
29 %	Retraites et pensions d'invalidité
22 %	Allocation adulte handicapé
6%	Allocation logement
4 %	Allocations Familiales
3 %	Allocation compensatrice
11%	Autres revenus (Remboursements Cpam, ASSEDIC, Mutuelle...)

La mesure de protection vient compléter les droits sociaux dont la personne est titulaire. Cette mesure garantit la bonne affectation des allocations servies, ce qui illustre le caractère complémentaire des mesures avec la politique sociale.

### 1.3.3.3. Des consommateurs à part entière.

La maîtrise de l'affectation des ressources permet la satisfaction des besoins essentiels, toutefois, la faiblesse des revenus limite les autres possibilités de consommation.

Les dépenses de loisirs sont singulièrement plus faibles que celles observées habituellement dans la population.

Pourtant les personnes sous protection, lorsque la situation économique se retrouve améliorée, sont des contribuables comme les autres et contribuent au financement des dépenses collectives ( par exemple : taxe d'habitation et foncière ...).

<b>Les dépenses</b>	
40 %	Hébergement (prix de journée, loyer, charges ...)
36 %	Alimentation, habillement, chauffage
6%	Santé
6 %	Salaires versés
3 %	Assurances
2 %	Loisirs
1 %	Transports
1%	Frais de scolarité

De plus, certaines d'entre elles ne demeurent à leur domicile qu'à condition d'être aidées ou soignées et ont de ce fait recours à des services de proximité et payent alors des charges sociales.

Sans doute la contribution moyenne des français aux dépenses collectives est-elle plus élevée, mais compte tenu de la relative faiblesse des revenus des personnes la mission confiée au service est d'autant plus délicate.

Les données économiques sont des indicateurs mesurables lorsqu'il s'agira de parler de "citoyenneté effective" des personnes en rapport avec la situation sociale.

### **1.3.4. Une évolution significative**

**L'évolution la plus significative se situe au niveau du "groupe domicile".**

Sur les 807 personnes résidantes actuellement à leur domicile, individuel ou collectif, propriétaire ou locataire, nous comptabilisons 83 personnes sous curatelle, percevant des ressources du travail, soit environ 10%.

- Contrat emploi solidarité, contrat emploi consolidé ;
- Contrat emploi en C.D.D. ou en C.D.I. ;
- Revenu des allocations A.S.S.E.D.I.C. ;
- Revenu des emplois de l'intérim ;
- Revenu d'emploi non déclaré ;
- Pension d'invalidité.

Cette population existait déjà en 1993, lors de la restructuration, mais dans un pourcentage nettement inférieur, évalué à 5 %.

L'intervention du service à l'époque devait en particulier prendre en compte une caractéristique de population présentant des pathologies lourdes, sortant ou en cours d'hospitalisation psychiatrique ...

Notre réflexion va porter sur cette nouvelle population à majorité masculine, jeune de 30 à 40 ans, qui est en difficulté sociale et en demande d'intégration sociale.

En effet ces personnes sont confrontées à des difficultés diverses :

- Manque de reconnaissance ;

**Jean-Jacques LABORIE - Mémoire de l'Ecole Nationale de la Santé Publique - 2000**

- Manque de compétences sociales ;
- Problème de citoyenneté (comportements asociaux, atypiques, marginaux...).

Afin de poser un diagnostic de caractéristique de ce public, j'ai utilisé les fiches connaissances de la population sous protection, élaborées en début d'année et renseignées par les services à l'attention des pouvoirs publics.

A cet instant de l'année, 60 fiches sur les 83 personnes concernées sont exploitables pour ce cadre de recherche.

#### ■ SITUATION SOCIALE ET FAMILIALE

<b>Hommes</b>	<b>45</b>
<b>Femmes</b>	<b>15</b>

Marié	5
Vie maritale	10
Célibataire	40
Divorcé	20
Veuf	1
Séparé	1

<b>Enfants</b>	
Mineur à domicile	15
Mineur placé	10
Majeur au domicile	10

Nous sommes majoritairement en présence de personnes seules.

## ■ ORIGINE DE LA MESURE

L'intéressé	5
Les services sociaux	15
La famille	20
Le corps médical	20

Dans 60 % des cas, ce sont les services sociaux et médicaux qui ont alerté de la nécessité d'une protection, pour majoritairement des phénomènes de conduites addictives (alcoolisme ...) dans un environnement pauvre au plan relationnel et culturel.

Causes de la mesure (réponses multiples)		
<u>Santé</u>	Pathologie mentale	10
	Toxicomanies diverses	40
	Autres problèmes	10
Situation financière dégradée		
Situation ou risque d'exclusion		
Logement		
Protection contre l'entourage		
		50
		30
		30
		10

## ■ ENVIRONNEMENT SOCIAL

Métier - Profession	
Agriculteur	5
Employés	5
Ouvriers	30
Sans activité	20

Niveau de qualification	
BAC	2
BEP / CAP	5
Niveau inférieur	40

Le faible niveau de qualification lié pour la plupart à un déficit scolaire contribue à ce sentiment d'échec, à une carence de l'image de soi, et à la méconnaissance de leurs aptitudes ou de leurs droits.

<b>Relations avec l'environnement</b>	<b>Régulières</b>	<b>Inexistantes</b>	<b>Difficiles</b>
Familiales	10		50
Voisinage	10	20	30
Aide à domicile	10		
Police	30	30	
Réseau associatif caritatif	40	20	
Milieu médical	20	10	

<b>Prise en charge sociale régulière</b>	
Par service social de secteur et CCAS	25
Par service spécialisé	5
Sans	30

Majoritairement, ce sont des personnes isolées, en rupture avec leur famille, avec leur histoire, qui existent grâce aux associations caritatives, la banque alimentaire et aux services sociaux pour l'obtention des aides financières.

#### ■ SITUATION FINANCIERE

<b>Niveau moyen de ressources</b>	
Inférieur au RMI	10
Entre le RMI et l' AAH	30
Entre AAH et SMIC	10

<b>Aide financière ponctuelle</b>	
FAIE, FUS, ASE ...	40

A l'exception de la dette de logement ( de 2 mois à 2 ans de retard de loyer), l'endettement moyen est généralement au niveau de quelques mois de ressources.

<b>Existence de dettes</b>	
Liées au logement	60
Liées à la consommation	60
Fiscales	40
Liées à la santé	20
Personnelles (famille, pension alimentaire )	20
Autres (assurance, véhicule, nourriture ...)	20

<b>Dossier de surendettement</b>	
Accepté	20

## ■ LE LOGEMENT

Les difficultés d'intégration sociale de ce public explicitent les facteurs d'exclusion principalement liés au logement

<b>Statut</b>	
Propriétaire	5
Accédant à la propriété	2
Locataire secteur privé	35
Locataire secteur public	13
Locataire en meublé	5

Mesure d'accompagnement social lié au logement	5
Risque d'expulsion	22
Nombre de changement de logement dans l'année	25

## ■ LA SANTE

Suivi médical	20
Sans suivi ou refus de soins	40

Hospitalisation en 98 en hôpital général	15
--	----

Hospitalisation en 98 en CHD	
Libre	2
HDT	2
HO	0

Ces personnes sont peu suivies au plan médical, en refus de soins réguliers et présentent des problèmes d'hygiène corporelle ou alimentaire.



Dans la plupart des cas, du fait d'un déficit de prise en charge par la collectivité ou par un phénomène de société : des problèmes d'alcoolisme durable, des phénomènes d'endettement, de chômage de longue durée ou de rupture familiale amènent ces personnes dans le champ de la protection judiciaire.

Ces personnes, qui ne relèvent pas pour autant du champ de l'altération des facultés mentale définie par les textes, sont confiées malgré tout au service des tutelles.

Au dire des médecins, au moment de l'expertise, le problème social est une complication du problème psychiatrique. En fait, c'est le problème social, qui a révélé la maladie et les choses sont tellement dégradées au point de vue matériel, affectif, psycho-social, qu'il y a déjà un lourd passif lorsque la décision de mise sous protection est prise.

En sollicitant la mesure de protection, le souci du médecin est d'enrayer cette dégradation sociale pour pouvoir engager un processus thérapeutique ; c'est devenu une urgence sociale.

La notion d'urgence en médecine implique qu'il faut agir immédiatement. Il est plus difficile de concevoir une urgence sociale et de la réaliser dans les faits ; c'est-à-dire, apporter une réponse urgente à un problème social. Parfois, dans l'attente d'une décision judiciaire la solution médicale consiste à figer et à stigmatiser la situation par une hospitalisation.

La mesure de protection n'est pas un outil thérapeutique ; c'est un moyen qui permet à la thérapie de bien se dérouler. Il est plus aisé de prendre en charge une personne quand on sait qu'elle dispose d'un logement, que ses besoins primaires sont satisfaits, et qu'il se passe quelque chose dans son quotidien.

Notre questionnement porte sur le mode d'intervention dans le cadre du mandat pour protéger des gens, améliorer leur confort de vie, qui du fait de leurs comportements asociaux, de leurs manifestations d'incivilités (provocation, insulte, menace ...) déclenche des manifestations d'hostilité, des réactions de violence en chaîne dans leur environnement.

En résumé, ce sont des personnes qui ne peuvent s'assumer dans toute leur dimension. Ces difficultés se manifestent souvent par :

- Une impossibilité d'assurer la gestion de leurs ressources, voire de leur patrimoine lorsqu'elles en ont un ;
- Une incapacité d'assumer leurs responsabilités qu'elles soient d'ordre économique (paiement de leur loyer, des charges afférentes) ou autre (satisfaire à leurs obligations de citoyen, etc. ) ;
- Une très grande difficulté à trouver leur place dans une société qui a ses propres règles de fonctionnement, règles pouvant conduire -si l'on ne satisfait pas à un minimum- à l'exclusion.

### **1.3.5. Besoins et attentes de la population**

La priorité en termes d'attente est manifestement la réponse aux besoins "primaires" des personnes. Les dépenses d'hébergement et les dépenses d'entretien

absorbent ensemble plus des trois quarts de la consommation totale tandis qu'elles ne prennent que 53% du budget des ménages français.

Parmi les autres postes budgétaires, il convient de mentionner la part relativement forte des dépenses consacrées au financement de service de soins ou d'entretien souvent nécessaires au maintien à domicile des personnes protégées. Les dépenses du poste d'assurances montrent le souci d'une sécurité effective face aux aléas de la vie courante.

Pour satisfaire au repérage des besoins et attentes des usagers du service, j'ai choisi la technique de l'interview direct, pour les juges, les médecins spécialisés, les représentants du C.C.A.S. et du service social spécialisé, et en réunion d'équipe pour les délégués. J'ai également accompagné des délégués à l'occasion de rencontre au domicile d'une dizaine de personnes bénéficiaires d'une mesure de protection récente.

**1. D'après vous quelles sont les besoins des personnes placées sous protection?**

**2. Quelles sont vos attentes? Soit en ordonnant la mesure, soit en faisant le signalement.**

Nous étudions quatre points de vue différents et complémentaires , à savoir :

#### **1- Le point de vue des magistrats :**

- D'une manière générale les magistrats demandent plus de présence auprès du majeur (plus de visites, plus de soutien au sens général du terme) dans l'espoir de restaurer un équilibre, une estime de soi.
- Ils considèrent que cette présence doit se traduire par la production de projets personnalisés tenant compte de l'environnement social et de la pathologie des personnes qui pourraient conduire à un allègement ou une main levée de la mesure.
- Le tuteur est un relais et un médiateur entre les services sociaux, les établissements et les personnes. Il est la clé de voûte du maintien à domicile en milieu ouvert. Il doit faire connaître et appliquer les désirs du majeur.
- Les magistrats reconnaissent la compétence professionnelle du service, mais souhaitent ne pas avoir comme interlocuteurs, que des techniciens. Ils veulent des auxiliaires à l'écoute de la personne, accessibles, disponibles et qui se rendent au domicile.
- Le délégué, tout en respectant le cadre législatif doit s'adapter à l'état de la personne, de son environnement et de son patrimoine.
- Il convient de valoriser, de promouvoir le potentiel, fut-il limité des personnes sous tutelle.
- Le délégué ne doit pas tout décider, mais rechercher l'adhésion de la personne dans la prise de décisions.
- Les gens ont besoin d'un suivi budgétaire et d'un suivi pédagogique qui doit viser l'autonomie. L'action psychiatrique engagée ne doit pas occulter l'aspect pédagogique de la prise en charge de la pathologie.

## 2- Le point de vue des délégués à la tutelle :

- Les personnes attendent une prise en charge globale avec un minimum de contraintes. ("L'autonomie sociale, vivre comme tout le monde, la citoyenneté." " Retrouver une place dans la cité, le délégué est un moyen d'être et d'avoir")
- L'argent est un support, mais il est souvent secondaire, il faut traiter d'autres problèmes avant.
- La protection (au sens large) laisse apparaître une vision floue du terme), attentes illimitées (plus on en fait, plus on en veut), attente de réparation de la vie.
- Recréer un lien, avoir un référent, un interlocuteur, pouvoir parler à quelqu'un.
- Aider les personnes à l'élaboration d' un nouveau projet de vie

## 3- Le point de vue des usagers :

Ils attendent de la part du délégué :

- Des rencontres régulières
- Une capacité d'écoute positive
- Des qualités de gestionnaire
- Un rôle de garde fou sécurisant.

## 4- Le point de vue des médecins du centre hospitalier spécialisé :

Ils souhaitent :

- Une application des textes : une protection des biens et une aide à la personne.
- Que les prestations octroyées soient utilisées à bon escient.
- Que la mesure soit une aide pour le maintien à domicile des personnes, et le délégué, le coordinateur pour le majeur et son environnement (travailleurs sociaux, équipes médicales, voisinage ...)
- Un travail sur mesure prenant en compte l'aspect psychologique de la personne.
- Que le délégué ait du temps pour appréhender les difficultés, pour mettre en place des actions visant la reconstruction de la personne, qu'il soit un levier, qu'il permette une "parole vraie".

