



**Redéfinir la place de l'utilisateur dans le projet d'un service à
la protection juridique des majeurs**

Jean-Robert KLEIN

2015

caldes



Remerciements

Je remercie ma compagne et mes enfants pour leur soutien pendant tout ce temps où j'étais absent.

J'ai grandement apprécié les conseils et l'aide que m'ont apportés MM Jean-Claude BONNIN et Fabrice TRAVERSAZ, et auxquels j'associe toute l'équipe pédagogique de Buc Ressources.

La rédaction de ce mémoire qui vient conclure un cycle de formation, ne constitue pas seulement un exercice personnel, je considère qu'il est aussi le fruit d'un travail collectif, en ce sens où je n'ai pu le réaliser que grâce aux professionnels de l'AJPC qui ont su se montrer soutenant.

Je remercie M. Arnaud GENEVILLE président, et le conseil d'administration de l'AJPC pour leur confiance.

Sommaire

Sommaire

Introduction	1
1. La protection juridique des personnes majeures : un dispositif en profonde mutation.	4
1.1 Les nouvelles règles du droit tutélaire	4
1.1.1 Les principes de nécessité, de subsidiarité, et de proportionnalité	4
1.1.2 La protection de la personne et des biens	7
1.1.3 Le respect des libertés individuelles, des droits fondamentaux et de la dignité...	11
1.2 L'inclusion de la protection juridique dans l'action médico-sociale	13
1.2.1 La personne protégée devient un usager	13
1.2.2 La transposition des outils de la loi 2002-2	14
1.2.3 Du côté des professionnels	15
1.2.4 Un mandat d'ordre public redéfini	16
1.2.5 Pour les associations de tutelle	17
1.3 Les limites de la réforme	18
1.3.1 Une dimension sociale pas complètement assumée	19
1.3.2 Une désignation hésitante des personnes protégées	19
1.3.3 MJPM : une appellation unique pour des réalités diverses	20
1.3.4 Une rupture d'égalité pour les majeurs protégés	22
1.3.5 Le désengagement de l'Etat concernant la formation	23
1.4 Qui sont les personnes protégées ?	23
1.4.1 Une hétérogénéité du public.....	23
1.4.2 Une subsistance des motifs dits sociaux	24
1.4.3 L'évolution des besoins	26
2. La mise en œuvre de la loi 2002-2 par l'AJPC : un bilan nuancé	29
2.1 Présentation de l'AJPC	29
2.1.1 Histoire et valeurs.....	29
2.1.2 Les missions	29
2.1.3 Une organisation territoriale tournée vers la proximité	31
2.1.4 Le financement.....	32

2.1.5	L'environnement	33
2.1.6	Les métiers et l'organisation du service MJPM	35
2.2	L'évaluation interne comme un révélateur des insuffisances du projet de service	38
2.2.1	La participation de la personne protégée à sa mesure de protection : des intentions du projet de service insuffisamment converties en actes	39
2.2.2	La participation du protégé au fonctionnement du service.....	47
2.3	Un changement de métier différemment perçu	49
2.3.1	Une dimension sociale du métier inégalement perçue et investie par les délégués.....	49
2.3.2	Un changement synonyme d'opportunité pour les assistantes tutélaires.....	52
3.	Donner à la personne protégée le plein statut d'usager : l'ambition du nouveau projet de service	54
3.1	Le projet de service au soutien de la participation de la personne protégée	55
3.1.1	Le projet de service comme outil de management	56
3.1.2	Réflexion sur une nouvelle éthique d'accompagnement	58
3.1.3	L'ouverture sur l'environnement.....	60
3.2	L'animation et la conduite du projet.....	61
3.2.1	Méthode de réécriture du PS	61
3.2.2	Mise en place de réunion éthique	64
3.2.3	La communication autour du projet	65
3.3	Le projet de service et l'amélioration continue de la qualité	67
3.3.1	La déclinaison opérationnelle.....	67
3.3.2	Le projet de service et les évaluations	72
3.4	Les compétences mobilisées et les moyens au soutien.....	74
3.4.1	La prise en compte des besoins en formation	75
3.4.2	Les points de réorganisation	76
3.4.3	Les recrutements	77
3.4.4	Les charges d'exploitation induites par la refonte du projet.....	78
	Conclusion	80
	Bibliographie.....	82
	Liste des annexes.....	I

Liste des sigles utilisés

AJPC	: Association juridique de protection et conseil
ANDP	: Association nationale des délégués et personnels des services mandataires à la protection juridique des majeurs
ANESM	: Agence nationale de l'évaluation et de la qualité des établissements et des services sociaux et médico-sociaux
APHP	: Assistance Publique des Hôpitaux de Paris
CAF	: Caisse d'Allocations Familiales
CAFDES	: Certificat d'aptitude aux fonctions de directeur d'établissement ou de service d'intervention sociale
CASF	: Code de l'action sociale et des familles
CCAS	: Centre communal d'action sociale
CE	: Comité d'entreprise
CESF	: Conseiller en économie sociale et familiale
CROSMS	: Comité régional de l'organisation sociale et médico-sociale
CVS	: Conseil à la vie sociale
DDCS	: Direction départementale de la cohésion sociale
DIPM	: Document individuel de protection du majeur
DU	: Diplôme universitaire
DGAS	: Direction générale de l'action sociale
EHPAD	: Etablissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes
ESAT	: Etablissement de soutien et d'aide par le travail
ESSMS	: Etablissements et services sociaux et médico-sociaux
HPST	: Hôpital, patients, santé et territoires
MAJ	: Mesure d'accompagnement judiciaire
MAS	: Mais d'accueil spécialisé
MASP	: Mesure d'accompagnement social personnalisé
MJPM	: Mandataire judiciaire à la protection des Majeurs
PACS	: Pacte civil de solidarité
VAD	: Visite à domicile
SAVS	: Service d'accompagnement à la vie sociale

Introduction

À 18 ans, toute personne est réputée capable de pourvoir à ses intérêts propres et d'user de ses droits civils et politiques. Toutefois, diverses circonstances peuvent entraîner la nécessité de protéger des personnes majeures ne pouvant accomplir seules certains actes ou en négligeant d'autres. En effet, en raison d'une altération de leur autonomie, des personnes sont exposées au risque d'être spoliées par d'autres ou d'accomplir elles-mêmes des actes qui nuiraient à leurs propres intérêts. En conséquence, la société s'est fait devoir de les protéger et, à cette fin, a mis en place le dispositif de protection des majeurs. La protection organisée par la loi consiste à autoriser la Justice à octroyer un statut particulier à un sujet de droit, qui réduit sa capacité à exercer ses droits civils. Par la même, le sujet concerné bénéficie d'une aide de la part d'un tiers qui dispose dès lors de pouvoirs spécifiques relatifs aux biens et à la personne concerné.

Constituant une branche traditionnelle du droit de la famille, la protection juridique des majeurs était organisée par la loi 68-5 du 3 janvier 1968 portant réforme des incapables majeurs¹. Ce texte a réellement fondé le droit tutélaire en instituant les curatelles et les tutelles d'Etat. Le législateur d'alors visait avant tout à préserver les intérêts patrimoniaux des personnes protégées sans se soucier réellement de l'expression de leurs besoins. Sur le fondement de cette loi, les associations de tutelle avaient mis l'accent sur une gestion administrative et financière, et avaient privilégié des façons de faire tendant à se substituer aux majeurs, du moins à réduire l'implication de ceux-ci.

Cela faisait quarante ans que le cadre juridique n'avait pas évolué, alors que les acteurs de la protection civile faisaient tous le même constat : le dispositif de protection était devenu inadapté. Surtout la population protégée ne cessait de croître à un rythme exponentiel pour atteindre, selon les provisions de l'époque, 1 000 000 de personnes à l'horizon 2010². Il fallait agir.

A l'initiative de trois ministères³ une commission fut mise en place sous la présidence de M. Jean Favard, conseiller à la Cour de Cassation, et publia un rapport en avril 2000. Le législateur s'inspira des recommandations pour rédiger la loi n° 2007-308 du 5 mars 2007 portant réforme de la protection juridique des majeurs⁴ qui a largement réformé le droit des incapacités. Le trait le plus marquant de ce texte tient à ce qu'il reconnaît aux majeurs

¹ loi 68-5 du 3 janvier 1968, JORF 04/01/1968

² Rapport Favard, Ministère de la Justice, p.2

³ Ministère de la Justice, Ministère de l'Économie et des Finances de l'Industrie, Ministère de l'Emploi et de la Solidarité

protégés des droits spécifiques de l'action sociale et médico-sociale, contenus dans la loi n° 2002-2 du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale ⁵, celle-ci tendant "à promouvoir, dans un cadre interministérielle l'autonomie et la protection des personnes"⁶.

Je suis le directeur de l'Association Juridique de Protection, en poste depuis 2001. Juriste de formation, je me suis investi dans le domaine de la protection des personnes par conviction personnelle, en exerçant d'abord le métier de délégué à la tutelle. Ayant suivi de près le mouvement qui aboutit à la nouvelle loi, j'avais à cœur que l'AJPC s'adaptât en tout point à la réforme. Ainsi, l'association mit en place ce qui constituait alors pour les professionnels des nouveautés comme, par exemple, le projet de service ou le document individuel à la protection des majeurs, et la place donnée à la personne dans l'exercice de la mesure.

Toutefois il fallut reconnaître que les efforts entrepris, s'ils ont permis d'aboutir à des réalisations concrètes, ont davantage consisté en une adaptation superficielle qu'ils n'ont procédé d'une mise en application des principes fondamentaux de la réforme. Si nous étions parvenus à respecter la lettre de la loi, nous avons manqué à comprendre son esprit.