En résumé, au cours de ce travail d'investigation, j'ai parfois eu l'impression d'une démarche assez instrumentaliste de mes interlocuteurs sur leurs attentes, sans limites à l'égard du service des tutelles. Chacun, a priori semblant bien circonscrire son territoire d'intervention, ses limites, et confiant au mandat de protection, donc au service des tutelles la charge de ce qu'il pense ne pas avoir à faire ...

Nous avons vu précédemment que c'est une incapacité qui déclenche la mesure, et non une difficulté sociale. Mais les attentes de tous nos interlocuteurs sont de l'ordre de l'accompagnement de la personne plus qu'une attente de la gestion des biens, que l'intervenant travaille sur tout ce qui va dans le sens du projet, du suivi. Il doit faire en sorte de redonner à la personne toute sa place, dans tous les liens de solidarité qu'elle présuppose.

Il faut mettre en place des dispositifs permettant une meilleure connaissance réciproque, davantage d'information, une explicitation des rôles et fonctions de chacun.

### **1.3.6. Paradoxes**

Concernant cette population repérée, les services de tutelle n'ont plus tant affaire à des personnes invalides qu'il faudrait aider à rendre valides, ou à des anormaux qu'il faudrait rendre normaux mais plutôt à des valides invalidés par la conjoncture du marché de l'emploi.

Il arrive fréquemment d'une part, que les services de police ne puissent intervenir au motif que les actes qui troublent l'ordre public du fait de comportement "d'apparence maladif", ne représentent pas pour autant un réel caractère de dangerosité pour l'environnement social. D'autre part, les services médicaux spécialisés considèrent ne pas avoir à intervenir du fait de l'absence de nécessité de soins.

Bien sûr, ces personnes présentent des problèmes sociaux habituellement rencontrés dans le service : endettement grave, décomposition familiale, perte de logement ... mais ces problèmes renvoient plus ou moins directement à la perte du travail.(premier phénomène de reconnaissance sociale).

Cette situation interroge la réorganisation de l'accompagnement nécessaire, du fait des possibilités d'actions limitées autour des personnes.

Ce qui pose également la question du diagnostic et du traitement. Quel contrat élaborer, avec quel contenu en fonction de quels éléments personnels de la personne suivie?

En pratique, le diagnostic est fait par un magistrat parce que la gestion du budget est défectueuse, mais le traitement pour que la personne parvienne à trouver les capacités d'une gestion normale est situé dans le champ du social, et non dans le champ juridique ou de celui du médical.

Cet accompagnement n'est d'ailleurs pas toujours très bien accepté, car il laisse entendre que la personne souffre d'une quelconque anomalie ou invalidité. Or, les victimes de la crise veulent être traitées sur un strict plan d'égalité et récusent à priori toute forme de tutorat vécue comme humiliante.

### **1.4. Le majeur protégé doit vivre en milieu ordinaire**

Nous avons souligné au travers de cette étude de la population, la fragilité psychosociale de nos usagers. La personne sous mandat de protection "majeur protégé" est avant tout une personne qui a des droits, notamment celui de disposer d'un logement.

### **1.4.1. Un citoyen à part entière**

L'ensemble des politiques sociales privilégie le maintien des personnes fragilisées à leur domicile. <sup>35</sup> L'action tutélaire doit, donc, privilégier le maintien à domicile quels que soient la nature et le degré d'altération des facultés personnelles des personnes, de sorte que l'on évite, tant bien que mal, la spirale de l'exclusion.

Notre système de protection sociale repose sur les principes des droits sociaux fondés sur le travail. L'exclusion du marché du travail où les situations précaires conduisent souvent ces personnes placées sous protection judiciaire à un défaut de socialisation. Les nouvelles formes de pauvreté, résultant du ralentissement de la croissance économique et de l'augmentation du chômage entraînent un phénomène d'exclusion sociale avec une remise en cause de la citoyenneté, en terme de perte de droits sociaux ou d'identification collective.

Dans son principe, une nation démocratique est une organisation politique fondée sur un principe d'inclusion au nom de valeurs universelles et donc, ouverte à tous par delà les différences ethniques, sociales, ou biologiques.

### **1.4.2. Quel est le réseau de partenaires de l' U.D.A.F. 47 face aux difficultés que vivent les bénéficiaires .**

Pour répondre aux besoins des personnes et soutenir l'accès aux droits fondamentaux, l'U.D.A.F. agit dans un partenariat institutionnel très étendu et diversifié :

- Le secteur social : C.A.F., C.P.A.M., M.S.A., C.C.A.S, A.S. Département... ;
- Le secteur médical et paramédical : médecins, établissements hospitaliers, assurances mutuelles... ;
- Le secteur économique : banques, artisans, commerçants... ;
- Les juges d'instance, les notaires, les huissiers... ;
- Les associations sociales ou caritatives : la Sauvegarde, F.O.L., A.P.E.P., Secours catholique, populaire...

### **1.4.3. Dysfonctionnements, écarts repérés**

Le repérage des manques du service voire des dysfonctionnements s'est fait en rencontre directe avec nos interlocuteurs habituels.

<sup>35</sup> La loi n° 98-657 du 28 Juillet 1998 "d'orientation relative à la lutte contre les exclusions" nous rappelle l'objectif de l'accès de tous aux droits fondamentaux, notamment en matière de logement. Le parlementaire, Jean LE GARREC, mentionne dans son rapport que " la perte du logement est un des éléments clef du basculement dans l'exclusion".

## Les manques du service

### Le point de vue des juges du département

- Les personnes bénéficiaires d'une mesure de protection réclament plus d'attention, de présence avec elles et d'écoute.
- Les ressources sont comptées et le flot des dettes contenu ... les personnes accèdent à un mieux être..., mais les interventions ne sont pas assez précises, l'administratif prend le dessus sur le pédagogique et l'écoute...
- Il manque un travail d'insertion de ces personnes marginalisées, rejetées, qui souffrent au fond d'elles mêmes...
- Le problème de la personne n'est pas suffisamment repéré...
- Souvent le juge est sollicité parce que l'urgence n'est pas traité ...

### Le point de vue des délégués

- Trop souvent les services à l'origine des signalements différencient mal les divers régime de protection.
- L'inadaptation de la mesure tient souvent au fait de la connaissance insuffisante de la situation de la personne par le magistrat et de son évolution.
- L'urgence consiste à la satisfaction des besoins fondamentaux (loyer, nourriture, ... ) et non à la protection du patrimoine
- Il n'y a pas d'évaluation sociale, et personnelle afin de déterminer les besoins d'accompagnement lors de la première ordonnance et à l'occasion des renouvellement.
- La diversité des situations confronte le délégué à la complexité des cas, à la pression de l'environnement et à l'urgence des demandes.

### Le point de vue des partenaires sociaux, CCAS et Conseil Général

- Les rapports sociaux ne sont pas suffisamment pris en compte par les juges et par les tuteurs.
- Les délais d'examen des dossiers sont trop longs...

## Les dysfonctionnements du service

### Le point de vue des juges du département

- L'absence de moyens pour l'accompagnement social des personnes rend fragile le suivi de la mesure en reposant davantage sur les qualités propres à l'intervenant...
- L'absence de travail de synergie avec hôpital psychiatrique. Une formation commune, travailleurs sociaux et personnel soignant de hôpital, et délégués à la tutelle serait souhaitable.

### Le point de vue des délégués

- Les délégués sont isolés, au bout de la chaîne quand tout est épuisé...
- Les délégués ont une mauvaise image, en raison sans doute d'une méconnaissance de la mission ou d'une suspicion inévitable quand on gère l'argent des autres (peur des détournements de fonds...).
- Absence de communication des services sociaux d'un même département. Le travail en partenariat est plus souvent le résultat de la relation des personnes que celle des services.

### Le point de vue des partenaires sociaux, CCAS et Conseil Général

- Les délégués sont difficiles à joindre et sont submergés de travail.
- Il n'y a pas d'évaluation réunissant la personne concernée, les intervenants sociaux, le juge et le tuteur ou curateur afin d'apprécier l'évolution des pratiques.

### U.D.A.F. : les écarts par rapport à la charte

L'U.D.A.F. a adopté en 1991 la charte de gestion en annexe D soumise à l'assemblée générale de l'U.N.A.F., et ne l'applique que partiellement, notamment l'article relatif à l'obligation de financement de toutes les mesures confiées au service, et celui relatif à la création d'une commission interne des tutelles comprenant des administrateurs et les responsables de service

- Sur le financement, l'U.D.A.F. refuse toutes formes de discriminations, et donc accepte toutes les mesures y compris sans financement.
- Les administrateurs sont pour la plupart des leaders d'associations familiales gérant peu de personnel, et craignent la représentation et l'investissement dans un service de plus de 60 salariés.
- Les personnes suivies par le service des tutelles ont souvent une image dévalorisée, de personnes compliquées, contestées ... pouvant gêner les activités de développement de leurs associations.

## 1.4.4. En résumé

**Les causes des dysfonctionnements présentent trois aspects et trois niveaux:**

### Les trois aspects

- Le travail en partenariat reste faible. Les délégués connaissent les réseaux, mais utilisent plus souvent le réseau informel basé sur les relations personnelles.
- L'absence d'évaluation interpartenariale avec la personne, afin de déterminer les objectifs et les moyens d'actions.
- Un manque de formation spécifique des délégués ( écoute et approche pédagogique)

### Les trois niveaux

- Celui de l'association, bien que reconnu dans le champ de l'action sociale, qui ne valorise que très peu le service des tutelles
- Celui du service qui veut défendre un travail d'équipe sans frontière. Or les délégués interviennent souvent seuls ...
- Celui des délégués et administratifs dont les capacités et les compétences ne sont pas suffisamment valorisées, et peu adaptées à l'emploi et aux activités demandés



**Conclusion partielle :**

Nous avons fait l'historique du cadre légal des services de tutelle, le cadre de l'intervention, pour quelle population et quels sont les objectifs de l'intervention sociale d'un service de tutelle et les difficultés à les atteindre.

Nous avons vu que l'U.D.A.F. de Lot-et-Garonne avait du mal à satisfaire pleinement la commande sociale et la mise en œuvre de la prestation. Quelle prestation un service de tutelle négocie t il et sur quels fondements : ceux traditionnels de la protection ou ceux plus récents de la socialisation des personnes ?

Afin de mettre en adéquation la promotion de l'individu citoyen dans le respect des textes législatifs, et à partir des dysfonctionnements repérés, je fais l'hypothèse opératoire suivante :

- La réorganisation du service va libérer du temps pour les délégués afin de mieux accompagner les usagers vers leurs propres besoins.
- Ceux ci amènent dans tous les cas les usagers à la réintroduction dans la vie collective en passant par l'apprentissage des compétences sociales.

## 2. NOUVELLE DIMENSION ET DESIR D'EVOLUTION DU SERVICE DES TUTELLES

---

En définissant bien le domaine d'intervention d'un service de tutelle, nous allons clarifier les compétences sociales nécessaires et le cadre de la prestation.

### 2.1. De la reconnaissance du sujet à la construction des acteurs

#### 2.1.1. Définition de la protection

Dans notre secteur la protection, c'est d'engager un ensemble de mesures destinées à défendre, garantir et préserver une personne reconnue faible ou démunie.

La protection de la personne est une " valeur" affirmée par la jurisprudence de la Cour de Cassation, selon 3 points :

- La reconnaissance que l'ensemble des régimes de protection des intérêts civils ont pour objet de pourvoir à la protection de la personne ;
- La consolidation des droits de la personnalité du bénéficiaire avec au fil des ans, le renforcement de ces droits protégeant son intégrité et le respect de sa vie privée ;
- La protection de la personne demande à tout représentant légal une obligation de surveillance et d'organisation de vie de l'intéressé pour l'améliorer sur le plan de la qualité et de la sécurité.

Définir ainsi, la protection de la personne, "la protection ne vaut que pour ce qu'elle permet"<sup>36</sup>, c'est s'intéresser à la capacité de la personne en ce qu'elle a de mobilisable, d'évolutif, quel que soit le régime de protection.

Protéger une personne, c'est donc engager une relation en s'interrogeant sur le comment agir pour rentabiliser au mieux le potentiel d'autonomie que chaque bénéficiaire doit avoir quelle que soit sa situation.

La finalité de la protection n'est donc pas de diminuer, mais d'aider un sujet à grandir qui laissé seul, et sans aide, avec les instruments du droit commun serait relégué en "hors caste."

La protection, c'est mettre en œuvre un accompagnement de la personne pour satisfaire ses besoins dans une approche partenariale.

---

<sup>36</sup> En reprenant une expression de Monique SASSIER, Sous - Directeur de l' U.N.A.F.

### **2.1.1.1. Une population et l'inadéquation des comportements sociaux**

La représentation de la vie quotidienne "normale" s'organise autour de l'obligation de se lever le matin, de faire sa toilette, d'aller à l'école ou au travail, de s'alimenter. La construction du cycle de vie "normal" implique un cheminement qui va de l'enfant qui apprend, du jeune qui se forme, à l'adulte qui a un emploi et progresse en développement continu, basé sur des normes établies par la société.

Cette évocation de la "normalité" est largement structurée par la référence implicite au modèle de l'emploi salarié. Or, dans les représentations de la vie quotidienne, l'incapacité des personnes en grande difficulté est une inadéquation aux contraintes sociales qui correspond à l'organisation des rythmes de la vie quotidienne, c'est-à-dire, la manière d'occuper les journées.

L'étude de population faite au chapitre précédent souligne une population plus "pauvre" que la moyenne départementale, et vivant de revenus sociaux ou d'un travail précaire.

Dans la représentation de leur vie, les bénéficiaires de mesure de protection sont inaptes à faire des projets. Cette réalité est associée à l'idée qu'ils ont de leur incapacité à accéder à l'emploi. Dès lors, dans son intervention le tuteur doit aider à placer ou replacer l'emploi comme une des finalités.

Dans les images mentales sur l'exclusion qui assimilent l'absence de travail, l'oisiveté, et le "laisser aller", l'absence de logement ou les problèmes liés au logement sont des éléments aggravants qui contribuent à la perte des repères spatio-temporels.

Ainsi les expressions courantes et même, dans le langage des professionnels du travail social, les chômeurs désapprennent à se lever le matin parce qu'ils n'ont rien à faire et qu'ils n'ont pas de contraintes horaires. Ils restent "réinsérables" ou "employables" tant qu'ils continuent à faire comme "si".

Ces formules s'appuient sur le constat, que sans emploi et sans logement, il est impossible de réaliser un certain nombre d'actes dont la succession structure le modèle de la journée ordinaire des gens "normaux". Sans emploi, il n'y a aucune raison de reproduire les gestes quotidiens associés au travail ; sans domicile, il n'est pas possible de rentrer chez soi le soir, de faire la cuisine, de regarder la télé, de se coucher en fonction des obligations de se lever.

### **2.1.1.2. Définition de la compétence sociale**

La compétence sociale<sup>37</sup> est l'aptitude à communiquer efficacement avec autrui.

C'est aussi, être capable de discerner comment s'inscrire dans l'environnement des stratégies présentes tout en préservant ses intérêts et ceux des autres.

Un bon niveau de compétence sociale consiste en une capacité à gérer les actes de la vie quotidienne dans toutes ses acceptions avec un minimum de correction dans les contacts, un certain sens des responsabilités et de l'initiative.

<sup>37</sup> Revue Sciences Humaines numéro 45 p 43.

La compétence sociale consiste aussi en la capacité de mettre en œuvre à tout moment des principes tels que : motivation, anticipation, image de soi positive, sens des responsabilités, maîtrise de l'espace, utilisation des acquis, dans les disciplines "habituelles" de la vie quotidienne ( donc du travail social) que sont la gestion du logement, de la santé, du budget, de la formation, emploi, famille, loisirs...

D'après Serge MOSCOVICI <sup>38</sup> "... les compétences sociales sont des "patterns" de comportements social, qui rendent des individus socialement compétents, c'est à dire capables de produire les effets désirés sur d'autres individus".

La compétence sociale n'est complète que si elle s'inscrit dans des actes entraînant la contribution de l'usager à la société.

Auparavant, dans la société industrielle les compétences sociales et professionnelles étaient secondaires du fait de l'organisation hiérarchisée du travail, or la société de service actuelle nécessite des compétences et des responsabilités qui s'appuient sur le contact, le relationnel, la rapidité ou l'anticipation.

La compétence sociale est le maillon manquant pour qu'une personne quitte les pourtours de la marginalité et atteigne la socialisation par l'emploi, la formation ou d'autres activités sociales.

En matière de protection, dans le but de la réhabilitation de la personne dans ses droits, .... l'accompagnement tutélaire comprend implicitement ou explicitement l'aide à la socialisation des usagers dans leur environnement. En fait nos usagers ne participent plus à la vie sociale en raison d'un contexte dégradé (parent maltraitant, alcoolisme, violence ...). Les liens de réciprocité avec les autres sont rompus.

La sociologie a mis en exergue depuis quelques temps, que les compétences sociales peuvent avoir des répercussions considérables tant sur la vie personnelle et la santé mentale que sur la réussite professionnelle.

Aussi, doit -on accorder de plus en plus d'importance à l'entraînement aux compétences sociales pour de nombreux malades ou pour certains métiers.

### **2.1.1.3. Le besoin d'entraînement aux compétences sociales de cette population**

Une forte proportion de personnes sous tutelle est "dépourvue" de compétences sociales en raison d'un environnement social, éducatif, culturel pauvre et carencé (Modèles familiaux), souvent liées à la solitude (rupture avec la famille, le travail...), à l'isolement et à l'absence d'estime de soi.

Les caractéristiques de leur pathologie leur confèrent un caractère difficile en inadéquation avec les attentes de l'environnement et une succession d'échecs (maltraitance, délinquance...), d'où les manifestations de conduites addictives (l'alcoolisme, la toxicomanie...).

Chez les malades mentaux, le besoin d'entraînement aux compétences sociales est accru, car ils ont majoritairement tous des problèmes au niveau de leur

<sup>38</sup> MOSCOVICI Serge "*Psychologie sociale des relations à autrui*"- Editions Nathan 1995- Page 87

comportement social. D'après les études menées,<sup>39</sup> "... 17 % des adultes névrotiques étaient simplement inadaptés, présentant des carences correspondant à toutes les composantes des compétences sociales, une mauvaise communication non verbale, l'absence de gratification, et de faibles moyens conversationnels.

Dans le service des tutelles, la socialisation de la personne passe par une meilleure gestion de ses affaires sur le plan du logement, du travail, de la santé, du loisir. Il s'agit de les responsabiliser davantage sur ces divers points pour qu'ils soient mieux reconnus, peu à peu réintégrés et enfin, libérés de la tutelle.

L'apprentissage<sup>40</sup> des compétences sociales peut s'envisager sous la forme de sessions de formation. La méthode la plus utilisée aujourd'hui comprend quatre étapes :

- Explication et présentation de modèles humains de comportements, en direct ou à partir d'une vidéo
- Jeu de rôles avec d'autres participants ;
- Commentaire du formateur et projection de la cassette vidéo ;
- Répétition de la séance.

## **2.1.2. Des compétences sociales à la restauration de la citoyenneté**

### **2.1.2.1. Concept de la citoyenneté**

Promouvoir la citoyenneté dans l'entreprise, favoriser les valeurs citoyennes, mieux éduquer à la citoyenneté... ; depuis une quinzaine d'années, la citoyenneté est devenue un terme à la mode. Les journalistes et les hommes politiques, les éducateurs et les syndicalistes, sans oublier les membres du secteur associatif et, plus largement, les acteurs de la société dite "civile", chacun aujourd'hui parle de citoyenneté.

Dans l'antiquité, la qualité de citoyen s'applique à l'habitant d'une ville, d'une cité. Le citoyen est en premier lieu celui qui habite la ville, c'est donc celui qui a "droit de cité". Le premier des droits<sup>41</sup> pourrait dès lors avoir été celui de rejoindre la communauté qui se forme. Ainsi le citoyen n'est plus un individu banal, mais celui qui a créé, ou rejoint, et qui a été accepté dans une communauté grâce à laquelle il a conquis des avantages, et donc se distingue de l'homme "vulgaire".

De nos jours, ce rapport étroit entre ville et citoyen existe toujours au travers de l'expression bien vivante de "citoyen d'honneur".

Une nation démocratique est, par définition, multiculturelle, elle réunit des populations diverses par leurs origines régionales, nationales, religieuses ou

<sup>39</sup> MOSCOVICI Serge "Psychologie sociale des relations à autrui"- Editions Nathan 1995- Page 91

<sup>40</sup> LECOMTE Jacques *Revue Sciences humaines* N° 45

<sup>41</sup> Dictionnaire critique d'action sociale p 85

sociales. Elle se propose de les intégrer par la citoyenneté en dépassant ces diversités, en transcendant tous les particularismes. La citoyenneté est dans son principe ouverte à tous, par delà les différences ethniques, sociales ou biologiques : la nation démocratique est une organisation politique fondée sur le principe d'inclusion au nom de valeurs universelles.

Au cours des décennies précédentes, cette notion qui exprimait le civisme "de papa" avait à ce titre, été reléguée aux accessoires d'un ordre moral rendu moins nécessaire par les bienfaits de la croissance, l'augmentation massive du niveau moyen d'éducation et la montée de valeurs dites "post- matérialistes".

Un ensemble de faits a favorisé la réactualisation du terme : la crise économique a rompu avec l'illusion d'une croissance de la richesse individuelle offerte à tous. En outre, la montée en puissance du thème de l'immigration et les polémiques autour de la réforme du code de la nationalité ont contribué à remettre le terme de citoyenneté au goût du jour.

Parmi les distinctions proposées par Joël ROMAN<sup>42</sup>, je retiens celle considérant la citoyenneté comme l'extrapolation de l'échange, qui caractérise les relations entre individus au niveau collectif. C'est-à-dire, donner quelque chose au niveau collectif, que l'on appelle participation.

Participer permet donc d'abord de s'acquitter d'une dette, de rendre ce que l'on reçoit. Mais, de même qu'au niveau individuel l'échange contribue à transformer les individus, de même la participation doit aussi concourir à transformer la société, la faire changer, bouger, tenter de la rendre plus propice à l'épanouissement des individus.

La sortie du marché de l'emploi conduit souvent à une perte de la citoyenneté dans la mesure où notre système de protection sociale repose sur les principes de droits sociaux fondés sur le travail.

Le chômage de longue durée, la situation de "fin de droits" fait basculer l'individu dans l'assistanat et entraîne un principe de dépendance, sans réciprocité de droits et de devoirs, ce qui signifie une rupture en termes de citoyenneté.

Au delà il s'agit bien d'une perte de lien social, d'un retrait des différentes institutions socialisantes : le travail en premier lieu, mais aussi la famille, l'école, le quartier...

---

<sup>42</sup> Joël ROMAN distingue trois niveaux de citoyenneté :

- **Le premier** est celui des droits de l'homme, de l'ensemble des droits dont les individus sont titulaires. C'est le niveau de la protection de l'individu qui relève du juridique, de l'infra politique au sens où cette protection est offerte à l'individu quelle que soit la communauté politique à laquelle il appartient. Elle a donc une dimension transnationale et, en garantissant à l'individu un minimum de droits, lui donne la possibilité d'exercer sa citoyenneté.

- **Le deuxième** niveau est celui de l'appartenance à une communauté politique. Ce niveau est celui de la nation. En particulier, parce que la nation (qui se rapporte étymologiquement à la naissance) est ce qu'on ne choisit pas: on ne choisit pas sa nationalité, ni ses concitoyens (ceux avec qui l'on partage sa nationalité). La citoyenneté se manifeste à ce niveau par le droit de vote et par celui de la solidarité.

- **Le troisième** niveau est celui des différentes formes d'engagement civique qui va au-delà de l'exercice du droit de vote. C'est à la fois le niveau de la participation, de la démocratie participative, et le niveau de la délibération. C'est le niveau où des appartenances vécues, comme des engagements, peuvent être mobilisés. C'est celui de la vie associative, syndicale, de la démocratie active au sens où celle-ci correspond à une capacité pour les individus de s'associer avec d'autres et d'être avec d'autres porteur de propositions, de projets, d'un certain nombre de revendications...

Si l'exclusion est d'abord et avant tout une absence durable d'emploi, c'est plus largement un processus de perte de référents identitaires, de relations sociales, d'appartenance à un collectif, qu'il soit professionnel, familial ou local.

Plus précisément, R. Castel parle de désaffiliation pour désigner cette double rupture : l'une liée à la perte d'emploi sur une longue durée et l'autre liée à la remise en cause des relations sociales et familiales (rejet, séparation...).

Cette désaffiliation du fait de la sortie de l'axe de l'intégration par le travail et de l'axe d'insertion à la société par la sociabilité socio-familiale se manifeste par un fort sentiment de déclassement, d'indignité et de la perte des références collectives, ce que D. SCHNAPPER appelle "l'épreuve du chômage total".<sup>43</sup> La désaffiliation est ainsi un processus qui va de la vulnérabilité définie par la précarité du travail et la fragilité des relations sociales à une marginalisation et à l'isolement.

### **2.1.2.2. La refondation de la citoyenneté par les politiques d'insertion :**

Dans leur conception, les politiques d'insertion diffèrent des politiques traditionnelles d'assistance par le fait qu'elles s'inscrivent délibérément dans une perspective citoyenne. Le principe de citoyenneté est particulièrement présent à travers l'affirmation de droits et l'articulation de ces droits avec des devoirs.

Ainsi, cet aspect est tout particulièrement présent dans le dispositif R.M.I. où le droit à revenu minimum s'accompagne d'un devoir d'insertion symbolisé par la procédure contractuelle.

Cependant de nombreux travaux réalisés sur la mise en œuvre du R.M.I. ont souligné les limites du contrat d'insertion. Il s'agit le plus souvent d'une procédure formelle plus que de l'engagement d'un projet de réinsertion sociale, dans la mesure où l'accès au travail n'est pas réalisé dans la plupart des cas.

La séparation entre revenu et travail détourne la question du droit au travail, qui fonde pourtant le sentiment d'utilité sociale et qui garantit la pleine reconnaissance d'un statut de citoyen dans le cadre d'une société fondée sur la valeur travail.

Cette remise en cause de la citoyenneté tient au fait notamment de l'absence de possibilité de retour à une utilité sociale par le travail. C'est avant tout à propos de la citoyenneté effective que se heurtent les politiques d'insertion en ne proposant qu'une citoyenneté sans utilité sociale.

### **2.1.2.3. Instruction civique**

La nouvelle citoyenneté est l'idée selon laquelle la participation volontaire à la chose publique, le civisme est constitutif de la citoyenneté.

Le civisme est la manifestation d'une adhésion, qui peut prendre la forme du patriotisme, du dévouement pour autrui, de l'intérêt pour la chose publique. Il se manifeste au minimum par le respect des obligations. Que l'on soit pauvre ou riche, homme ou femme, français ou étranger, mineur ou majeur, on est citoyen si l'on participe à la "chose publique".