Je conçois que le travail de mise à niveau, aussi méritoire soit-il, demeure inachevé. C'est lors de ma formation CAFDES, et notamment en côtoyant dans ce cadre d'autres professionnels exerçant dans des établissements et des services historiquement liés à l'action sociale et médico-sociale, que j'ai mesuré le chemin qu'il restait à parcourir pour que le majeur protégé devienne pleinement un sujet de droit au sens où l'entend la loi 2002-2. Je m'attache dans l'exercice de ma fonction à promouvoir cette disposition de la loi qui nécessite une appropriation par les professionnels salariés, et une formalisation des procédures dans le fonctionnement du service ; j'ai donc intitulé mon mémoire : "Redéfinir la place de l'usager dans le projet d'un service à la protection juridique des majeurs".

Dans une première partie, je décris les principes directeurs de la réforme et la manière dont ils ont modifié le domaine de la protection juridique des majeurs, notamment en y intégrant les dispositifs de l'action sociale et médico-sociale, et j'y expose les enjeux pour l'organisation.

⁴ loi n° 2007-308 du 5 mars 2007, JORF 06/03/2007

⁵ loi n° 2002-2 du 2 janvier 2002, JORF 03/01/2002

⁶ CASF Art. L116-1

Dans une deuxième partie, je présente les actions entreprises par l'AJPC pour adapter ses compétences, son organisation, et ses outils aux nouveaux principes qui fondent son action en m'attardant, plus spécifiquement, sur la participation de la personne protégée à la mesure en vue de favoriser son autonomie. J'évalue les freins et les obstacles à ce travail et les changements de culture que cela implique.

Dans une troisième partie, je présente les actions entreprises et à entreprendre qui permettront d'octroyer la qualité pleine et entière d'usager aux personnes protégées, en choisissant comme axe de travail la refonte du projet de service. J'y projette les échéances et les modalités d'évaluation s'y rattachant.

1. La protection juridique des personnes majeures : un dispositif en profonde mutation.

Promulguée le 7 mars 2007 et entrée en application le 01 janvier 2009, la loi n° 2007-308 portant réforme de la protection juridique des majeurs ne constitue certes plus aujourd'hui une nouveauté. Puisque cette réforme avait été réclamée par tous les professionnels du secteur tutélaire depuis des années, on pourrait penser que sa mise en application fut allée de soi.

En réalité, c'est l'ensemble du droit des incapacités qui a été rebâti, de sorte qu'il a fallu du temps aux acteurs de la protection juridique, tant en ce qui concerne d'ailleurs les juges des tutelles, les médecins, que les associations mandataires, pour prendre la pleine mesure de cette réforme. C'est un édifice législatif à plusieurs facettes qui concerne d'abord la personne protégée et ses droits et libertés, la finalité de la mesure et les principes d'intervention, mais aussi l'organisation du secteur à travers des règles de contrôle et de financement.

Le trait le plus particulier de cette loi tient au fait qu'elle imbrique les régimes civils de protection aux dispositions de la loi 2002-2⁷ rénovant l'action sociale et médico-sociale. En renvoyant aux principes de celle-ci, le législateur entend limiter les effets de la mise sous protection en garantissant à la personne, dans le cadre de l'application de ce régime civil, le respect de ses droits et de ses libertés.

1.1 Les nouvelles règles du droit tutélaire

1.1.1 Les principes de nécessité, de subsidiarité, et de proportionnalité

Le législateur s'est d'abord attaché à recentrer le dispositif de la protection juridique des majeurs aux personnes réellement atteintes d'une altération de leurs facultés personnelles. Les juges des tutelles ne peuvent prononcer une mesure qu'après avoir motivé leur décision au regard des principes de nécessité, de subsidiarité et de proportionnalité.

⁷ Ibid., p.2

A) Le principe de nécessité

L'article 415 du Code civil transpose dans le droit français la recommandation formulée par le Conseil de l'Europe⁸. L'article 425 du Code civil le complète en disposant que toute personne dans l'impossibilité de pourvoir seule à ses intérêts en raison d'une altération, médicalement constatée, soit de ses facultés mentales, soit de ses facultés corporelles de nature à empêcher l'expression de sa volonté peut bénéficier d'une mesure de protection juridique.

Ce principe pose une double règle. D'abord, la simple constatation d'un amoindrissement des capacités psychiques ou physiques n'est pas suffisante pour justifier une mesure de protection. Il faut que ces atteintes aient pour effet de mettre la personne dans l'impossibilité de pourvoir seule à ses intérêts⁹.

Ensuite cette diminution des facultés doit être médicalement constatée. L'altération des facultés n'a pas en soi de signification médicale. Elle est la traduction juridique d'un état psychique ou physique. La loi confère au médecin la prérogative de cette qualification juridique.

L'affirmation du principe de nécessité exclut que soit ouverte une mesure de protection pour des motifs autres qu'une altération des facultés de la personne. Je pense ici à la possibilité qui était ouverte jusqu'avant la réforme, de recourir à un régime civil aux motifs d'intempérance, d'oisiveté ou de prodigalité. Le législateur organise la prise en charge des situations caractérisées par des difficultés sociales au moyen des mesures d'accompagnement social personnalisé ou des mesures d'accompagnement judiciaire.

Enfin, toujours en vertu de ce principe, les mesures de protection sont prononcées pour une durée qui ne peut pas excéder soixante mois. En pratique, avant l'échéance de la mesure, le dispositif de protection est réexaminé pour assurer qu'il correspond toujours aux besoins de la personne protégée. Cette conception nouvelle traduit l'idée que loin d'être immuable, le mandat de protection est au contraire révocable. Il introduit le principe de la réversibilité en favorisant la suspension de la mesure chaque fois que la situation le permet.

Cette avancée, bien que ne faisant pas directement référence à la loi 2002-2¹⁰ découle toutefois de l'immixtion de principes héritées de l'action sociale. La loi consacre le principe de la prescription des mandats qui ne procède pas seulement de la volonté du législateur de mettre en conformité notre droit avec des conventions internationales, mais répond

⁸ "Aucune mesure de protection ne devrait être instaurée à l'égard d'un majeur incapable à moins que celle-ci ne soit nécessaire, compte tenu des circonstances particulières et des besoins de l'intéressé"

⁹ C.Cass. civ. 1ère, 4 mars 2015 n° 14-15.218/14-18.123

¹⁰ Ibid., p.2

surtout à une nouvelle finalité du mandat : l'accroissement des capacités de volonté et d'action de la personne.

Anticipant cette réforme, j'ai convenu avec les juges des tutelles et leur greffe d'un calendrier et d'une procédure de révision des mesures, étant donné que 987 mandats prononcés avant le 1er janvier 2009 devaient être réexaminés avant le 31 décembre 2014.

B) Le principe de subsidiarité

Énoncé à l'article 428 du Code civil, ce principe proscriit l'ouverture d'une mesure dès lors que d'autres dispositifs juridiques moins contraignants permettent d'organiser la préservation des intérêts de la personne à protéger. En premier lieu le législateur pense aux règles du régime matrimonial en application desquelles les époux se doivent secours et assistance mutuels. Plus généralement, lorsque le juge est saisi d'une demande de d'ouverture d'une mesure, il doit vérifier si les difficultés de la personne ne peuvent pas être réglées par le jeu d'autres règles juridiques (ex : procuration). La loi prévoit également d'autres alternatives comme les mesures à caractère social (MASP, MAJ), ou le mandat de protection future.

Le mandat de protection future qui permet à un individu d'organiser lui-même pour l'avenir la protection de sa personne et de ses biens, constitue une véritable innovation. Je souhaitais que l'AJPC explorât ce nouveau dispositif qui apparaît comme une activité supplémentaire à ajouter à nos missions. J'ai donc composé à l'attention du Conseil d'administration une note de synthèse exposant les conditions de faisabilité d'une prise en compte des mandats de protection future par l'association.

Enfin, le principe de subsidiarité fait écho à celui de la primauté de la tutelle familiale. La loi a rappelé une règle ancienne selon laquelle la mesure doit en premier lieu échoir à la famille. A défaut pour le juge de rechercher en premier lieu une solution au sein de la cellule familiale, la procédure de mise sous protection est entachée de nullité. Cette priorité donnée à la famille sur les mandataires judiciaires répond fort justement à la préoccupation de ne pas laisser à la charge des finances publiques le coût d'une mesure de protection pour des situations où le simple jeu de la solidarité familiale permettrait de pourvoir à la protection de la personne. C'est pour répondre à cette orientation qui figurait dans les travaux préparatoires de la loi de 2007¹¹ que, sous mon impulsion, l'AJPC a développé un service d'aide et d'information destiné aux tuteurs familiaux.

¹¹ Ibid., p.2

C) Le principe de proportionnalité

Il conduit à adapter la mesure de protection à la situation du majeur. L'appréciation du degré d'altération des facultés se fait *in concreto*.

Sur ce point, j'ai observé des pratiques qui peuvent diverger entre les magistrats selon qu'ils adoptent une approche libérale ou au contraire plus interventionniste.

Quand un mandat est confié à l'AJPC, notre pratique veut qu'un cadre de l'association se rende systématiquement au greffe des tutelles pour recueillir les premiers éléments concernant le majeur protégé. Bien que les dossiers consultés ne contiennent souvent que des informations assez sommaires, la lecture attentive du rapport du médecin expert permet de connaître le parcours de vie de la personne et les raisons qui ont présidé à sa mise sous protection. Cette prise de connaissance des éléments de vie de l'usager se révèle précieuse lors de notre première rencontre avec lui. Elle permet au professionnel d'éviter des questions sensibles ou des attitudes qui pourraient être une entrave à la communication, et surtout d'adapter le contenu de la protection dès le début de la mesure. Ainsi pour le professionnel, le principe de proportionnalité se concrétise-t-il à travers la recherche de la personnalisation de la mesure.

Pour moduler le niveau de protection en fonction des besoins du majeur le juge dispose des mesures civiles traditionnelles¹². Au sein de chaque régime, il lui est maintenant loisible de définir des actes particuliers que la personne protégée devra réaliser seule.