<sup>43</sup> Cahiers Français N° 281. p55.

Cette nouvelle citoyenneté voit se resserrer les liens de l'intégration, elle même redeploquée autour de la sociabilité de proximité, que favorise la participation à la vie associative au détriment de l'ancien modèle salarial qui faisait du travail et des droits civiques l'expression de la citoyenneté.

Comment penser alors la citoyenneté quand on est sous tutelle et qu'un sentiment de vulnérabilité est largement répandu ?

Dans nos pays occidentaux, le premier des droits du citoyen est le droit de vote. Ce qui pose le problème de la distinction entre le citoyen, "l'étranger" ou celui qui est placé sous tutelle ...

L'important n'est pas tant que les citoyens aillent voter, mais qu'ils aient pleinement conscience du fait que le sens de l'histoire de leur vie n'est pas donné.

Ce n'est pas seulement une question d'argent, mais de dignité. La dignité ne peut exister lorsque l'on est obligé de pleurnicher pour demander une allocation. Par opposition, être nanti ce n'est pas disposer d'un capital, de la fortune, c'est avoir un emploi protégé, disposer de réseaux au sein de la société et de l'administration, de compétences monnayables, bref être reconnu.

## 2. 2. Philosophie du projet

### 2.2.1. L'axe ressources humaines

Gérer les ressources humaines consiste à promouvoir un projet collectif sous la contrainte organisationnelle ; ce sont aussi les hommes, leurs relations, leurs motivations et leurs cultures personnelles, professionnelles qui font la différence d'une entreprise à l'autre.

L'agent de direction que je suis l'a bien compris, en cherchant un autre modèle de gestion de l'organisation du service des tutelles. Mon expérience de gestionnaire d'association, recoupant mon propre parcours de délégué à la tutelle et ma formation d'éducateur spécialisé confèrent à mon travail la double légitimité du praticien et de l'observateur.

De toutes les formes d'organisations, "l'association est probablement celle dont la conduite est la plus délicate."<sup>44</sup> Contrairement à l'entreprise, l'association requiert toutes les compétences des individus pour remplir sa fonction qui, toujours, revient à créer du lien social. Son critère de performance, c'est précisément son utilité sociale.

Ceci dit, sa qualité de fonctionnement a autant d'importance que les services qu'elle rend. Elle ne peut donc faire abstraction de la multiplicité de toutes les dimensions de l'action et pose des exigences pour la cohérence et la qualité de l'ensemble du projet.

<sup>44</sup> BOULTE Patrick *Diagnostic des organisations appliqué aux Associations* page 141.



## 2.2.1.1. Repenser les modes d'intervention du service

Notre organisation en 1993 visait, en diminuant le nombre de personnes suivies par intervenant, à rapprocher le délégué à la tutelle de l'utilisateur, par la possibilité de rencontres à domicile. (c'est le délégué qui se déplace et non l'inverse)

En fait l'analyse de fonctionnement montre qu'effectivement ces visites ont lieu (tableau de bord, fiche de déplacement...), pourtant chacun de nos interlocuteurs souligne la nécessité de fournir des prestations plus précises, plus pédagogiques.

Notre mode d'intervention actuel et notre lecture des besoins des usagers ne seraient-ils pas trop flous, imprécis voire utopiques, et ne serviraient-ils pas davantage la cause des besoins des professionnels, que celle initialement envisagée ?

En fait notre intervention s'inscrit davantage dans une organisation de logique purement financière, ce qui a tendance à créer un certain dérapage sur la logique des fins et des moyens. La phrase la plus souvent utilisée à l'U.D.A.F. n'est-elle pas, "je n'ai pas le temps, ni les moyens"

Il nous faut repenser notre mode d'intervention en s'appuyant sur une lecture du mandat exclusivement centré sur la personne désignée et non sur une recherche du bon fonctionnement du service autour du mandat de protection.

Ce mode d'intervention devrait porter :

- Sur le respect de la personnalité de la personne protégée et de son autonomie.
- Le respect de la personne du protégé passe par le recueil de l'expression de sa volonté et de son application autant que cela est possible.

Le délégué à la tutelle doit chercher à reconnaître l'unicité de la personne, à être attentif pour permettre l'expression des besoins individuels existentiels, à identifier les critères de la personne. C'est dans cette optique, que l'on a pu dire : "...le tuteur n'est pas un professeur, il ne fait pas la morale, il ne se détache pas des désirs de son protégé." <sup>45</sup>

L'autonomie recherchée, à priori à deux : le protégé et le délégué à la tutelle, n'implique pas la rééducation à une existence réputée normale, le libre choix doit d'autant que possible prévaloir.

Le droit au respect de la dignité de l'existence, c'est l'obligation faite au tuteur de veiller sur la sécurité et la qualité de la vie quotidienne. Le délégué à la tutelle doit placer son action dans le sens de la recherche du meilleur niveau du bien être.

L'intervention doit valoriser et valider la volonté du majeur, y compris si une part du risque doit être acceptée pour suivre le choix de la personne. Cette personne a droit à la différence, sa singularité doit être reconnue.

Dans tous les cas, notre mode d'intervention devrait s'inscrire dans une démarche curatelaire, basée sur l'assistance, le conseil, le recueil d'avis, la validation. Le délégué à la tutelle et l'institution ont une mission de protection de la personne, mais ne dispose d'aucun pouvoir particulier sur celle-ci.

<sup>45</sup> FOSSIER T. Intervention colloque interrégional U.D.A.F. 1991.

Le métier de délégué à la tutelle comprend un enchaînement entre fonction d'insertion et fonction de médiation. Cette intervention tend à se démarquer du travail social pour se confronter à "la production de la société." <sup>46</sup>

Le problème actuel des professionnels n'est plus de dénoncer la société mais de produire, c'est à dire d'obtenir des gens l'acceptation des normes nécessaires à la transmission des connaissances, à l'exercice d'une tâche, au respect des autres, et de faire passer dans la police, chez les élus et dans les entreprises le message d'une nécessaire renégociation de leurs normes, d'une meilleure explicitation de leurs objectifs.

## **2. 2.1.2. Le principe d'une re-organisation du service**

En la considérant au centre des besoins et des effets de l'exercice de la mesure, l'acteur principal est la personne sous protection.

Ce principe de base doit guider en permanence, envers et contre tout chaque intervenant du service.

Il importe donc de savoir ce que veut la personne protégée, de capter ses volontés, de la considérer comme un partenaire et ainsi réussir la mission, raison d'être de l'institution et de chaque professionnel.

Rien ne permet à priori de croire en la facilité de l'action lorsqu'il s'agit de venir en aide aux personnes dont les comportements sont souvent la cause de contacts difficiles et de mises en œuvre controversées.

Néanmoins, l'acceptation et l'adhésion à cette philosophie imprèneront les intervenants en particulier dans les moments difficiles où le comportement de la personne atteint les limites du tolérable. .

Le questionnement de la réorganisation s'articule donc autour de la question : "Comment agir pour rentabiliser, au mieux, le potentiel d'autonomie des usagers du service ?"

Deux dimensions sont à prendre en considération :

- Celles des actes imposés par les textes, dont la réalisation est produite par le personnel de l' U.D.A.F. ;
- Celle de la réintégration de la personne dans la vie sociale qui fait appel aux partenaires sociaux.

---

<sup>46</sup> DONZELOT J. ROMAN J. *Revue Esprit* p 19 "Il faut produire la société... Mais cela ne se fait plus en réduisant les résistances individuelles, pour faire entrer ses membres dans un schéma conduisant de l'intégration à la protection grâce à l'acceptation des normes industrielles de production. A présent, ... il faut produire la société pour elle même, comme un bien propre, comme un besoin objectif, parce que la perte des repères sociaux, des règles communes de respect et de reconnaissance mutuelle ajoute, aux dégâts que produit la carence en emplois disponibles, la défaillance de l'intégration par la production. Il faut alors la produire non plus en soumettant les individus mais en les sollicitant, en mobilisant leurs affects, leurs aspirations, leurs désirs, en misant sur eux, en leur demandant de faire exister la société par leur désirs de prouver leur utilité lorsque celle ci ne va plus de soi et que l'on ne sait plus quelle forme lui donner."

Pour satisfaire à ces deux dimensions la réorganisation du service devra engager un processus de transfert "d'une culture de secret" (travailleurs sociaux, juristes, administratifs, soignants...) vers une "culture partagée" (plurielle, transversale...).

### **2.2.1.3. Fixer des objectifs individuels**

Nous avons vu précédemment que l'association avait vu son effectif de personnel croître de plus du triple en 10 années. La famille s'est agrandie... expliquait un administrateur.

Dans la pratique, le recrutement s'est fait, au fur et à mesure de l'augmentation du nombre de mesures, du financement escompté en prenant en compte les formations initiales ou la volonté exprimée des personnes pour faire ce métier. Au niveau du personnel administratif, le recrutement s'est situé dans la continuité des dispositifs d'insertion du moment (S.I.V.P., T.U.C., C.E.S., C.E.C...) sans formation initiale spécifique pour l'emploi administratif. De même le personnel d'encadrement a été choisi sur place dans le cadre de promotion interne, basé sur des connaissances techniques reconnues.

En fait, notre organisation depuis 1993 répond assez fidèlement au besoin arithmétique en personnel ; pour une augmentation d'une cinquantaine de mesures correspond des recrutements qui sont affectés au secteur surchargé. Ainsi la nouvelle recrue au contact des plus anciens pour l'essentiel, et de l'encadrement, prend possession de l'emploi, des coutumes de l'institution et chemine au gré des formations, des réunions internes et dans l'environnement ou à la demande des usagers.

Ceci me conduit à repérer schématiquement trois grands groupes :

- L'encadrement de : 8 personnes.
- Des administratifs : 15 personnes réparties sur accueil, comptabilité et courrier dactylo.
- 40 délégués à la tutelle répartis sur les 3 secteurs.

De plus en plus les modes de communications sont répétitifs, parfois bloqués, créant assez souvent des phénomènes de "jeux de divisions" avec des accusations entre grande fonction (les délégués ne respectent pas notre travail... c'est de la faute aux administratives... les cadres ne sont jamais là quand on en a besoin...)

Cette confusion perpétuelle et entretenue, entre ce qui se dit apparemment et ce que les gens entendent et comprennent en fait, nourrit une dépense d'énergie difficilement canalisable. L'existence de ces jeux de pouvoir dissimulent des discours creux, de la défiance entre groupe, voire de l'hostilité qui prennent de l'ampleur au fur et à mesure.

Pour ainsi dire, les acteurs du "jeux sans fin" sont nombreux, leurs langages multiples, diversifiés. De mon point de vue, ils sont l'expression de nouvelles aspirations, de nouvelles motivations.

Ce changement doit conduire l'Association et les salariés à redonner du sens et de la reconnaissance à l'action de l'U.D.A.F. et du service des tutelles.

Il est de la fonction de direction de suggérer le sens, c'est à dire permettre ce sentiment intérieur, profond pour chacun, que les choses et les actes ont une signification. Cette signification permet aux individus une adhésion au quotidien, aux pratiques de tous les jours.

A L'U.D.A.F. 47 les aspirations classiques, sécurité de l'emploi, conditions de travail (bâtiment moderne, bureautique récente, horaire à la carte, salaire conventionné...) sont satisfaites. Sandra MICHEL<sup>47</sup> rappelle que les attentes du personnel envers le travail peuvent se décliner différemment telles que : recherche d'un travail épanouissant, désir d'être soi-même dans le travail, souhait de reconquérir le temps, demande d'une organisation vivante, transparente et besoin d'une autorité de style différent du modèle d'autorité formelle et hiérarchique.

Ces nouvelles aspirations disent clairement, que si l'association veut gérer les motivations du personnel et de ses membres, elle doit prendre en compte d'autres valeurs et d'autres récompenses que celles qui ont donné le sens au travail ces dernières décennies.

## **2. 2.1.4. Un mouvement collectif**

Dans le cadre de la réduction du temps de travail, "passage à 35 heures," L'U.D.A.F. a fait réaliser une étude<sup>48</sup> de l'organisation. Ce fut l'occasion pour chacun de s'exprimer sur son emploi, ses aspirations, ses propositions.

De cette étude, des points de convergences forts apparaissent entre les deux grands groupes, délégués et administratifs.

- Les délégués s'accordent à dire qu'un secrétariat plus impliqué dans les dossiers leur permettrait de se libérer d'une partie de leurs tâches administratives.
- Les personnels administratifs, comptabilité et secrétariat, se voient réduit à un travail de simple exécution : frappe des courriers, gestion de l'arrivée et du départ des courriers, saisies des entrées et sorties en banque pour la comptabilité.

En fait l'organisation administrative de type "taylorien" parcellise les tâches qui y sont effectuées, les opératrices ne parviennent pas à s'impliquer et à investir dans des postes monotones. Elles ne maîtrisent pas les tenants et les aboutissants de leur activité. De plus, leur constitution en "pool" sur un plateau administratif les cloisonne davantage.

Pour conserver la maîtrise du dossier, les délégués risquent de ne confier au secrétariat que des tâches répétitives et peu intéressantes, et ainsi ne pas se décharger de la masse du travail administratif (budget, suivi et renouvellement des dossiers, règlement des factures...).

Il va de soi, que s'ils confient une partie de leurs tâches administratives, ils confient une partie de leur savoir sur les dossiers, ce qui soulèvera, à n'en pas douter, les notions de confidentialité et de problématiques particulières. En débat également, le partage d'une partie de l'activité et de la responsabilité entraînera une perte de leur pouvoir.