1.1.2 La protection de la personne et des biens

L'article 415 du Code civil est libellé ainsi : "*Sauf s'il n'en est disposé autrement, la mesure est destinée à la protection tant de la personne que des intérêts patrimoniaux de celle-ci*"¹³

Inversant les termes de la *summa divisio* du droit civil, je vais d'abord m'attacher à décrire les points les plus saillants concernant la protection des biens, avant d'évoquer l'émergence des droits personnels dans le dispositif de protection, et leur portée.

A) La protection des biens

Elle constitue la mission traditionnelle du mandataire. Le législateur n'y a apporté aucune modification substantielle, à la réserve des droits particuliers touchant au logement et au compte bancaire.

¹² Voir annexe 1 Les différents types de mesures de protection

¹³ Le législateur intègre par là même une recommandation du Conseil de l'Europe

Elle continue d'être organisée selon les principes posés par la loi du 3 janvier 1968¹⁴ et repose sur la triple distinction entre les actes conservatoires, les actes de gestion et les actes d'administration.

La personne placée sous sauvegarde de justice conserve l'exercice de ses droits, toutefois les actes qu'il accomplit peuvent être rescindés pour simple lésion ou réduits en cas d'excès.

La curatelle constitue un régime d'assistance. Sauf quelques cas exceptionnels¹⁵, le juge d'instance n'intervient pas dans son fonctionnement. Lors de la conclusion d'un acte écrit, le principe de l'assistance se manifeste par l'apposition de la signature du curateur à côté de celle du majeur protégé. Cette disposition n'est en soi pas nouvelle. Toutefois la juxtaposition de ce principe ancien avec celui plus récent de la recherche de l'autonomie de la personne, vient en renforcer la portée. La loi du 5 mars 2007¹⁶ nous a fait redécouvrir le concept de la curatelle originelle qui, sous l'effet des pratiques professionnelles, s'étaient un peu "ensablé". Dans ma pratique de direction, je dois m'attacher à ce que les professionnels redonnent à la curatelle son sens et sa finalité, à savoir un véritable régime d'assistance au sein duquel la personne protégée exprime sa volonté.

La tutelle est un régime de représentation. Le tuteur agit seul pour la réalisation de certains actes (inventaires, actes conservatoires) ou sur autorisation du juge. Agir au nom et pour le compte de la personne sous tutelle entre en contradiction, au moins en apparence, avec l'obligation qui est faite de respecter les libertés individuelles et les droits fondamentaux, et de susciter, autant que faire se peut, l'autonomie de la personne.

Je me suis longuement interrogé sur l'articulation de ces deux principes antagonistes : comment concilier la nécessité de préserver les intérêts de la personne, y compris contre son gré, et tenir compte de ses choix de vie dès lors que ceux-ci peuvent aller à l'encontre de ses intérêts?

Le législateur a entendu encadrer spécifiquement deux domaines particuliers que sont le logement et les meubles ainsi que les comptes bancaires, appartenant au majeur protégé.

a) Le logement

Le mandataire en charge d'administrer le patrimoine de la personne protégée a l'obligation de maintenir à la disposition de celle-ci son logement et ses meubles aussi longtemps que possible. Initialement réservée à la résidence principale, cette exigence est étendue à la résidence secondaire. Considérant que le logement est un droit qui se

¹⁴ Ibid., p.1

¹⁵ Art. 426 C.civ. et Art 469 C.civ.

situé au croisement de considérations patrimoniales et extrapatrimoniales, le législateur a entendu encadrer spécifiquement les décisions dont il peut faire l'objet.

Ces dispositions protectrices ne tiennent pas seulement au fait que le logement et les objets dont il est garni représentent un caractère vital pour la personne, c'est aussi qu'il est l'expression d'un choix de vie de l'intéressé dont il importe de tenir compte.

A ce propos, il me souvient d'une situation que j'ai vécue il y a près de 20 ans, alors que j'étais en poste de délégué. Une personne protégée, octogénaire, résidait depuis plusieurs mois en EHPAD. Je précise que la transition vers ce mode d'hébergement était antérieure à la désignation de l'AJPC. Deux médecins avaient formulé un avis contraire à ce que Mme X regagnât son appartement en mentionnant que l'évolution de son état de santé rendait ce projet irréalisable. Bien qu'elle apprécîât le cadre de l'EHPAD, elle espérait secrètement pouvoir un jour retourner chez elle. En conséquence pour ne pas obérer ce projet, elle voulait que son appartement continuât à être entretenu et garni de tous ses meubles. Ce souhait avait un coût, outre la location, celui de toutes les charges générées par un bien immobilier. J'exposais à Mme X son budget laissant apparaître le coût engendré par la conservation de son appartement. Quel choix devais-je faire ? Résilier le bail de location et employer les fonds ainsi rendus disponibles à l'amélioration des conditions de vie de la personne protégée ? Ou bien préserver le logement, considérant qu'il revêtait pour elle un caractère sacré ? J'optai pour la dernière solution.

b) Le compte bancaire

En dépit d'une formulation somme toute banale, l'article 426 du Code civil qui pose le double principe du droit à un compte personnel et de celui du choix de la banque, a causé beaucoup d'interrogations parmi les professionnels de la protection.

D'une part, bien que le terme n'apparaisse pas, il proscriit l'utilisation des comptes pivots. Cette pratique qui a toujours été critiquée, y compris sous l'empire de la loi n° 68-5 du 3 janvier 1968, est devenue illégale. Elle consistait à enregistrer les opérations d'encaissement et de décaissement de toutes les personnes protégées sur un compte unique ouvert au nom de l'association tutélaire. Les intérêts générés par ce compte constituaient des produits qui étaient perçus par l'association titulaire du compte.

Le Conseil d'Administration de l'AJPC avait déjà abandonné cette pratique dès 1996.

D'autre part, en imposant au mandataire d'utiliser le compte déjà ouvert par le majeur, la loi entend que ses choix personnels (comme par exemple celui de la banque) ne soient pas remis en cause pour des raisons étrangères à sa volonté, et réductible à de simples

¹⁶ Ibid., p.2

considérations techniques inhérentes au fonctionnement de la mesure de protection. Anticipant ce point de la réforme, j'ai conclu avec toutes les grandes banques de la place des conventions de transmission électronique qui permettent de recevoir les relevés quotidiennement et de gérer les comptes à distance. De cette façon, le majeur protégé conserve ses habitudes bancaires, et la mise sous protection n'entraîne pas pour lui un bouleversement de ses repères.

B) La protection de la personne

Bien que la protection de la personne fût une notion étrangère à la loi n° 68-5 du 3 janvier 1968¹⁷, une jurisprudence¹⁸ abondante et constante avait fait émerger ce principe avant même la loi de 2007. Cependant la protection de la personne n'était conçue alors que par et à travers la celle des biens. Aujourd'hui, la rédaction de l'article 415 du Code civil développe une protection autonome de la personne, c'est à dire non adossée à celle des intérêts patrimoniaux. Ainsi le juge peut-il démembrer la protection entre la personne et les biens que celle-ci possède.

Des magistrats ont étrenné ce nouveau régime dans leur jurisprudence en confiant à l'AJPC des tutelles ou des curatelles limitées aux biens, la protection de la personne étant dans ce cas dévolues à un membre de la famille. Même s'il représente une faible proportion de l'activité du service, ces mandats d'un type nouveau ont conduit à reconsidérer les conditions de notre accompagnement, notamment en ce qui concerne les relations qu'entretient le majeur avec les membres de sa famille.

La loi n° 2007-308 du 5 mars 2007 opère un double mouvement. Alors que l'esprit du texte tend à réduire le pouvoir du mandataire sur la personne en favorisant la participation et l'autonomie de cette dernière, il accroît les pouvoirs de contrôle de celui-ci en lui demandant de veiller à la sécurité des personnes les plus vulnérables. Ce faisant, le législateur demande au dispositif de protection de ménager un juste équilibre entre deux préoccupations paradoxales, d'une part celle de protéger, et d'autre part, celle de reconnaître un espace de liberté inaliénable.

a) Les actes strictement personnels

*« L'accomplissement des actes dont la nature implique un consentement strictement personnel ne peut jamais donner lieu à assistance ou à représentation du majeur protégé »*¹⁹. Selon l'expression de Thierry FOSSIER, professeur de droit et l'un des

¹⁷ Ibid., p1

¹⁸ C. cass 1ère civ., 18 avril 1989. "Les régimes civils d'incapacité ont pour objet d'une manière générale de pourvoir à la protection de la personne et des biens"

¹⁹ Art. 458 C.civ.

inspirateurs de la loi : *«il est créé un domaine réservé dans lequel l'acte personnel est tellement intime que nul tuteur ou curateur ne saurait jamais s'y immiscer»*²⁰. Il en va ainsi par exemple des décisions relatives à la filiation ou à l'exercice de l'autorité parentale. Sur ce dernier point d'ailleurs, quelle attitude doit adopter le mandataire quand la personne protégée veut reconnaître un enfant qu'il sait ne pas être le sien ? Il ne s'agit pas d'un cas d'école, mais bien de situation réelle à laquelle les professionnels de l'association sont amenés à être confrontés.

b) Les actes personnels courants

Le principe est celui de la liberté de décision de la personne protégée. Si son état le permet, le majeur protégé prend seul les décisions relatives à sa personne sans assistance ni représentation. Le recueil de ses choix de vie dans le document individuel à la protection des majeurs (cf. supra p. 39), permet par exemple d'envisager la mise à disposition de moyens financiers nécessaires à la concrétisation des projets.

c) Les actes personnels graves

L'article 458 du Code civil emploie l'expression de *"décisions personnelles touchant à l'intégrité corporelle ou à l'intimité de la vie privée"*. Dans la pratique, il s'agit pour l'essentiel des actes à caractère médical. En cas d'urgence, le médecin doit prendre seul une décision. Hormis ces cas d'urgence, le tuteur ou le curateur doit être autorisé par le juge des tutelles à consentir à un acte grave. Rapporté au cas concret, ces dispositions en apparence simples se révèlent d'une très grande complexité d'application. Elles gagnent à être interprétées à l'aide du guide publié par l'Assistance Publique des Hôpitaux de Paris²¹ que les professionnels peuvent consulter dans la bibliothèque numérique de l'association.

1.1.3 Le respect des libertés individuelles, des droits fondamentaux et de la dignité

Pour mieux asseoir l'exercice des droits personnels l'article 415 du Code civil dispose : *"Cette protection doit être instaurée et assurée dans le respect des libertés individuelles, des droits fondamentaux et de la dignité de la personne. Elle a pour finalité l'intérêt de la personne protégée et favorise, dans la mesure du possible, l'autonomie de celle-ci"*.

²⁰ Thierry Fossier, Laurence Pécaut-Rivolier, Thierry Verheyde, "La réforme des tutelles, enfin!", Paris Dalloz, 2007, p. 163

²¹ Guide de l'AP-HP Personnes vulnérables et domaine médical - Quels sont leurs droits ?

La loi pose un principe absolu et deux objectifs dont l'un a une valeur relative. Tout d'abord, quel que soit le régime civil, celui-ci ne doit pas avoir pour effet de bafouer les droits et les libertés fondamentales de la personne protégée. A ce propos, nous notons que le législateur a dissocié l'exercice des droits civils du droit des incapacités puisque sauf s'il en est disposé autrement un majeur protégé conserve son droit de vote²².

La notion d'intérêt de la personne dont le législateur fait état, mérite d'être appréciée en considérant que la personne protégée doit pouvoir exprimer sa volonté et formuler des choix personnels. Il s'agit, pour nous professionnels, de savoir comment nous définissons les intérêts propres de la personne à travers notre activité, et en retour, si la personne ainsi protégée reconnaît effectivement que les intérêts défendus, par notre action, relèvent de ses intérêts propres. C'est moyennant cette double identification que le mandataire judiciaire est à même de définir ce qui doit constituer la finalité de sa mission. Pour l'illustrer, je m'inspire de situations concrètes puisées dans l'expérience professionnelle. En application du principe de gestion prudente²³, les délégués à la protection des majeurs de l'AJPC ont développé des pratiques conduisant à la constitution d'épargne pour le compte des usagers, de façon à faire face à des dépenses imprévues. Parfois les montants économisés peuvent être importants. Il est certain que les intérêts financiers du majeur protégé sont préservés, pourtant si l'on interroge ce dernier, considèrera-t-il que cette accumulation est bien conforme à ses intérêts?

A la différence du présent objectif qui est impératif, celui de la recherche de l'autonomie a une valeur relative. Elle est appréciée en fonction de la capacité de la personne et de son environnement. La promotion de l'autonomie rejoint la préoccupation d'individualisation de la mesure.

Pour rendre effective l'énonciation de ces droits positifs, le législateur ouvre à la personne protégée un droit à l'information ; dès avant une éventuelle mise sous protection, la personne doit être entendue par le juge des tutelles²⁴. Ensuite, lors de l'exercice de la mesure, il existe pour le majeur un droit général à l'information, la personne chargée de sa protection devant lui apporter toutes les informations sur sa situation personnelle et sur l'utilité, le degré d'urgence et les effets des actes envisagés selon les modalités adaptées à son état²⁵.

²² Code électoral Art. 5

²³ C. civ. Art. 496

²⁴ C. civ. Art. 432

²⁵ C. civ. Art. 457

1.2 L'inclusion de la protection juridique dans l'action médico-sociale

Des notions qui jusqu'alors étaient étrangers au monde de la protection juridique, ont fait leur apparition. Ces apports conceptuels provenant du travail social au domaine du droit de la famille s'explique par la volonté du législateur de ménager une contrepartie à la réduction de l'exercice des droits civils consécutive à une mise sous protection. Cette réduction de capacité mérite d'être compensée, au moins partiellement par la reconnaissance de droits nouveaux. Cette préoccupation aussi ancienne que le Code civil s'est finalement résolue par la transposition de règles et de principes issus du droit et de l'action sociale.

1.2.1 La personne protégée devient un usager

L'encadrement des régimes civils de protection par le droit de l'action sociale et des familles, amène à distinguer la situation juridique des personnes à qui ils s'appliquent, selon que la mesure est exercée par un membre de la famille ou par un mandataire professionnel. Cette précision a son importance si l'on considère que près de la moitié des mesures de protection est exercée au sein de la cellule familiale.

L'article 450 du Code civil contribue à octroyer un double statut aux majeurs protégés. En effet, ceux-ci deviennent également des usagers à part entière des associations tutélaires. Bien au-delà de l'apport sémantique, cela signifie que les majeurs bénéficient, en vertu de leur nouveau statut, de l'ensemble des droits spécifiques issus de l'action sociale et médico-sociale.

Cette référence faite au droit de l'action sociale répond à la préoccupation de donner de la consistance à des notions abordées plus haut, comme le droit à l'information ou la recherche de l'autonomie. Il faut reconnaître que, par essence, le dispositif de protection juridique des majeurs, bâti à l'origine en référence à la tutelle des mineurs, a pour effet de déresponsabiliser la personne en privilégiant la sauvegarde de ce que le système définit comme ses intérêts, au détriment de la volonté de cette personne. Les pratiques des professionnels et le fonctionnement des établissements avaient abouti à la mise en place d'une mesure de protection unique et indifférenciée s'inspirant du modèle de la représentation. Le fonctionnement de l'instance judiciaire, la reconnaissance par une expertise médicale de l'amoindrissement des facultés de la personne, l'organisation et le fonctionnement des associations mandataires sont autant de facteurs qui ont contribué à ce que la personne protégée soit, sinon objet de la mesure de protection, du moins spectateur de celle-ci.

Jusqu'alors la finalité éducative n'apparaissait pas dans la définition des régimes civils, cette notion y a été introduite et s'est traduite par la promotion de technique valorisant le "faire avec" au détriment du "faire à la place de".

Cette volonté de faire participer la personne protégée à sa mesure prend tout son sens si l'on considère que près de 70 % mesures de protection sont des curatelles, c'est çà dire, comme nous l'avons vu, des régimes d'assistance au sein duquel le curateur va confirmer la volonté émanant d'abord de l'individu protégé, après s'être assuré que l'expression de ce choix n'est en rien contraire à ses intérêts.

1.2.2 La transposition des outils de la loi 2002-2

L'effectivité des droits et des libertés des personnes protégées est mise en œuvre par la généralisation au sein des associations mandataires des outils de la loi 2002-2²⁶. Toutefois, la nature judiciaire de l'activité de protection a justifié que soient aménagées certaines dispositions.

	Etablissements et services sociaux et médico-sociaux	Services mandataires judiciaires à la protection des majeurs
Droits de l'usager	✓ Libre choix de la prestation par l'usager	Inapplicable
	✓ Une prise en charge ou un accompagnement individualisé de qualité ✓ Confidentialité des données concernant l'usager ✓ Droit à une vie familiale ✓ Accès à l'information sur les droits	Applicable Possibilité d'aménagement par le juge des tutelles, notamment concernant le droit à l'information.
Instances	✓ Désignation d'une personne qualifiée ✓ Conseil de la Vie Sociale	Applicable Applicable. D'autres formes de participations sont ouvertes :
Outils	✓ Charte des droits et des libertés de la personne accueillie ✓ Livret d'accueil ✓ Document Individuel de prise en charge ✓ Règlement de fonctionnement	✓ Charte des droits et libertés de la personne protégée ✓ Notice d'information ✓ Document individuel de protection des majeurs Applicable

L'information des majeurs sur leurs droits, et sur le contenu et les conditions d'exercice de la mesure est une condition préalable et nécessaire à leur participation. Les éléments à communiquer sont nombreux et parfois complexes (droits de la personne, finalité de la mesure, organisation et fonctionnement du service). L'AJPC a élaboré et mis en œuvre ces outils en s'inspirant notamment des recommandations formulées par l'ANESM²⁷, ce qui a permis de fiabiliser et d'homogénéiser l'information diffusée au majeur, notamment lors de l'ouverture de la mesure.

Au cours de mes travaux portant sur la réforme de la protection -cette réflexion personnelle valant aussi pour d'autres professionnels de l'association- j'ai remarqué la grande cohérence des textes, chacune des dispositions du Code civil, du Code de l'action sociale et des familles, et de la charte des droits et libertés se complétant et concourant aux mêmes finalités, à savoir, la participation du majeur et l'individualisation de la mesure. A titre d'exemple, je citerai le DIPM organisé par l'article D417-8 du CASF. Il répond aux exigences de l'article 415 du Code civil, puisqu'il est établi en fonction d'une connaissance précise de la situation de la personne protégée et d'une évaluation de ses besoins et de ses attentes.

Ces outils permettent de garantir, en effet, la dignité de la personne jugée vulnérable. Au-delà de cette obligation, je considère le recueil du consentement du majeur doit être perçu par les délégués à la protection comme un « *indicateur positif dans les trajectoires d'autonomisation des personnes* »²⁸. Prononcés pour une durée déterminée (cf infra p.4), les mandats de protection fixent un cadre chronologique dans lequel le mandataire doit inscrire les actions visant à étendre les capacités de la personne. Ces facultés doivent être réévaluées périodiquement dans la perspective d'aboutir un jour à une mainlevée. Un jugement prononçant la fin de la mesure doit être perçu par le professionnel comme le révélateur de ce que la participation de la personne a permis à celle-ci de recouvrer ses capacités à agir.