Ma démarche en tant que directeur du service est de rendre utile les savoirs existants afin d'établir une liaison entre le fondement culturel de l'association et du service, la maîtrise des besoins des usagers et la gestion matérielle et humaine disponible.

A cette fin, nous pouvons diversifier nos interventions par des prestations ponctuelles, à l'acte telles que :

<sup>47</sup> MICHEL Sandra. *Peut-on gérer les motivations* page 182

<sup>48</sup> Cabinet consultant OMNES- EVOLUTION AGEN

- Aide à la formation des tuteurs familiaux, accompagnement, conseil aux familles ;
- Enquête sociale spécialisée qui renseignerait le juge sur les besoins de la personne, sa situation matérielle, son environnement... ;
- Dans le champ de la médiation sociale et familiale.

Cette diversification contribuerait à projeter le service et son personnel dans le champ de la demande sociale sous la forme de proposition d'intervention et non comme actuellement dans l'attente "passive" de prescription. La diversification entraîne une pluralité de ressources pour le service et donc une pérennisation du service...

## **2.2.2. L'axe usagers et environnement**

### **2.2.2.1. Travail sur l'identité personnelle**

Etre citoyen, c'est essentiellement assumer ses liens avec ses concitoyens. Il s'agit d'une définition morale qui place l'accomplissement de la citoyenneté du côté de l'exigence personnelle en la destinant aux relations qui unissent le citoyen à ses semblables, plutôt qu'à celles qu'il entretient avec le pouvoir. La tendance actuelle à déplacer la citoyenneté du côté des relations sociales flatte donc les représentations des citoyens, mais tend à exclure les gens en difficulté sociale.

Le phénomène de cumul des handicaps, habituel des usagers du service, conduit à un repli sur soi, à "la disqualification sociale",<sup>49</sup> résultant d'une dynamique de stigmatisation liée à la notion d'infériorité sociale et à l'intériorisation d'une identité négative éloignée de l'identité citoyenne.

Ce repli sur soi correspond à une perte d'identifications collectives, en particulier celle relevant de la citoyenneté démocratique.

Or, la vie collective, les liens affectifs, l'entraide existent dans les quartiers. Ce sont des lieux où l'on vit, où l'on espère, ce ne sont pas des non-lieux... ; on peut vivre dans un quartier en difficulté et être un citoyen actif.

Selon Pierre TAP, le travail de socialisation basé sur l'identification est la première étape du processus de la réalisation de soi, conduisant à "l'autonomisation"<sup>50</sup> des individus. C'est-à-dire permettre à la personne la construction de ses propres normes, de ses règles.

En fait, le questionnement porte sur comment permettre à la personne sous tutelle de fabriquer ses normes, en tenant compte des normes des autres, de celles des institutions. L'adoption et l'appropriation des normes collectives constituent une sorte de "carapace", qui facilite l'accès à l'identification collective.

### **2.2.2.2. La mobilisation des potentialités**

Dans la société, chacun a sa vie, un passé et un entourage, des désirs et des souffrances. Chaque personne a des capacités qui peuvent être développées, et les

<sup>49</sup> PAUGAM Serge. *Essai sur la nouvelle pauvreté*. Paris, PUF. 1991.

<sup>50</sup> TAP P. Intervention IRTS TALENCE 1999

groupes sociaux qui l'entourent peuvent adapter leurs ressources aux besoins de chaque personne.

Ainsi les interventions de toutes sortes qui sont réalisées dans une perspective d'aide s'adressent à un sujet non isolé. Il peut faire des projets à partir des particularités de sa situation, à partir de la place qu'il a (ou qu'il n'a pas mais qu'il peut prendre) en société.

Le potentiel d'une personne ne se révèle pas si on ne l'aide pas à se révéler. Comme l'exprime la sous-directrice de l'U.N.A.F., Monique SASSIER, "... faire "accoucher" le potentiel des gens est un métier du social, c'est une fonction du délégué à la tutelle...".

Il s'agit de voir avec la personne où, quand et comment ses capacités pourraient être mises en oeuvre dans le but de mieux communiquer avec les autres.

La mobilisation des potentialités, c'est la mobilisation du patrimoine humain autour du lien social en relation avec la capacité de la personne à vivre en société.

## 3. MISE EN OEUVRE DU CHANGEMENT

A ce stade de l'étude, en prenant référence sur le triptyque, politiques sociales / gestion financière / gestion des ressources humaines, le principal levier disponible se situe autour du management des hommes.<sup>51</sup>

Dans cette perspective de la révision ou de la refonte des textes et de l'articulation financière en conséquence, cette réflexion présente l'avantage d'une certaine mobilisation du personnel sur l'avenir, ce qui permet de réactiver le débat au sein du service et de libérer la parole des acteurs.

L'anticipation valorise individuellement les personnes et tend à rassurer collectivement sur les capacités de réflexion, de réactions. Ainsi, la mobilisation du personnel et le processus d'implication en seront simplifiés.

La solution proposée consiste dans la réorganisation du service centrée sur l'utilisateur et axée sur la valorisation de ses compétences sociales.

### 3.1. Qu'est ce que le changement ?

La mise en œuvre de ce changement organisationnel devra d'une part, tendre à réduire les dysfonctionnements repérés aux différents niveaux, associatif, services et personnels, sous tous leurs aspects, et d'autre part produire sans réserves les mouvements permettant l'expression de la citoyenneté des usagers du service en les replaçant au centre des débats dans une démarche d'aide ou d'accompagnement à la personne.

Il ne s'agit donc pas simplement de mettre en place un nouveau service, mais de créer une dynamique. Il s'agit d'accompagner un processus de changement qui implique action et réaction, négociation et coopération.

L'apprentissage<sup>52</sup> apparaît comme une dimension fondamentale, c'est à dire "la découverte voire la création et l'acquisition par les acteurs concernés de nouveaux modèles relationnels, de nouvelles capacités collectives."

Du fait que le changement se traduit par une redistribution des avantages, des pouvoirs ou des positions par rapport à la situation antérieure, il nécessite la participation de tous ceux qui vont avoir à "faire" avec la nouvelle situation. La stratégie d'action développée visera à confronter les intérêts de chacun pour réussir le changement. L'objectif étant de trouver l'organisation qui permettra de mettre en adéquation l'évolution du service et des acteurs dans le cadre du mandat tutélaire et les besoins des usagers.

<sup>51</sup> En effet les deux autres leviers, constituent l'actualité du secteur depuis deux années (rapport "FORS" en 1998, rapport de la triple inspection en 1999, et en cours l'enquête "FAVARD" ou les assises de la tutelle en décembre 1999), mais ne seront efficaces que dans les prochaines années.

<sup>52</sup> RAIMBAULT Michel et SAUSSOIS JM. *Organiser le changement* p 137. Editions organisation Paris

Ainsi, j'adhère volontiers à la citation de M. ANZIEU, <sup>53</sup> " ...Les contraintes librement débattues (...) sont vraisemblablement moins frustrantes pour les participants que celles qui seraient imposées sans possibilité de discussion. Un changement stable des normes d'un groupe semble exiger la recherche et la détermination d'un nouveau consensus ; celui-ci est obtenu grâce à de larges possibilités d'expression qui permettent une autorégulation du groupe".

## 3.2. Transcender le dysfonctionnement interne

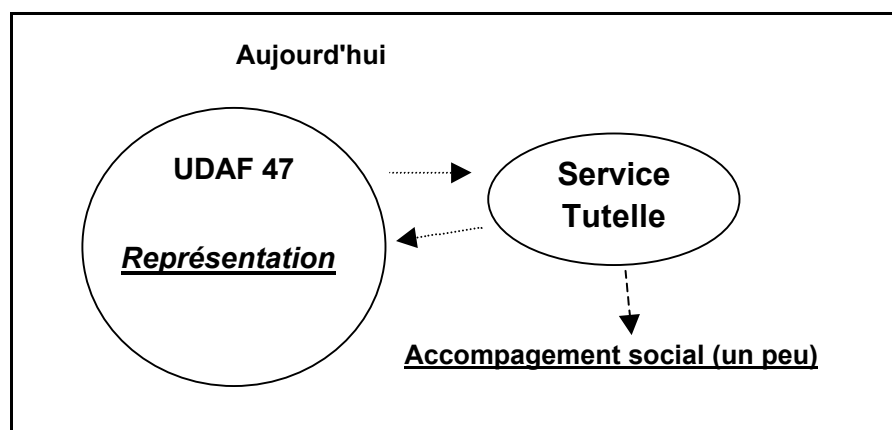
Ma stratégie vise à dépasser les dysfonctionnements, à bousculer nos habitudes ou peut-être nos certitudes et se décline à deux niveaux : l'Association et le personnel du service des tutelles.

### 3.2.1. Association et accompagnement social

Comme nous l'avons souligné précédemment, l'Association n'est pas directement au fait de la situation des services. Elle même étant une union d'associations, elle devrait déléguer le suivi à une commission appelée "commission tutelle", composée de membres du bureau,- trésorier en particulier-, d'administrateurs et des responsables du service des tutelles.<sup>54</sup>

Au fil du temps, l'intérêt pour un travail dans cette commission spécialisée s'est appauvri ; ce qui a entraîné sa disparition en 1998. Elle a été remplacée par des groupes de réflexion à thèmes : comme par exemple en 1999, l'étude sur les transports scolaires ou sur la médiation familiale.

En fait, le suivi du service des tutelles au niveau de la relation avec le conseil d'administration est assuré par des membres du bureau sur les observations ou les conseils du directeur des services.



Cette situation me paraît tout fait préjudiciable au service des tutelles simplement parce que d'une part, il ne peut y avoir une mobilisation durable des acteurs à chaque étape de la mise en œuvre du projet sans une forte implication de

<sup>53</sup> ANZIEU . "La dynamique des groupes restreints" p 254 Paris PUF 1990.

<sup>54</sup> cf. Charte U.N.A.F. annexe D

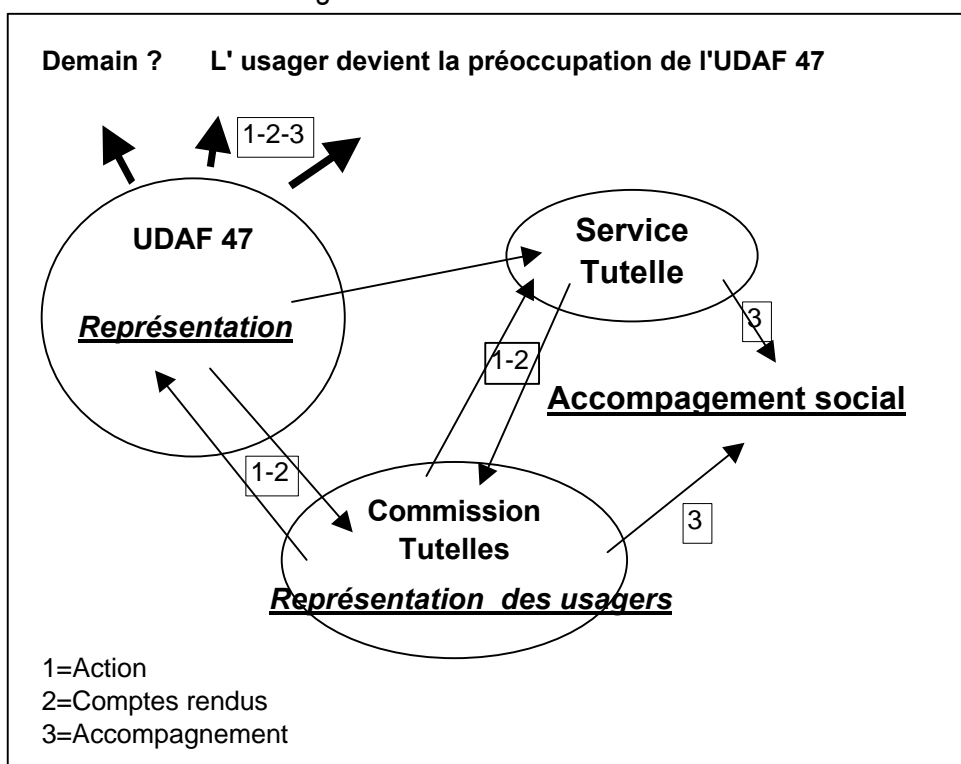


l'association et de ses membres, d'autre part, l'absence de liaison par le biais d'une instance à caractère démocratique crée un clivage entre le technique et le politique ; ce qui limite les possibilités de confrontation et d'échange, pourtant nécessaire pour permettre à chacun de respecter une certaine distance vis à vis du sujet à traiter.

Ma proposition à cet égard est de créer des points de rencontre :

- Recréer une rencontre trimestrielle sous la forme d'une "commission tutelle" ou des "services sociaux" comprenant une dizaine de membres permanents : des administrateurs volontaires et un ou deux membres du bureau, des responsables de services, mais également un représentant du parquet (le substitut chargé des tutelles par exemple), le médecin coordonnateur de l'hygiène mentale, l'inspecteur D.D.A.S.S. chargé du dossier tutelle, un représentant de l'assemblée des maires et du conseil général... A la demande, des partenaires invités par la commission pourraient s'y adjoindre par exemple un technicien de la finance, de l'action sociale, de l'emploi, du logement, de l'équipement...

- Faire connaître le service des tutelles, son personnel, ses usagers en proposant par exemple une réunion de tous les représentants familiaux dans les Conseils Communaux d'Action Sociale. Par secteur géographique ces rencontres permettraient sous des formes pédagogiques une découverte et une reconnaissance des nos actions respectives. On peut également imaginer des rencontres entre représentants des usagers dans les C.C.A.S. et les usagers du service des tutelles sous l'animation de délégués à la tutelle.