1.2.3 Du côté des professionnels

A) Le MJPM est aussi un travailleur social

Il s'agit maintenant d'envisager les conséquences induites pour le professionnel par le changement de statut de la personne protégée. Cette nouvelle qualité attribuée par la loi aux personnes protégées oblige les professionnels à mettre en œuvre une mesure de

²⁶ Ibid., p.2

²⁷ ANESM - Participation des personnes protégées dans la mise en œuvre de mesures de protection juridique

protection qui a désormais une double finalité, ce qui justifie de leur part l'acquisition et la maîtrise de compétences plus seulement juridiques, mais également issues de l'action sociale.

Dans cette logique il faut considérer que les mandataires deviennent également des travailleurs sociaux qui sont amenés à mettre en œuvre et donner du sens à des pratiques d'accompagnement social. Cette nouvelle dimension du mandat est novatrice et vient bouleverser les conditions d'exercice qui pouvaient avoir cours jusqu'alors. En conséquence, l'activité de tutelle passe clairement du côté des compétences du travail social. Cette considération justifiait que fût repensée la formation professionnelle des acteurs de la protection.

B) Le certificat national de compétences

Puisque la conversion des mandats de protection en mesures ayant une nature double, à la fois sociale et civile, et que, partant, les mandataires en charge de leur exercice rejoignent la famille des travailleurs sociaux, les pouvoirs publics ont fort logiquement pensé à organiser leur formation²⁹. Les délégués exerçant au sein des associations sont issus soit d'une formation en travail social (éducateur, assistant social, CESF), soit ont un parcours à dominante juridique (licence ou master 1)

La formation tient compte de cet état de fait et cherche à définir un tronc commun de compétences pour tous les professionnels. L'objectif pédagogique est ambitieux ; représentant un volume de 300 heures d'enseignements théoriques, le cursus propose d'acquérir les compétences juridiques, sociales, médico-sociales, comptables et financières nécessaires à la gestion d'une mesure de protection, de même que les éléments d'analyse des situations personnelles (notamment économiques, sociales, médico-sociales). Ce parcours théorique est complété par 350 heures d'enseignements pratiques.

Les mandataires doivent satisfaire à des conditions de moralité, d'âge, de formation certifiée par l'Etat et d'expérience professionnelle.

En qualité de directeur, j'ai dû anticiper les conséquences de la formation étant donné qu'il était nécessaire que les quinze mandataires en poste à la date du 01 janvier 2009 soient titulaires du certificat national de compétence avant le 31 décembre 2012.

1.2.4 Un mandat d'ordre public redéfini

Les mesures de protection procèdent de décisions de justice. Le mandat judiciaire a un caractère d'ordre public, ce qui signifie qu'il ne nécessite pour s'exécuter ni de la volonté

²⁸ Benoît EYRAUD, *"Les protections de la personne à demi-capable. Suivis ethnographiques d'une autonomie scindée"*, EHESS, 2010, p. 68

²⁹ Arrêté du 2 janvier 2009, NOR, J.O. du 15/01/09

de la personne à qui il s'applique, ni de celle qui a en charge sa réalisation. Le mandataire est tenu à l'exécution du mandat, seul le mandant, c'est à dire l'institution judiciaire peut l'exonérer de cette charge. Selon une logique identique, le consentement du majeur protégé ne constitue pas une condition nécessaire à sa mise sous protection qui a vocation à s'appliquer dans son intérêt, fût-ce contre son gré.

On pourrait penser que les principes de promotion de l'autonomie et de recherche de la participation du majeur à la mesure sont antagonistes avec le caractère d'ordre public des mandats. Sans remettre en cause cette nature profonde des régimes civils de protection, la prise en compte des fondements de la loi 2002-2³⁰ vient redessiner la frontière entre le caractère impératif du mandat et la volonté du majeur. Auparavant, la sauvegarde des intérêts de la personne à protéger primait sur toute autre considération et justifiait à elle seule d'investir le mandataire des pouvoirs les plus larges pour agir, y compris contre la volonté du majeur. Désormais la préservation des intérêts de la personne protégée continue de constituer le principe fondateur de la mission, mais cette finalité ne se suffit plus à elle-même et doit être poursuivie au regard de la capacité de la personne à consentir. La recherche du consentement n'affaiblit pas le caractère d'ordre public de la mesure, il vient toutefois en modifier le contour en faisant figurer dans la préservation des intérêts de la personne, qui continue de justifier caractère impératif du mandat, l'expression de sa volonté et la recherche de sa capacité à agir.

1.2.5 Pour les associations de tutelle

La loi³¹ considère les associations de tutelle comme des établissements sociaux et médico-sociaux³². Elles ont fait leur entrée, dans la nomenclature des ESSMS dont les principes de fonctionnement et l'organisation sont définis par le Code de l'Action Sociale et des Familles. Les associations de tutelle sont souvent appelées services mandataires judiciaires à la protection des majeurs. Leur activité est soumise à l'habilitation par la préfecture, et est planifiée dans le cadre des Schémas d'Organisation Sociale et Médico-Sociale. Elles sont soumises au dispositif de l'autorisation, de création, de transformation ou d'extension applicable à tout établissement ou service social ou médico-social³³.

Avant la généralisation de la procédure d'appel à projet³⁴, le président et moi-même avons présenté une demande d'autorisation auprès de la Préfecture de Région avant que

³⁰ Ibid., p.2

³¹ Loi n° 2007-308 du 5 mars 2007

³² Art. L.312-1,I,14° du CASF

³³ Art. L.313-3,c, et R.313-10-2 du CASF

³⁴ Loi Hôpital, patients, santé et territoire du 21 juillet 2009

le CROSMS ³⁵(commission personne handicapée) formule son avis. Cette procédure avait été précédée d'un avis conforme du Procureur de la République de l'Essonne, l'exercice des mandats civils continuant de ressortir de la compétence de l'autorité judiciaire. Des notions jusqu'alors inconnues des associations tutélaires ont fait leur apparition, comme la procédure d'appel à projet.

A) La modification du financement

Les règles budgétaires sont en tout point applicables aux établissements de tutelle qui jusqu'alors étaient financées sur un dispositif prenant uniquement en compte le nombre de mesures sur une période définie.

L'obligation d'information du majeur (cf. infra p.11) prend tout son sens quand on sait que le Code de l'Action Sociale et des familles³⁶ laisse à la charge de l'usager, le coût de la mesure de protection. Ce n'est que si l'assiette taxable calculée à partir des ressources ou du patrimoine de la personne protégée, est inférieure à un seuil fixé par décret que le financeur public supporte le coût résiduel ou total du mandat judiciaire. Dans un domaine complexe et sensible, puisqu'il s'agit de rapport à l'argent, j'ai incité les professionnels de l'association à concevoir des supports d'information accessible à l'usager de façon qu'il comprenne les règles qui lui sont appliquées et le montant de sa participation financière. J'ai par ailleurs demandé à la responsable comptable d'élaborer avec notre éditeur de logiciel un programme permettant de calculer automatiquement la participation du majeur.

B) Le projet de service

Parmi les nombreuses obligations de la réforme, le projet de service n'en constituait pas la moindre. J'ai expliqué à quel point la refonte de l'activité de la protection induite par son inclusion dans le champ médico-social avait eu des conséquences sur l'ensemble du dispositif. Il était donc tout à fait pertinent d'amener les associations de tutelle à poser leurs principes d'action, le contenu et la finalité de leur mission, et leurs orientations stratégiques, en associant à ce travail de réflexion les professionnels et les administrateurs.

1.3 Les limites de la réforme

L'inclusion de la protection juridique des majeurs dans le domaine de l'action sociale répondait à la volonté du législateur de structurer cette activité autour de principes forts, d'homogénéiser les pratiques, et de professionnaliser le secteur. Sans qu'il s'agisse ici

³⁵ Comité Régional Orientation Sociale et Médico-Sociale, dissout par le décret d'application du 26 juillet 2010

³⁶ CASF Art. R.471-5-2 et R.471-5-3

d'en dresser un bilan in extenso, je souhaite mettre en évidence quelques insuffisances ou limites de la réforme.

1.3.1 Une dimension sociale pas complètement assumée

Bien que le législateur ait multiplié les références au droit de l'action sociale pour enrichir le corpus de la protection des majeurs, ma lecture des textes m'amène à penser toutefois que ce rapprochement ne soit pas assumé jusqu'au bout. Le projet de loi³⁷ affirme : *« Afin de mieux encadrer l'organisation et le fonctionnement du secteur et d'intégrer la dimension sociale de l'intervention tutélaire, il est proposé d'inscrire cette activité dans le champ de l'action sociale »*, avant d'ajouter un peu plus loin : *« Il convient donc de tracer une ligne de partage entre les mesures de protection juridique et les systèmes d'aide et d'action sociale »*. Ainsi, dans un premier temps, le législateur rattache-t-il l'activité de la protection au domaine de l'action sociale, puis affirme la séparation des deux dispositifs. Certes, on comprend que cette dernière considération répond à la préoccupation d'exclure du champ d'application des régimes civils les personnes placées dans une situation de détresse sociale et dont les facultés sont intactes. Ainsi, pour donner corps aux principes de nécessité et de subsidiarité, le législateur a fait une entorse au principe d'une fusion entre le droit civil et le droit de l'action sociale en affirmant l'autonomie du premier par rapport au second.

1.3.2 Une désignation hésitante des personnes protégées

La loi éprouve une certaine hésitation à qualifier les personnes qu'elle entend protéger, ce qui, à mon sens, traduit la difficulté de désigner les personnes placées sous régime civil. Elles sont qualifiées dans les textes officiels de *"personnes protégées"* ou *"usagers des mandataires à la protection des majeurs"*.

Alors que la loi 68-5 du 3 janvier 1968 s'intitulait *"loi portant réforme du droit des incapables majeurs"*, celle du 5 mars 2007 porte le titre de *"loi portant réforme de la protection juridique des majeurs"*. La dénomination *"incapable"* a heureusement disparu, sans pour cela être remplacée par un autre terme qualifiant lesdits majeurs.

Cette absence n'est pas fortuite, elle procède de la préoccupation du législateur de *"protéger sans jamais diminuer"* pour reprendre la formule de Thierry Fossier.

Dans la suite de la rédaction, la référence systématique à la notion de *"majeur protégé"* semble s'être imposée. Cependant, pour de nombreux auteurs, on observe que ce choix n'est pas exempt de toute critique en ce qu'il revient à définir la personne par référence à la protection dont elle fait l'objet, et donc à la privation de droit qui en découle. Cette mise

³⁷Projet de loi n° 3642 enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 28 nov. 2006

en avant de la protection peut être perçue comme antinomique avec l'esprit libéral de la loi.

C'est peut-être pour échapper à ces critiques que certains textes officiels se mettent à employer l'expression de « *personnes vulnérables* »³⁸, alternativement avec celle de « *personnes protégées* ».

Probablement par analogie avec la personne en situation de handicap et le principe de compensation, le majeur vulnérable se définirait par le fait que celui-ci ait besoin de l'intervention d'un tiers pour que ses besoins soient pourvus. Cette conception se détache de celle qui définit les personnes à partir de la réduction de droit dont elles font l'objet. Toutefois, je relève une difficulté réelle à établir une ligne de partage entre, d'un côté, ce qui relèverait des incapacités civiles, et de l'autre, ce qui relèverait de la vulnérabilité.

1.3.3 MJPM : une appellation unique pour des réalités diverses

Dans un souci d'homogénéisation de la profession, le législateur a fusionné sous l'appellation unique de "mandataire judiciaire à la protection des majeurs" l'ensemble des acteurs qui mettent en œuvre des mesures de protection juridique.

Certes, on comprend cette intention louable, mais il est à craindre toutefois que le choix d'une appellation ne soit nullement opératoire dans la mesure où continuent de coexister des modes d'organisation et de fonctionnement très différents, et difficilement réductibles, car inhérents à la forme juridique ou au statut du professionnel. Ainsi sous un vocable unique, la désignation de mandataire judiciaire à la protection des majeurs recouvrent-elles des réalités très variées, puisque l'on y trouve :

- les associations
- les professionnels salariés par ces associations
- les gérants de tutelle exerçant au sein du secteur psychiatrique. Désignés en leur nom personnel, ils dépendent de la fonction publique hospitalière
- les gérants privés. Nommés personnellement, ils développent leur activité seul ou en cabinet, selon le modèle d'une profession libérale.

Etant donné la relative incertitude que revêt l'abréviation MJPM, de nombreux services continuent de se désigner comme service ou association tutélaire. Cette désignation n'est pas non plus sans ambiguïté quand on sait que les tutelles à proprement parler occupent une place minoritaire au sein des régimes de protection.

Cette ambiguïté est renforcée par la procédure de prestation de serment³⁹ organisée aux articles L. 471-2 et R.471-2 du CASF, et à laquelle sont soumis les mandataires

³⁸ Circulaire ministérielle

judiciaires à la protection des majeurs. Lorsqu'il a rédigé ce texte, le législateur avait présent à l'esprit la situation des personnes physiques exerçant, sous leur nom propre, l'activité de la protection, et non aux salariés des associations. Cette procédure a ensuite été étendue au personnel de ces associations. Même si la prestation de serment présente un intérêt dans la mesure où elle permet de réaffirmer l'engagement du personnel en apportant au passage une touche de solennité, l'extension de cette procédure aux salariés des associations amène une certaine confusion.

Tout d'abord, la loi réserve la procédure de la prestation de serment aux seuls mandataires inscrits sur la liste préfectorale. Or, c'est bien l'association, et elle seule, qui est inscrite sur cette liste en qualité de personne morale, et non les salariés qui reçoivent une délégation de pouvoir dans le cadre du lien de subordination inhérent à leur contrat de travail.

Dans un souci de clarté, et après avoir échangé avec d'autres directeurs d'association et la DDCS de l'Essonne, j'ai demandé à mon Conseil d'Administration d'arrêter la proposition selon laquelle l'appellation mandataire judiciaire à la protection des majeurs – MJPM- soit réservée seulement à l'association. Le salarié exerçant le mandat sous le contrôle et la responsabilité de l'AJPC étant, lui, désigné délégué à la protection des majeurs.

Cette question n'est en rien anecdotique, c'est l'essence même de l'association qui se trouve menacée par le caractère polymorphe et boulimique de l'appellation MJPM⁴⁰.

Les services chargés d'exercer l'activité de protection n'ont pas reçu de nom officiel autrement que par les mesures qu'ils sont chargés de mettre en œuvre. Leur mention dans les circulaires d'application se fait par renvoi à l'article L 312-1 du CASF.

Il est dommage que le législateur n'ait pas profité de la réforme pour définir et stabiliser, au besoin avec l'aide des fédérations d'associations et de professionnels, une appellation dédiée aux établissements. Cette appellation aurait par la suite gagné à être consacrée sous la forme d'une abréviation, comme c'est le cas pour de nombreux autres ESSMS.

³⁹ Le serment est libellé en ces termes : *"Je jure et promets de bien et loyalement exercer le mandat qui m'est confié par le juge et d'observer, en tout, les devoirs que mes fonctions m'imposent. Je jure également de ne rien révéler ou utiliser de ce qui sera porté à ma connaissance à l'occasion du mandat judiciaire"*

⁴⁰ Je citerai la situation d'une association de la région Centre où un juge des tutelles mentionnait dans le jugement de mise sous protection le nom du délégué, salarié de l'association, qui devait exercer la mesure, au motif que celui-ci était assermenté. Dans cette vision, l'association perd la qualité de mandataire judiciaire, et se réduirait à une sorte de groupement de moyens au service de personnes physiques mandatées en leur nom propre par la Justice.

1.3.4 Une rupture d'égalité pour les majeurs protégés

Certes, la loi octroie pour toutes les personnes protégées le statut d'usager au sens où l'entend la loi 2002-2 du 2 janvier 2002. Au moins en apparence, car cette volonté des rédacteurs a été contrariée par la diversité des acteurs dont la réforme a bien dû tenir compte. C'est en vertu du principe de réalité que la loi opère une distinction selon que la mesure de protection est exercée par un établissement ou par un mandataire exerçant à titre individuel.

La loi définit un tronc commun d'obligations pour tous les mandataires judiciaires, de façon à rendre effectif le principe du droit à l'information, à savoir la remise à la personne protégée d'une notice d'information à laquelle est annexée la charte des droits et des libertés.

En revanche les mandataires qui sont des personnes physiques exerçant à titre individuel, sont exonérés de l'élaboration et de la remise du règlement de fonctionnement.

De la même façon, ils sont dispensés de l'information concernant la personne qualifiée.

Plus embarrassant peut-être, le document individuel à la protection des majeurs n'est pas envisagé par la loi, dès lors que la mesure est exercée par un mandataire privé. Cette exonération est curieuse si l'on considère que ce document est le support à partir duquel est organisée la construction du projet d'accompagnement tuteur avec la personne protégée⁴¹.

J'ai souligné la cohérence des textes qui fondent de la réforme pour ne pas relever toutefois quelques limites et insuffisances. Si l'on comprend que le législateur ait dû faire preuve de pragmatisme en ajustant le périmètre des obligations découlant de la loi du 2 janvier 2002⁴² au statut du professionnel chargé de la protection, il faut admettre aussi que ces aménagements en limitent la portée. Loin d'homogénéiser le métier de la protection juridique et les pratiques professionnels, la loi, en assignant des obligations distinctes aux mandataires selon leur forme juridique, et en prévoyant des procédures de création et de contrôle différentes, crée une ligne de partage entre les mandataires et les personnes protégées qui leur sont confiées. A ce propos, il n'est pas exagéré de parler de rupture d'égalité entre les majeurs relevant d'une association de tutelle et ceux dont la sauvegarde des intérêts est assurée par un mandataire exerçant à titre libéral, sans qu'il ne s'agisse ici de remettre en cause la conscience professionnelle de ce dernier.

⁴¹ Voir sur ce point MONTCHAMBERT S., Rennes : E.H.E.S.P., *"la protection juridique des majeurs et les droits des usagers : un paradoxe?"*

⁴² Ibid., p. 2

1.3.5 Le désengagement de l'Etat concernant la formation

Après avoir insisté sur la nécessaire professionnalisation des acteurs de la tutelle en fixant les conditions d'accès au métier et le contenu de la formation, les pouvoirs publics s'intéressent aujourd'hui moins à la question.

Quelques années après la mise en œuvre de la formation, les professionnels du secteur et les fédérations d'associations soulignent les insuffisances du dispositif pédagogique, comme le manque d'homogénéité des contenus selon les lieux d'enseignement, des octrois de dispense dévoyées, des épreuves de certification variables dans leur organisation et leur rigueur sélective⁴³.

En résumé, il est reproché à cette formation dont l'ambition était d'être qualifiante, de ne pas l'être. Avec d'autres directeurs d'association, je milite en faveur d'une refonte du certificat national de compétences -dont il est certain que l'avènement demeure un progrès- pour qu'il s'agisse d'un véritable diplôme d'Etat au même titre que ceux qui ont cours dans le travail social.

1.4 Qui sont les personnes protégées ?

A la réserve de quelques situations de travail réelles choisies pour illustrer mes propos, j'ai évoqué la personne protégée telle que l'envisage les textes, c'est à dire d'une façon désincarnée, une personne abstraite coupée des contingences et des réalités. Or, à l'AJPC ne se voit pas confier la préservation des intérêts de la personne protégée, mais de personnes protégées chacune d'elles devant être considérée individuellement en fonction de son histoire, de sa sensibilité et de ses aspirations.