## 3.2.2. Service Tutelle et accompagnement social

Globalement, sur un plan pratique nous devons libérer du temps aux délégués à la tutelle pour la réalisation des tâches administratives et le transformer en temps productif pour les usagers.

C'est une décision du conseil d'administration de MAI 1996, sur la requête du directeur des services, qui a créé la fonction de directeur adjoint chargé de la direction du service des tutelles. Ce poste d'agent de direction m'a été confié le 1 juillet 1996 assorti d'une délégation de pouvoir émanant du président du conseil d'administration.

Par cette délégation générale, j'ai utilisé la possibilité de subdélégation ponctuelle aux quatre chefs de service, c'est à dire leur confier la réalisation d'objectifs précis, notamment en matière notariale, financière ou informatique.

Depuis cette date, nous fonctionnons en équipe d'encadrement avec une rencontre hebdomadaire le lundi matin à laquelle participe occasionnellement le directeur des services ou le président.

Afin d'harmoniser les pratiques de management et notre vocabulaire sur le sujet, nous avons suivi une formation en management courant 1998 et 1999.

Dans un premier temps, le travail du groupe d'encadrement a consisté à préciser et à écrire les modalités des délégations afin de réduire les litiges. Ce travail d'écriture présente l'avantage de la transparence des fonctions pour chacun d'entre nous, pour l'ensemble du personnel, mais également pour le directeur des services et le président.

Ce principe de délégation me paraît tout à fait adapté à l'organisation du service.

Il est valorisant pour les bénéficiaires, permet la circulation du pouvoir au sein du collectif de travail et laisse une marge d'initiative étendue à chacun des responsables de service.

De plus, il est le support de l'évaluation à moyen terme de l'évolution des objectifs de la délégation et des fonctions dans le service.

L'enjeu de l'encadrement est à la fois technique, car il y va de la réalisation et du respect des mandats tutélaires assignés et de la qualité des prestations, mais aussi gestionnaire des ressources humaines par un comportement mobilisateur de l'ensemble du personnel sur la finalité de l'action.

Nous devons d'une part, contribuer au développement professionnel de chaque collaborateur, et d'autre part indiquer comment ce professionnalisme doit améliorer le service en apportant une contribution qui constitue pour l'utilisateur une valeur ajoutée fondamentale.

Pour l'essentiel la délégation technique comprend pour les responsables de groupe :

- L'aide technique aux délégués
- L'ouverture physique de la mesure et l'attribution au délégué
- La formation et l'accompagnement des nouveaux délégués

- Supervision du courrier, arrivée et départ
- Animation des réunions de groupe et de synthèse
- Bilan au 3ème mois de la mesure
- Rencontre des juges et des partenaires
- Gestion des congés

Pour la coordonnatrice administrative :

- Organisation administrative et soutien en secrétariat ou comptabilité
- Suivi du système informatique à Agen et Marmande
- Relation avec les banques et vérification des comptes excédentaires, des placements
- Vérification des comptes-rendus de gestion annuels
- Facturation des frais de gestion
- Animation de la réunion mensuelle de groupe

Nos rencontres régulières favorisent la qualité des relations, la confiance dans la résolution des problèmes et simplifient la fonction de contrôle inséparable de la délégation.

L'appropriation par les responsables de service de la nouvelle organisation est un facteur déterminant de la réussite du projet. Il est sûr que le degré d'investissement personnel reste imprévisible, et que les personnalités et les comportements influenceront, dans un sens positif ou négatif, les effets attendus.

Parallèlement, nous devons reprendre chacune des observations d'insuffisance faites précédemment pour améliorer la qualité de la réponse à l'utilisateur.

### **3.2.2.1. Harmoniser les pratiques administratives**

Au niveau administratif, les points sensibles de l'organisation :

- Il apparaît une disparité de traitement des dossiers selon les délégués. Certains traitent un dossier dans sa globalité (assurances, budget, rédaction des courriers, renouvellements, rendez-vous...) alors que d'autres vont traiter les événements selon les échéances : réalisation de tous les budgets tous les 27 du mois ; le paiement des loyers le 30 ; les factures, les feuilles de maladies et les remboursements deux fois par mois. D'autres encore traitent l'administratif au cours de la visite ou après chaque visite.

- Les usagers et les partenaires ont des difficultés à nous joindre. Pourtant, notre standard est normalement équipé (messagerie vocale, sélection directe à l'arrivée, renvoi d'appel... etc.). Ce poste est sous considéré par les agents du service ; ce qui entraîne une prise de la ligne différée, un absentéisme conséquent... Plusieurs causes à cette situation sont à prendre en compte : la difficulté à trouver la personne capable de fournir la réponse à l'interlocuteur, la difficulté à maîtriser les calendriers des délégués.

Il est entendu que le rôle de délégué à la tutelle est bien d'exercer, par délégation, la responsabilité des mesures, de rencontrer fréquemment les personnes protégées, de faire des analyses, d'engager des actions conformément aux intérêts des

personnes. Les multiples tâches administratives liées à cette fonction relèvent davantage d'un secrétariat exerçant, comme tout secrétariat évolué, une véritable fonction d'assistant.

Il s'agit donc bien d'organiser la prise en charge administrative des mesures confiées au service. Pour cela nous devons créer un document de procédure indiquant les rôles des différents acteurs internes et les conditions d'accomplissement de certains des éléments de la mission.

Une procédure, c'est la manière spécifiée d'accomplir une activité, elle doit aider à l'organisation. C'est un guide pour l'action.<sup>55</sup>

C'est un travail collectif important, car il est l'occasion de renforcer la cohérence d'un groupe tout en facilitant l'adhésion à la démarche. D'autre part, il permet d'installer le dispositif dans la durée. Enfin, il est élaboré par des personnes du "terrain" et a un caractère pratique.

### **3.2.2.2. Transversalité**

Le terme de transversalité désigne ici une stratégie organisationnelle visant l'expression collective des potentialités individuelles des acteurs de l'U.D.A.F., à l'opposé de l'organisation ancienne qui fonctionnait par clivage plus ou moins isolé et sans grande concertation.

La prise en charge de la mesure n'est pas que le fait du délégué à la tutelle qui disposerait d'un secrétariat pour réaliser les tâches qu'il ne peut ou ne veut pas faire, mais cette prise en charge doit être comprise sur une forme globale.

L'objectif de cette démarche de transversalité est de décroïsonner les deux secteurs, administratif et délégué, ou acteur de terrain et employé de bureau. Ceux-ci doivent agir ensemble sur un territoire commun (les personnes sous tutelle) en mettant en commun leurs idées et leurs moyens, par le biais de procédures de concertation et de coopération.

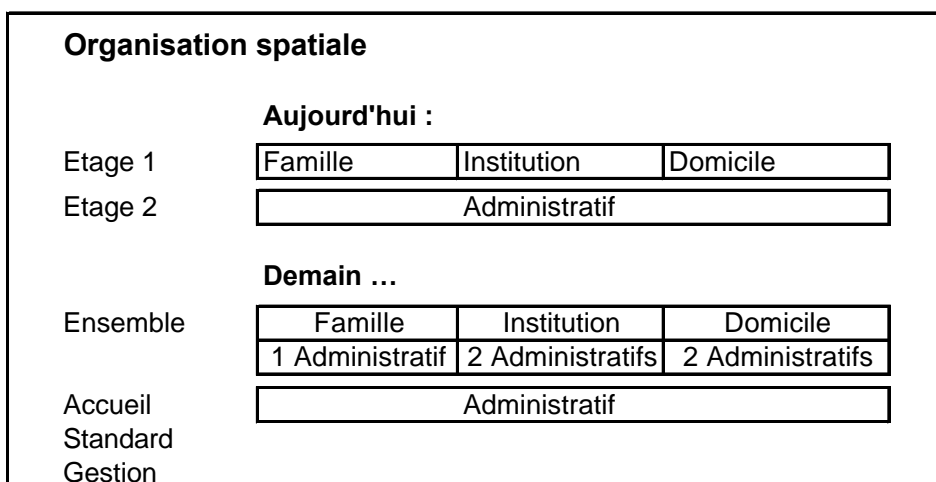
C'est à dire que les secrétaires doivent devenir des acteurs à part entière de la réalisation administrative, tout au long du séjour du dossier à l'U.D.A.F..

A titre d'exemple, plusieurs réalisations :

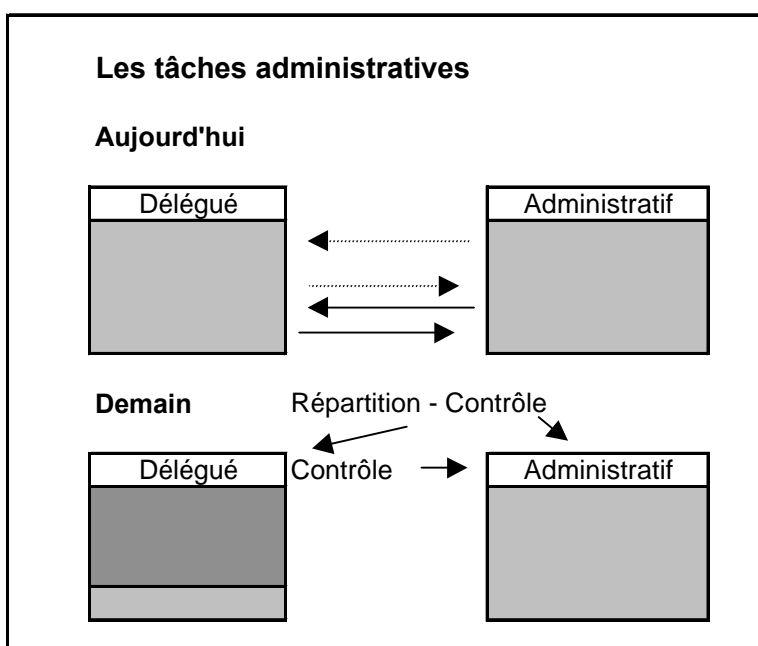
- Eclatement du pool secrétariat ; et rapprochement spatial vers les délégués (1 poste administratif pour 250 dossiers ou 5 ETP <sup>56</sup> de délégués)

<sup>55</sup> Selon Michel BAUER, Directeur de l'U.D.A.F. du Finistère, les procédures doivent être rédigées dans "un langage simple, concret et accessible à ceux qui ne sont pas des spécialistes du domaine des tutelles. Elles doivent être produites par un groupe travaillant dans le même secteur d'activité".

<sup>56</sup> Equivalent Temps Plein

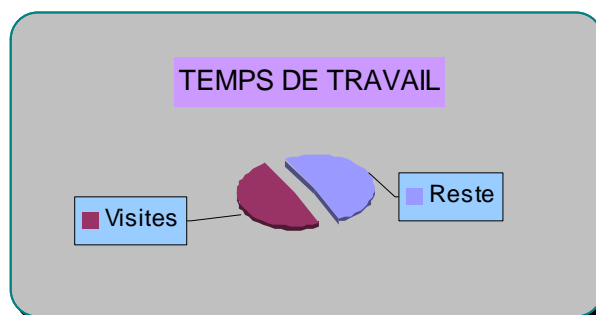


- La secrétaire participe aux réunions d'organisation du service. Elle est la référente administrative du nouveau groupe constitué.
- Elle maîtrise les emplois du temps des délégués, elle peut apporter, en l'absence du délégué, les réponses aux interrogations des usagers.



En résumé : cela nous permet d'entrevoir la possibilité d'augmenter le temps disponible pour les usagers. Voir Annexe E

<b>Demain :Total théorique disponible pour l'accompagnement</b>		
		792 Heures par an
<b>Sur</b>	<b>10 mois</b>	<b>79,20 Heures par mois</b>
	<b>Arrondi à :</b>	<b>79 Heures par mois</b>



Dans la première partie, nous avons repéré un temps disponible par délégué pour l'accompagnement équivalent à 517 heures par an, dans ce nouveau dispositif, nous pouvons raisonnablement le situer à 792 heures par an soit une augmentation de 275 heures par délégué à temps plein ou globalement à

275 Heures X 36 E.T.P. = 9900 heures par an

### 3.2.3. 10000 heures, pour quoi faire ?

Avant d'engager la mise en action de ce potentiel humain, et afin d'atteindre notre objectif "au service des usagers" il me paraît indispensable de fixer pour chacun des collaborateurs les exigences du service.

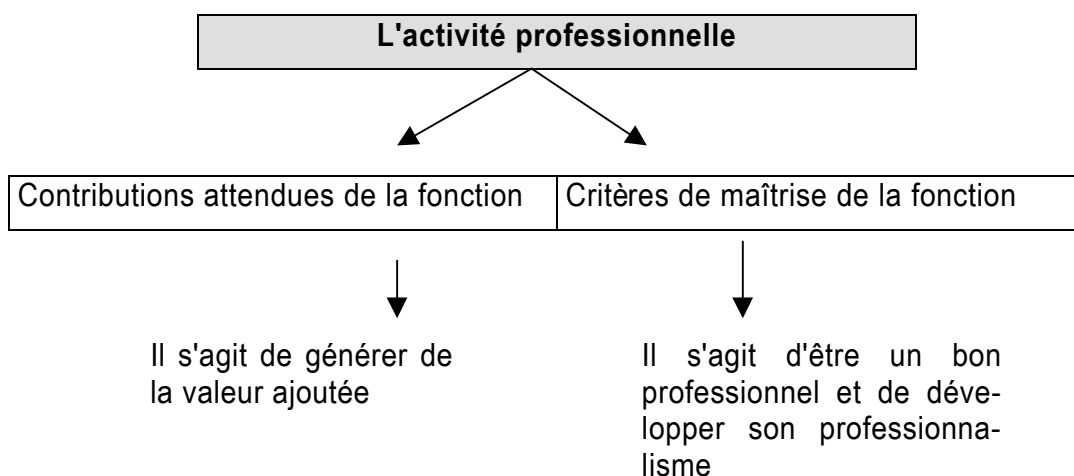
L'U.D.A.F. doit s'appuyer sur des collaborateurs qui soient non seulement compétents et professionnels, mais également performants et efficaces. Pour cela, il faut que chaque acteur puisse avoir de son rôle une vision aussi claire que possible.

Selon, Nicole AUBERT<sup>57</sup>, afin de satisfaire ces deux aspects nécessaires de la compétence et de l'efficacité, la première chose à faire est d'établir pour chacun une description aussi précise que possible des activités qui lui sont confiées. Ce propos emprunté à un enseignant du secteur du commerce me paraît tout à fait transposable dans l'organisation de notre service.

L'instauration de fiches descriptives détaillées sur les compétences techniques, les connaissances professionnelles et les comportements attendus du collaborateur devraient petit à petit mettre fin au flou des répartitions des tâches et contribuer à la réussite du projet.

<sup>57</sup> "AUBERT Nicole. *Diriger et Motiver* p 158 Editions Organisations 1998 Paris

## Les composantes de la description des fonctions liées au service des tutelles



Ces deux composantes - professionnalisme et performance- sont strictement complémentaires.

Il est difficile d'imaginer des collaborateurs performants sans un minimum de professionnalisme, comme il est inutile de disposer de personnel compétent sur le plan "professionnel", mais incapable de générer la moindre performance.

Dans un service des tutelles, la valeur ajoutée se situe à mon sens autour des attitudes des intervenants. Il se vérifie régulièrement que les attitudes du personnel d'accueil ou du délégué à la tutelle sont plus importantes que leurs approches théoriques.

Le consultant et formateur de ce secteur de la tutelle, Richard POILROUX<sup>58</sup> insiste sur la nécessité "d'une démarche aidante, congruente, une écoute active" qui suffisent dans beaucoup de cas pour réduire les conflits.

A cette fin de connecter ce potentiel temps théoriquement disponible des délégués à la tutelle à la promotion de la place de l'usager du service dans la société, nous devons développer de la communication tant en interne au niveau de l'ensemble du personnel à travers les mots, les images, les signes, les symboles, les valeurs, les rituels ... qu'auprès de tout l'environnement, usagers, partenaires au travers de rencontres, de manifestations publiques (forum des associations, sportives, culturelles ...).

<sup>58</sup> POILROUX Richard - "Guide des tutelles et de la personne" DUNOD mai 1999

Il distingue trois attitudes de base de l'aidant:

- La première attitude de base est de garder à l'esprit que l'intervenant est une personne avec toute ses singularités et que l'aidé est aussi une personne. Toute démarche considérant la personne sous tutelle comme "autre", comme un objet, un cas ... ne peut être réellement aidante.
- La deuxième attitude de base est la capacité d'éprouver de l'intérêt, de l'attention, du respect envers l'aidé. Sans une attitude chaleureuse et une émotion sympathique du professionnel, il ne peut s'instaurer une véritable relation d'aide.
- La troisième attitude de base est l'interdiction faite aux professionnels d'exercer une quelconque pression ou coercition dans les situations d'aide.

La communication donne du sens à la vie des individus et à la vie de l'association.

En terme de management et en référence aux besoins supérieurs de la pyramide de MASLOW (besoins d'accomplissements, sous-tendus par la recherche de sens), le directeur a la responsabilité de la définition d'une politique de communication destinée à l'ensemble des acteurs sur la finalité et l'évolution du service.

## **Des actions d'accompagnement**

Concrètement les réunions d'équipe contribueront à la définition des nouvelles interventions orientées sur l'accompagnement social des usagers ou sur la relation d'aide tutélaire à réaliser. Elles serviront également à mettre en place les outils d'évaluation pour valider la qualité et l'efficacité de nos actions.

A cet effet quatre niveaux d'exigence seront retenus :

- Engager une démarche de projet individuel basée sur la finalité de l'action.
- Proposer des critères d'évaluation permettant de mesurer les résultats attendus.
- Définir des échéances de temps, la première au bilan du troisième mois, puis au moment du compte rendu annuel.
- L'ensemble devant constituer un document écrit, proposé et commenté à l'utilisateur, puis adressé au juge.

Ces quatre niveaux d'exigence serviront de référentiel pour les professionnels afin de faire mieux comprendre aux usagers et à leur environnement, ce que veut produire le service des tutelles dans le sens de la citoyenneté.

Le travail du délégué consistera à bien distinguer la nature différente de l'intervention en regard de chaque situation et des personnes concernées.

La qualité de l'intervention réside d'abord dans le sens de la relation qui est offerte, relation créée et construite pour que même les actes quotidiens les plus simples deviennent des victoires pour la personne aidée dont le tuteur est le témoin, le catalyseur ou le co-auteur.

Les travaux de synthèse de l'étude des besoins, attentes et dysfonctionnements exposés précédemment serviront de support privilégié à la réflexion.



## Tableau sur les finalités de l'accompagnement;

<b>JUGE</b>	Finalités	Caractéristiques
	Prendre en compte la personne Mieux être par rapport à son handicap Mieux être par rapport à sa situation Permettre un allègement de la mesure Permettre une levée de la mesure Retrouver l'autonomie Adapter les espoirs aux contraintes de la réalité	Adaptation en fonction de la personnalité Adaptation face aux difficultés sociales Interface entre le majeur et les services de l'action sociale Redonner du sens - traducteur Respect du désir des personnes
	Moyens et outils	Objectifs
	Ecoute Présence Relation avec le majeur Relation avec les partenaires Apprentissage	Autonomie Aide à la vie quotidienne Aide à la responsabilisation Aide à retrouver ses droits Mobilisation

<b>PSYCHIATRE</b>	Finalités	
	Permettre le contact avec l'environnement Améliorer la socialisation Permettre les repères par un réseau et des relais	
	Moyens et outils	Objectifs
	Aide, conseil et assistance Nécessité de contact humain Mettre en œuvre des actions sur les conditions de vie des personnes Conseiller, accompagner, orienter Compléter le médico-social	Protection de l'argent, choix et priorité des dépenses Protection par rapport à la santé Protection par rapport à l'environnement

<b>PARTENAIRE DE VIE</b>	Finalités	Caractéristiques
	Aller vers l'autonomie Assurer l'avenir	Respect de la personne Protection par rapport à l'entourage Logement, hygiène, santé, relations, bien-être ...
	Moyens et outils	Objectifs
	Prise en compte de la personne dans sa globalité Doit être éducatif Travail avec la personne y compris sur les problèmes non liés à l'argent	Soutenir dans ses conditions de vie actuelles et à venir

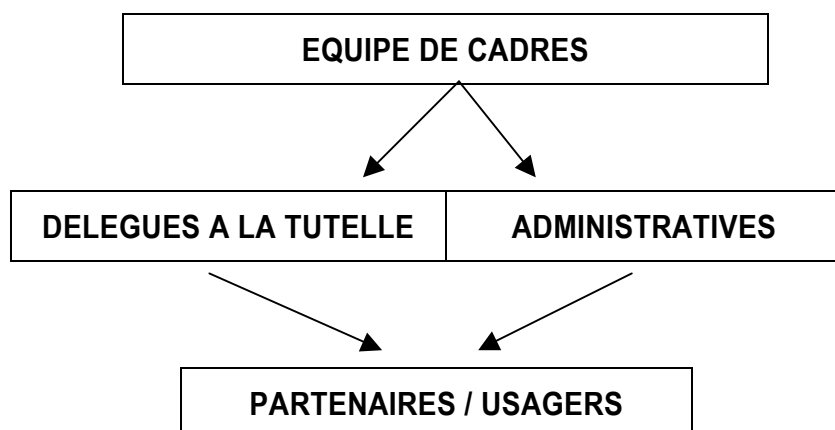
### 3.2.4. Le plan de formation

Le projet du plan de formation s'inscrit à l'articulation de l'individuel et du collectif. Il interroge le fonctionnement de l'équipe pluridisciplinaire de l'association. Des formations d'adaptation à la fonction de tuteurs aux prestations sociales et celles des intervenants aux majeurs protégés sont prévues par les textes et normalement dispensées à l'ensemble du personnel de l'U.D.A.F..

Ces obligations de formation ont entraîné des dépassements constants de ce secteur budgétaire, qui ne sont pas dans l'immédiat remis en cause et ont créé des habitudes positives à l'égard des formations proposées.

Je considère le plan de formation comme un des outils majeurs de management. Une formation bien adaptée augmente l'efficacité du service et la pertinence des interventions. Elle concourt au maintien de la motivation, y compris des personnes les plus expérimentées.

La finalité du plan de formation réside dans l'amélioration des relations interpersonnelles et des méthodes pédagogiques pour davantage de qualité professionnelle et une meilleure communication.



L'effort de la formation permanente des prochaines années en sus des formations habituelles à caractère juridique, devrait se poursuivre vers les formations à la communication et à la relation avec les personnes protégées d'une part, et vers une évolution en terme d'animation de service d'autre part. (annexe F les éléments du cahier des charges du plan de formation par secteur)

En fait ces formations concernent l'ensemble du personnel tant nous avons vu que l'intégration à tous les niveaux des caractéristiques du prendre soin et de la fonction accueil apparaissent nécessaires. La prévention des situations de crise et de violence passe aussi par la formation du personnel et la compréhension notamment des limites et finalités du mandat.

### 3.3. Rendre les usagers acteurs

Le questionnaire doit porter sur la méthode à mettre en œuvre pour donner ou redonner à l'utilisateur du service sa place d'acteur. En fait, c'est aussi comment repérer en continuité, ce que veut la personne sous tutelle, et ce dont elle a besoin.

Il s'agit pour le directeur d'engager le personnel en contact avec les usagers sur une production visant à capter les suggestions, les analyser et mettre en place des réponses sous la forme de mesures de satisfaction. Se poser en permanence cette question conduit les intervenants à maintenir le contact avec les usagers et les place dans une dynamique permanente de progrès.

Cette démarche de management participatif est une des clés du développement de la qualité de l'intervention tutélaire. Elle aide à la connaissance des usagers et, mieux, les met au centre des préoccupations.

De mon point de vue les principales améliorations portent sur l'adaptation, le changement de méthode de travail, d'attitude, de comportement. Elles doivent être des solutions dans les mains du personnel.

Le problème est de transformer ou de maintenir le service en système "réactif" à savoir de mettre en place un baromètre qui mesure en permanence l'évolution des besoins des usagers, et organiser la réaction par un plan d'action qui doit apporter une réponse au service.

Cette démarche paraît, à priori très simple, mais dans la pratique elle doit être réactivée sans cesse par le directeur, tant il est plus confortable de s'installer dans la routine que d'identifier les besoins de notre interlocuteur.

#### 3.3.1. Les actions collectives

Nous avons identifié l'intervention du service comme étant notamment, le résultat des interactions entre le personnel du service des tutelles, (délégués et administratifs, accueil, standard...), la personne sous protection et son environnement.

La participation de la personne à la production du service entraîne un phénomène de coproduction du service. Les usagers et le personnel de l'U.D.A.F. sont coproducteurs du service des tutelles.

Cet engagement de coproduction me paraît tout à fait pertinent dans la production d'un service des tutelles. La coproduction est un moyen permettant une implication, ou un reamorçage d'appartenance à la communauté, et donc une possibilité d'expression de la citoyenneté.

Bien que tout indiqué, nous devons toutefois éviter les pièges de la coproduction, à savoir la perte du droit à l'opposition, qui peut transformer l'utilisateur en coproducteur permanent, titulaire d'une mesure de tutelle illimitée...

En ce sens, Michel CHAUVIERE insiste sur le rôle<sup>59</sup> "du producteur officiel, qui ne fait que faciliter les choses", c'est à dire que le personnel du service des tutelles doit faciliter l'engagement des personnes dans la coproduction, mais dans un

<sup>59</sup> CHAUVIERE Michel *Les usagers entre marché et citoyenneté* page 301,

engagement lucide et en reconnaissant en priorité les personnes comme des usagers.

Promouvoir la citoyenneté des personnes sous tutelle c'est aussi reconnaître et valoriser la compétence des personnes sous tutelle en qualité d'usagers du service.

L'usager du service des tutelles devient momentanément le partenaire d'une production à son service où chacun dans son propre rôle joue la clarté et la transparence.

Dans le cadre de la lutte contre l'exclusion les orientations proposées prennent en compte les problèmes relationnels, le plus souvent à l'origine de son développement, proposant des réponses au niveau individuel, mais aussi collectif.

Dans chacune de ces actions sont utilisées les ressources de l'environnement constitué d'un multipartenariat et de l'implication de la population.

Au travers des actions, nous devons poursuivre des objectifs d'intégration sociale des personnes en travaillant notamment à la restauration de l'identité repérée comme la plus défaillante, ce que pierre TAP nomme "la positivité"<sup>60</sup>. C'est à dire le besoin du regard des autres qui confirme notre valeur personnelle. L'individu a besoin d'être valorisé, l'estime de soi étant un des aspects essentiels dans les processus identitaires.

Pierre TAP explique que "travailler sur l'identité, c'est d'abord travailler sur l'espace. Chacun a besoin en priorité d'avoir un espace personnel, pour pouvoir faire sa place..."

A cette fin, et pour répondre à la question : "Comment rendre acteur la personne sous tutelle", chaque salarié de l'U.D.A.F. doit contribuer à la création d'espaces de discussion et faciliter les conditions pour que cela puisse se réaliser.

Nous dégagerons sur la première année, trois pistes de travail en référence aux observations exposées en première partie :

- Des actions dans l'environnement des personnes
- Des actions de santé
- Des actions d'alphabétisation.