1.4.1 Une hétérogénéité du public

Compte tenu de la grande diversité des causes qui se trouvent être à l'origine de l'altération des facultés des personnes protégées, il ne serait pas pertinent de décrire cette population en les regroupant par catégorie selon leur pathologie. Il faut dire que les médecins eux-mêmes peinent parfois à catégoriser la nature des maladies ou des déficiences. Ensuite, les familles ou les services sociaux qui présentent à l'administration judiciaire des demandes de mise sous protection sont réticents à énumérer les troubles qui motivent leur requête. Surtout les expertises médicales décrivant les difficultés de la personne protégée sont couvertes par le secret, et à ce titre ne sont d'ailleurs pas communiquées au tuteur. J'observe que les troubles à l'origine de la mise sous protection peuvent provenir de pathologies diverses (troubles cognitifs et du langage, troubles post-traumatique, psychoses, bipolarité, schizophrénie, paranoïa, déficience mnésique,

⁴³ Voir bulletin de mai 2012 publié par l'ANDP <http://www.andp.fr/26-bulletin-mai-2012-le-cnc>

dépendance alcoolique, déficience mentale, dégénérescence due à l'âge, addiction au jeu)

Je précise qu'à la différence de certains services MJPM qui ont fait le choix de se consacrer, de façon non exclusive mais en tout cas prioritaire, à une cause possible de l'altération, l'AJPC a fait le choix de protéger toute personne qu'elle que puisse être la nature de ses troubles.

L'AJPC n'exerce aucune mesure trouvant son origine dans une altération des capacités physiques, à proprement parler. Nous relevons quelques rares situations où un amoindrissement des facultés physiques peut venir aggraver un déficit des facultés intellectuelles.

1.4.2 Une subsistance des motifs dits sociaux

Le législateur a décidé la suppression des motifs dits sociaux en réservant le dispositif de protection aux seules personnes dont l'altération est médicalement constatée (cf. infra p.4). En conséquence, j'aurais dû observer une recomposition de la population protégée dans le sens d'une part grandissante occupée par les personnes en situation de handicap ou atteintes de maladie. En réalité, ce déplacement de curseur du motif social vers le motif médical est impossible à déceler. Il existe plutôt une imbrication des deux notions. La disparition officielle des motifs sociaux ne signifie pas que ceux-ci n'existent plus, mais plutôt qu'ils vont devoir être requalifiés en motifs médicaux.

Ainsi dans certaines ordonnances désignant l'AJPC, le juge s'appuie sur des expertises médicales parlant de « *totale incapacité de gérer ses affaires* » ou bien encore « *ne remplit aucun document, ne peut rédiger aucun chèque* ». Sans affirmer, ce qui serait largement exagéré, que le principe de nécessité est ignoré, on observe de la part des magistrats et des médecins experts une approche pragmatique qui tend à appréhender d'une façon très large l'altération des facultés personnelles de façon à y inclure les personnes en situation de grandes difficultés sociales. Ainsi des mesures de protection juridiques continuent-elles d'être prononcées pour répondre à des situations caractérisées par une exclusion professionnelle, un isolement social, ou un surendettement.

La description de la population protégée en fonction de l'âge, du sexe, du niveau de revenus, du régime de protection, et du lieu de vie⁴⁴ permet de faire apparaître les besoins en accompagnement qui sont induits.

Plus des deux tiers des personnes protégées sont placées sous le régime de la curatelle. La curatelle, sous sa forme simple ou aggravée, occupe une place de choix dans le dispositif de la protection des personnes, ce qui a va avoir des conséquences sur la

⁴⁴ Voir annexe 2 Description de la population protégée de l'AJPC

nature du suivi mis en place. En effet, comme nous l'avons vu, la personne sous curatelle est présumée capable et doit simplement être assistée ou contrôlée pour l'accomplissement de certains actes. En curatelle, le majeur protégé doit être associé à toutes les prises de décision le concernant. C'est au sein de ce dispositif que le principe selon lequel le protégé doit contribuer directement à l'élaboration du DIPM prend tout son sens. De la même façon, les personnes sous curatelle doivent participer au fonctionnement du service. Par nature, ce régime de protection induit une relation directe entre le protégé et son curateur.

Même si l'exercice des mesures de protection ne signifie pas toujours venir en aide aux personnes à faibles revenus, on observe d'emblée que près de 80% des protégés perçoivent des ressources inférieures au SMIC, et qu'au sein de cette population plus de la moitié d'entre elle vit des minimas sociaux⁴⁵. On observe une proportion élevée de personnes économiquement faibles, ce qui a pour effet d'orienter leur accompagnement vers l'acquisition ou le maintien des droits sociaux. Il est fréquent qu'à l'ouverture d'une mesure de protection, les droits ne soient pas effectifs ou encore aient été prescrits. Le corolaire de la pauvreté est souvent le surendettement. A l'AJPC plus de 12 % des protégés sont dans une situation de surendettement déclarée auprès de la Banque de France, ou ont déposé par notre intermédiaire un dossier de demande.

Une très forte proportion des personnes protégées vivent à leur domicile, c'est-à-dire qu'elles ne résident dans aucun service ou établissement d'accueil ou d'hébergement. Elles sont le plus souvent locataires, et plus rarement propriétaires de leur logement. La part réduite de personnes âgées explique la proportion assez faible de personnes protégées ayant leur domicile en EHPAD.

A cela s'ajoute le fait que les personnes protégées vivent le plus souvent seules. En effet si ces personnes étaient entourées (conjoint, concubin, partenaire de PACS), ou bien une partie d'entre elles ne feraient même pas l'objet d'une mesure de protection par le simple fait du de l'entraide, ou bien le mandat serait exercé au sein de la cellule familiale.

Etant donné la situation d'isolement dans lequel se trouvent les usagers, l'accompagnement va également consister à tenter de renouer autour de leur personne un tissu social. Ainsi va-t-on rechercher à mettre en place un dispositif d'aide destiné à rendre possible le maintien de ces personnes à leur domicile (interventions d'aide-ménagère, de livraisons de repas, de soins à domicile).

⁴⁵ Allocation adulte handicapé ou minimum vieillesse

Dans le même ordre d'idée, en ce qui concerne la protection de la personne, nous devons également rechercher à travailler avec les professionnels de santé et particulièrement les Centres médico-psychologiques qui sont dans l'environnement du majeur protégé, notamment pour ceux en situation de handicap psychique. Bien que nous ne disposions en la matière d'aucun pouvoir de contrainte, nous tâchons d'œuvrer de concert avec le secteur psychiatrique dans le but que le protégé reprenne les soins dont l'interruption a pu précipiter la dégradation de la situation.

A la différence des personnes protégées qui vivent en établissement et qui bénéficient déjà d'un suivi social, éducatif et médical souvent complet, nous devons pour celles qui résident seules à leur domicile, rechercher à constituer autour d'elles un réseau destiné à les soutenir. La prise en charge est donc plus complexe pour ce type de population et nécessite une présence de terrain accrue.

En résumé, même si les causes pour lesquelles une personne est placée sous protection sont diverses, il ressort que pour l'AJPC, la population protégée est en majorité composée de personnes âgées d'une cinquantaine d'années et qui bénéficient du régime d'assistance et de contrôle que constitue la curatelle. Elles bénéficient d'une certaine autonomie pour les actes de la vie quotidienne. Elles sont dans une situation de relative fragilité en ce qu'elles perçoivent les minimas sociaux et vivent à leur domicile souvent de façon isolée.

Il m'apparaît que les principes découlant de la loi 2002-2 du 2 janvier 2002, tendant à personnaliser la mesure et à susciter la participation, sont très en phase avec les besoins du public que nous accompagnons puisque par essence la mesure de curatelle est une assistance qui requiert la collaboration du majeur. Non pas qu'il s'agisse de réserver l'individualisation de la mesure à ces mesures et d'en exclure les tutelles, mais la curatelle, mieux que le dispositif de représentation, laisse augurer une réversibilité de la réduction de capacité.

1.4.3 L'évolution des besoins

Inscrite sur les listes du Procureur de la République et autorisée à exercer selon une décision préfectorale, l'AJPC a l'obligation de prendre en charge les nouveaux mandats chaque fois qu'un tribunal les lui confie. Au 31 décembre 2014, l'AJPC accompagnait 1208 personnes protégées.

Dans la stratégie que je vais développer, je dois tenir compte de l'évolution de la demande afin d'ajuster les moyens dont je dispose, de ou réclamer des ressources supplémentaires.

D'après les informations que j'ai à ma disposition, j'estime que les besoins en matière de protection vont continuer à croître dans les années qui viennent. J'identifie plusieurs causes à cela.

La tutelle familiale : bien que la protection soit une charge qui revienne en premier lieu à la famille, des facteurs tels que l'éloignement géographique ou les recompositions familiales ne créent pas les conditions propices à une augmentation de ce mode de prise en charge.

Les mesures d'accompagnement social : certes, Les MASP ou les MAJ limitent le recours aux régimes de protection juridique, toutefois ce dispositif n'érode qu'à la marge le volume de ces dernières⁴⁶.

Le réexamen des mesures : les procédures de révision des mesures sont arrivées à leur terme et n'ont eu que faiblement pour effet de diminuer le nombre de mandats. Par ailleurs, tous les régimes de protection prononcés avant le 1er janvier 2009 ayant été réexaminés par les juges des tutelles, les tribunaux d'instance sont davantage disponibles pour examiner les nouvelles demandes d'ouverture.

La démographie : la prise en considération de ce facteur a son importance si l'on considère que dans certaines régions, la baisse du nombre de mesures est corrélée à la déflation démographique. En Essonne, la population (1 257 000 habitants) continue de croître sous le double effet de la natalité et d'un solde migratoire positif⁴⁷. Par ailleurs, la proportion d'actifs âgés de 50 ans ou plus continuerait d'augmenter. Or il s'agit de la tranche d'âge déjà aujourd'hui surreprésentée à l'AJPC. Même si l'Essonne reste un département jeune, la part des personnes âgées de plus de 60 ans est appelée à augmenter de 25% dans les 15 prochaines années. En conséquence l'altération des facultés liées au vieillissement sera vraisemblablement impactée par cette évolution. La DRJSCS estime qu'en Essonne, le nombre de mandats entre 2014 et 2015 aura cru de 6.5 % (3827 contre 4079)⁴⁸.