### **3. 3.1.1. Des actions dans l'environnement des personnes**

- Création d'un réseau d'intégration de proximité à partir du répertoire professionnel où tout ce qui concerne la personne est pris en compte. annexe fiche modèle. Exemple : le médecin, les pompiers... mais aussi le toiletteur du chien, le boulanger, le coiffeur, le voisin...

- Apprentissage de la vie quotidienne : faire ses courses, des achats, faire de petites réparations dans le logement (remplacer une ampoule, faire un raccord de peinture...)

- Fabriquer des appartenances par l'adhésion aux activités locales : fêtes de quartier, des écoles..., participation à des associations de loisirs (pétanque, pêche...)

<sup>60</sup> TAP Pierre. Intervention IRTS TALENCE 1999

**Partenaires** : CAF, Mairie, Conseil Général, chambre des métiers, fédération compagnonique, groupement de commerçants, syndicat d'initiative, secours populaire...

### 3. 3.1.2. Des actions de santé

- Développer l'accès aux soins et au bilan de santé gratuit
- Accompagnement des personnes (transport, suivi des soins et information des personnes sur leur santé...)
- Réunions d'information à thèmes spécifiques : vidéo, groupe de parole

Exemple d'atelier	
Hygiène de vie,	équilibre alimentaire, sexualité, contraception
Prévention	violences conjugales, aide à la maternité
Orientation	violences conjugales, aide à la maternité
Information	maltraitance

**Partenariat** : établir un partenariat avec tous les professionnels de la santé et les acteurs locaux de terrain désireux de mettre en place des actions ou projets de prévention santé tels que :

- Médecins, dentistes, pharmaciens, infirmiers,
- Service de secteur psychiatrique,
- Centre de bilan de santé de la C.P.A.M. et de C.M.S.A.
- Service P.M.I. et action sociale du département,
- Cellule insertion du département.

### 3.3.1.3. Des actions d'alphabétisation et d'aide aux démarches

- Accès à l'apprentissage de la lecture, (lire son nom, le jour, le mois, l'heure ...)
- Revalorisation des parents face aux enfants
- Favoriser l'émergence du désir d'apprentissage

**Partenariat** : Association Coup de Pouce, C.L.E. 47, F.O.L, A.F.D.A.S, Mission llocale, G.R.E.T.A, Maison des chômeurs, Avenir emploi, Mairie (contrat de ville)

### 3.3.2. Elaboration d'un projet de formation pour les usagers

L'ensemble des éléments regroupant la définition de compétence sociale et le concept de citoyenneté nous conduit à la conclusion qu'il est important d'attribuer des rôles sociaux valorisés à toute personne qui risque d'être rejetée , isolée, exclue.

Les deux modules que nous proposons auprès de personnes en voie de marginalisation sont plus spécifiquement orientés vers la prévention de l'exclusion. Ces modules prennent en compte les problèmes relationnels le plus souvent à

l'origine de son développement, proposant des réponses au niveau individuel et collectif.

La prestation, qui se déroule sur 3 mois se veut mobiliser les personnes sur des projets qui puissent les faire se "retrouver" en tant que sujet, et, pour ce faire, fait appel aux techniques du corps d'une part (sport, nature, esthétique), à la créativité d'autre part, en mettant à leur disposition les outils nécessaires à un investissement personnel dans une action collective.

Dès lors, il semble important de situer la prestation dans une double perspective :

- La première est une relation duelle, par le biais d'entretiens individualisés, qui induit nécessairement l'affectif, tout en structurant d'emblée une large autonomie qui puisse laisser exister le rapport à l'autre.

- La seconde, une relation collective en rapport avec une réhabilitation du "je", qui passe par une reconstruction symbolique d'un possible regard de l'autre. Pour cela, nous proposons une démarche ayant pour objet la restructuration de l'image de soi et la participation à divers ateliers ayant pour support la création collective de 12 chansons sur le thème de "la famille", en association avec d'autres publics.

L'alternance de ces deux démarches permet de suivre et de conforter la progression du sujet, qui tout en ramenant des intérêts disparus dans la spirale du "à quoi bon", peut faire remonter un désir ou bien se situer différemment.

C'est en modifiant le regard de l'autre que devient possible son propre regard et donc la perspective de l'élaboration d'un projet de vie.

### **3.3.3. Le comité de liaison des usagers du service des tutelles**

Nous avons défini la citoyenneté comme une représentation de l'appartenance à un groupe social, ce qui fait que l'on reconnaît l'autre comme membre du groupe. M. BLANC<sup>61</sup>, remarque que les exclus de la société doivent souvent s'en remettre à des organisations caritatives ou syndicales pour les représenter et parler en leur nom.

Il observe aussi que les personnes exclues commencent véritablement à s'insérer à partir du moment où ils se constituent en association et s'investissent au niveau local.

Je propose la création d'un "comité de liaison des usagers de l' U.D.A.F.", à l'image du conseil d'établissement institué en 1978 <sup>62</sup>. La présence au sein de ce comité, des différents représentants de l' U.D.A.F., de membre de l'association, d'élus municipaux ouvrirait un droit à la parole qui deviendrait une force de proposition efficace auprès de la commission tutelle ou le conseil d'administration pour toutes les questions relatives aux conditions d'accès à la vie sociale.

<sup>61</sup> BLANC Maurice "Espaces et Société" "Urbanité et citoyenneté" Edition l'Harmattan .1991, p 12.

<sup>62</sup> ... et dont la circulaire n° 92 21 du 3 août 92 rappelle les objectifs: ... pour améliorer la participation des usagers et des familles ...en tant que membres actifs pourrait devenir un outil efficient pour faire valoir leurs opinions et ainsi se former à la vie citoyenne.

En extrapolant, nous pourrions dire que la citoyenneté des personnes sera amorcée par l'appropriation de l'espace local où ils vivent, et par le fait qu'ils sauront se représenter eux mêmes dans cet espace.

### **3 . 4 La validation de la qualité**

Dans cette conception de l'intervention tutélaire où le respect de l'unicité et des choix de la personne sont essentiels, la qualité du service rendu devient un objectif central.

Cette garantie de qualité des prestations est un outil pour promouvoir la citoyenneté des usagers. Dans un service des tutelles, il s'agit de s'assurer de la satisfaction perçue par l'utilisateur, et de le reconnaître comme un acteur à part entière qui a le droit à une prestation de qualité.

Nous avons vu précédemment que les attentes des personnes en difficulté sont souvent difficilement perceptibles, parfois incohérentes, ce qui rend d'autant plus impérieux la nécessité de mobilisation de l'ensemble du personnel pour offrir une prestation de qualité.

Chacun doit contribuer, là où il se trouve, à donner confiance aux personnes sous protection en partant de leurs demandes et de leurs exigences, et aux partenaires intervenants conjointement dans l'exercice de la mesure.

La satisfaction des usagers du service passe par la diminution de l'approximatif, et s'inscrit dans une régularité de fonctionnement du service afin de garantir un niveau impératif de prestations minimales.

Même si le recueil de l'avis des usagers n'est pas aisé à réaliser, il convient que nous déterminions les indicateurs permettant cette prestation minima en forme de "promesse tenue"<sup>63</sup>.

Deux niveaux d'indicateurs de fonctionnement peuvent se dégager :

- Une garantie de qualité minimale pour l'utilisateur et sa famille
  - Les conditions d'accueil, accueil physique, téléphonique (locaux, attitudes, disponibilités ...)
  - La fréquence des rencontres (nombre, contact téléphonique ...)
  - L'information sur les décisions prises à leur égard et sur leurs portées
  - La régularité des visites, les rendez vous respectés ...
  - La prise en compte des projets personnels ...
  - La transparence écrite, la lisibilité des comptes et l'explication des mouvements ...
- La garantie envers les partenaires,
  - L'organisation de rencontres à échéance déterminée,
  - L'obligation d'échanger sur la situation de la personne, expliquer les décisions prises...
  - D'associer l'utilisateur comme coproducteur de tout ce qui le concerne...

<sup>63</sup> BAUER Michel - DELOGE J-P "Qualité" p 34 ESF - 1999

Chacun de ces indicateurs fait l'objet d'une fiche d'évaluation analysée, Il nous faut combiner deux types de critères :

- Au plan quantitatif par exemple : il conviendrait au minimum de préciser le nombre de mesure et de visites par délégué... mettre en place des obligations de rendre compte...
- Au plan qualitatif cette démarche serait complétée par des enquêtes annuelles de satisfaction menées auprès des majeurs, et dont les résultats seraient examinés par la commission interne des tutelles, et également fournis à la commission départementale des tutelles.



# CONCLUSION

---

La protection des majeurs a accompagné à son insu, ou à son corps défendant, le double mouvement de désinstitutionnalisation des problèmes que pose à l'Etat Providence le secours aux faibles, avec en parallèle la recherche d'une réelle humanisation, puis d'une qualité des prestations rendues dans les établissements. C'est ce double mouvement qui fait peser sur les services des tutelles et les délégués à la tutelle, des missions d'accompagnement et de protection des personnes au delà des biens.

Cette prise de conscience de l'obligation de réajuster en permanence, la réponse à la satisfaction des besoins des personnes sous protection et la satisfaction du mandat judiciaire confié entraîne l'U.D.A.F. 47 dans une certaine mobilité intellectuelle, et donc dans une évolution des pratiques.

La recherche d'une orchestration la plus cohérente possible, en multipartenariat avec tous les acteurs concernés par un projet de service permet une adaptation aux critères de pathologie, d'environnement social et familial, d'autonomisation, de mieux être et de devenir de l'utilisateur en terme d'accès à la citoyenneté.

Ce qui doit parcourir l'ensemble du changement en sorte de filigrane de toutes nos actions, c'est le rapport à l'utilisateur, au demandeur d'aide, l'accueillir, le traiter dans la globalité de sa personne au-delà de la technicité de sa demande ou de notre réponse, lui permettre d'exercer l'ensemble de ses droits :

Il s'agit bien de changer notre regard sur les personnes.

La citoyenneté, c'est l'appartenance à l'espace public créé par le rassemblement des hommes, et le citoyen, celui qui réclame sa place à l'intérieur de cet espace.

Nous, les acteurs sociaux, porte-parole des personnes en difficulté sociale, les rendons citoyens et libres, si notre action au quotidien leur permet de retrouver la libre expression et leurs droits naturels.

La nouvelle citoyenneté en faveur des exclus, semble prendre les figures suivantes : de l'assistance à la médiation, les objectifs assignés au travail social ont évolué en même temps que les nouvelles problématiques auxquelles il doit répondre . Il faut non seulement inventer ou redéfinir de nouveaux modes d'intervention, acquérir de nouvelles technicités, mais aussi s'interroger sur le « que faire de ceux qui n'ont pas droit à la parole , en posant un autre regard sur les personnes... ». Les personnes placées sous tutelle n'échappent pas à ce mouvement de la citoyenneté, l'accès et le maintien en lieu de vie ordinaire doivent être privilégiés et redonner toute sa place à l'individu .

Ce travail, nous avons tous à le faire, comme un défi sur l'avenir ...

## REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- 1 – BAUER, Michel : *Le management : une philosophie pour les entreprises sanitaires et sociales* PARIS TSA 1992
- 2 – VERDIER, Pierre / BAUER, Michel : *Comment assurer la protection d'un majeur : guide à l'usage des tuteurs professionnels et familiaux* PARIS ESF 1988
- 3 – BAUER, Michel / DELOGE, Jean-Paul : *Qualité : réussir la certification des services de tutelle* ESF 1999
- 4 – MICHEL, Sandra : *Peut-on gérer les motivations ?* PUF 1994
- 5 – POILROUX, Richard : *Guide des tutelles et de la protection de la personne* DUNOD 1999
- 6 – DAUGAREILH, Isabelle / LABORDE, Jean-Pierre : *Insertions et solitudes* Editions de la maison des sciences de l'homme d'aquitaine 1993
- 7 – MIRAMON, Jean-Marie : *Manager le changement dans l'action sociale* ENSP 1994
- 8 – BAUER, Michel / FOSSIER, Thierry : *Les tutelles, protection juridique et sociale des enfants et des adultes* ESF 1996
- 9 – BROVELLI, Gérard / NOGUES, Henri : *La tutelle aux incapables majeurs* L'Harmattan 1991
- 10 – CALLOCH, Pierre : *Tutelles et curatelles* TSA 1995
- 11 – AUBERT, Nicole : *Diriger et motiver, Secrets et pratiques*. Editions organisations 1998
- 12 – BONDU, Dominique : *Nouvelles pratiques de médiation sociale* ESF 1998

## ARTICLES / RAPPORTS

- 1 – BAUER, Michel : *La protection juridique des majeurs par des services tutélaires : un droit qui stagne. Des mesures qui affluent*  
TSA Editions N°334, novembre 1990
- 2 – UNAF : *Voyage au long de la tutelle* 1996
- 3 – Rapport d'enquête dit "*de la triple inspection*" sur le fonctionnement du dispositif de protection des majeurs. 07 / 1998
- 4 – BAUER / BIRCK / DYMOWSKI / FOSSIER / GAUTIER / LEGUEN / SUBILEAU / VERHEYDE *La nouvelle protection des majeurs : enjeux et propositions*  
Etude réalisée en 1997
- 5 – Rapport du Conseil Supérieur du travail social : *L'intervention sociale d'aide à la personne.* ENSP 1998
- 6 – Rapport Cabinet FORS. *Fonctions tutélaires : Evolution des pratiques*  
06 / 1997
- 7 – CHASSERIAU, Christian. *Rapport au ministre des affaires sociales, de la santé et de la ville.* 11 / 1993