En 2014, l'AJPC a enregistré 220 nouvelles mesures alors qu'au cours de la même période elle en perdait 132, soit un solde positif de 88 mandats (+7,7%). A titre d'information, la croissance du nombre de mesures était respectivement 6,9 % entre 2012 et 2013⁴⁹.

⁴⁶ DRJSCS IDF, 24 juin 2015, Rapport d'Orientation Budgétaire p.3 : *"l'ouverture d'une autre mesure d'accompagnement, judiciaire ou administrative, pour faire suite à une Masp, a chuté par rapport à l'ouverture ou à l'orientation vers une mesure de protection juridique"*

⁴⁷ http://www.insee.fr/fr/themes/theme.asp?theme=2&sous_theme=0&nivgeo=20&produit=OK

⁴⁸ Rapport d'orientation budgétaire pour les services MJPM du 24 juin 2015, DRJSCS

⁴⁹ Source interne : dotation globale de fonctionnement 2015, compte administratif 2014

Au terme de mon analyse prospective, je retiens une augmentation de l'activité qui sera comprise entre 4% et 6 % pour les années qui viennent. D'un point de vue qualitatif, rien n'indique pour le moment une évolution des besoins de la population accompagnée, à la réserve peut-être, dans une vision à long terme, d'une part croissante des personnes âgées. Cependant, il conviendra d'observer si cette prévision se confirme.

Plus forte qu'une réforme et moins brutale qu'une révolution, la loi de 2007⁵⁰ marque une rupture avec la vision et les pratiques développées depuis plus de quarante ans.

Comme les autres professionnels de la protection juridique, l'association que je dirige, s'est attachée à mettre en œuvre les principes directeurs de la réforme. Inscrivant cette orientation comme une priorité de l'AJPC, j'ai orienté le travail des équipes dans le sens de cette ambition.

L'élaboration d'un premier projet de service, la participation à la démarche de l'évaluation tendant à l'amélioration de la qualité du service, les formations, l'élaboration et l'usage des outils de la loi 2002-2, pour ne citer que ces aspects, ont conduit les professionnels à reconsidérer leurs pratiques, et l'association, son organisation et son fonctionnement.

Cependant il n'est pas certain que cette volonté de changement se soit toujours concrétisée, sur chacun des axes de progrès, par les résultats espérés. Je dois m'interroger sur le point de savoir si l'AJPC est parvenue à faire accéder la personne protégée au statut d'usager à part entière, si les délégués ont investi la dimension sociale de leur intervention, et si le service MJPM soutient et encourage cette vision.

⁵⁰ Loi n° 2007-308 du 5 mars 2007

2. La mise en œuvre de la loi 2002-2 par l'AJPC : un bilan nuancé

Les changements considérables induits par l'entrée de la protection des majeurs dans le champ de l'action sociale m'ont conduit à faire évoluer le fonctionnement, l'organisation de travail, et les compétences de l'association. S'agissant d'une réforme de fond, les effets du travail entrepris méritent d'être appréciés dans le temps. Je m'efforce de mettre en relief les axes de progrès sur lesquels l'institution doit porter ses efforts, ainsi que ce qui constituent les facteurs d'empêchement, et les ressources dont nous disposons.

2.1 Présentation de l'AJPC

2.1.1 Histoire et valeurs

L'AJPC est une association loi 1901 qui a été fondée en 1992. L'intention des fondateurs composés de bénévoles et de professionnels impliqués à la fois dans la cause du handicap et de la protection juridique, était d'apporter une offre complémentaire dans la mise en œuvre des régimes d'assistance ou de représentation.

Implantée à l'origine à Massy, l'association déménagea en 2005 à Palaiseau, dans ce qui constitue aujourd'hui son siège social. Inscrite sur la liste des MJPM de l'Essonne mise à jour par le Procureur de la République, l'AJPC est autorisée à exercer cette activité en vertu d'un arrêté préfectoral rendu le 6 octobre 2010.

Agissant dans l'intérêt de personnes que la société reconnaît comme vulnérable, l'AJPC est animée par la volonté de respecter la dignité de la personne. La mise sous protection constituant une rupture d'égalité pour l'individu à qui elle s'applique, nous considérons que notre intervention doit le rétablir l'exercice de ses droits et ses libertés.

2.1.2 Les missions

L'AJPC est organisée en trois services⁵¹ chacun d'eux dédiés à des missions distinctes, toutes en lien avec la protection juridique de la personne. Nous intervenons, en priorité et pour l'essentiel, pour le bénéfice des usagers personnes protégées et des familles tutrices de leur proche, mais aussi pour répondre au besoin de l'instance judiciaire qui constitue un rouage essentiel dans l'organisation de la protection des personnes vulnérables. C'est à travers ces missions que l'association contribue au service public de la Justice

⁵¹Seul le service MJPM est le cadre de l'étude du présent mémoire. La tutelle des mineurs (en voie d'abandon) et l'aide aux tuteurs familiaux font l'objet de projet de service distinct de celui du service MJPM

A) Le service de la tutelle des mineurs

Les mesures prononcées dans l'intérêt des personnes mineures constituent une dérogation tout à fait particulière au principe de la représentation légale des parents. De telles mesures sont nécessaires en cas d'opposition d'intérêts entre les parents et les enfants. Ces situations exceptionnelles se rencontrent lors du décès de l'un des parents, ou en cas de conflit de filiation.

B) Le service d'aide aux tuteurs familiaux

Le service d'aide aux tuteurs familiaux, en même temps qu'il concrétise la volonté des fondateurs de l'association, répond à la volonté du législateur (cf infra p.5).

Le service ouvert aux personnes qui protègent un de leur proche est généraliste et gratuit. Il apporte une aide technique, met à disposition une base documentaire, et apporte une information dans des domaines tels que la gestion budgétaire et financière, le droit des personnes protégées et les obligations du tuteur.

Nous nous attachons également à apporter un soutien moral aux familles en les recevant à l'association dans le cadre de consultation.

Sur invitation d'autres associations liées à la cause du handicap, ce service participe à des manifestations pour expliquer comment s'insère le dispositif de protection juridique dans celui de la compensation des personnes en situation de handicap.

C) Service MJPM

Je ne décrirai que le fonctionnement du service mandataire judiciaire à la protection des majeurs qui mobilise la presque totalité des moyens de l'association.

Le volume d'activité, exprimé conformément aux indicateurs, a cru de 40 % au cours de cinq dernières années. L'augmentation du nombre de mandats doit être considérée comme un indice de confiance de la part des magistrats qui ont recouru souvent au service de l'association.

Cependant, pour les besoins de la stratégie que je vais développer, je dois veiller à ce que le volume d'activité, exprimée d'un point de vue quantitatif, ne constitue pas un empêchement à la réalisation d'orientations définies comme prioritaires. Autant une croissance raisonnable peut générer de la confiance au sein des équipes, autant une activité effrénée et non maîtrisée risque d'hypothéquer la dynamique du changement, les professionnels consacrant alors toute leur énergie à la prise en compte des nouvelles mesures de protection, et non à la démarche d'innovation. A cet effet, je vais rencontrer les juges des tutelles des cinq tribunaux d'instance de l'Essonne et déterminer pour chaque juridiction un nombre maximal de nominations. En limitant l'activité à une croissance qui ne dépasse pas 20 mandats par an, je suis plus à même de planifier le travail du service MJPM.

2.1.3 Une organisation territoriale tournée vers la proximité

A) Les différentes implantations

Ayant son siège social à Palaiseau, l'AJPC a choisi d'ouvrir une antenne à Evry en 2009, avant de créer un troisième site à Etampes. L'association est propriétaire de ses bureaux à Palaiseau et à Evry. Dans le cadre d'un partenariat que j'ai établi avec la mairie d'Etampes, nous avons installé notre troisième site dans des locaux mis à disposition par le CCAS de cette commune. Les antennes d'Evry et d'Etampes sont accessibles aux personnes à mobilité réduite. En revanche, le siège de Palaiseau nécessite des aménagements pour être mis en conformité avec les règles d'accessibilité. A cette fin, je vais demander au financeur l'autorisation d'employer l'excédent dégagé au compte administratif 2014 aux travaux d'installation d'un ascenseur.

Cette organisation dans l'espace répond à la volonté de créer les conditions d'une réelle proximité avec les personnes protégées, tout en tenant compte de la réalité géographique et démographique de l'Essonne. En effet à l'échelle de la région parisienne, l'Essonne est un vaste département dont la partie nord est très densément peuplée, alors que la moitié sud est essentiellement rurale. Disposer d'un seul site, où tout est centralisé, obligerait à de nombreux déplacements, et constituerait pour nous un facteur d'empêchement à la relation à établir avec l'usager. Etant donné la configuration particulière de l'Essonne il n'est pas exagéré de parler d'une inégalité d'accès aux services de tutelle en fonction du lieu de vie. En effet alors que la personne protégée qui habite le nord de l'Essonne a à proximité de son lieu de vie tous les établissements MJPM du département, l'usager résidant dans la partie sud doit supporter des temps de transport compris entre 1 h 00 et 1 h 30, s'il veut se rendre chez son tuteur ou son curateur. L'éloignement constitue un facteur aggravant l'isolement existant, surtout si l'on considère qu'une partie des usagers est en situation de handicap.

B) L'accueil du protégé au service

Le régime civil constitue forcément une immixtion dans la vie privée de la personne. Si certains majeurs protégés nous accueillent bien volontiers, j'ai constaté que d'autres usagers, même s'ils n'osent pas toujours l'exprimer, sont gênés à ce qu'un tiers entre dans leur espace intime. En conséquence, indépendamment de notre propre mobilité, il est important pour les protégés de pouvoir être accueillis à l'association. En outre, notamment pour les protégés les plus autonomes, ce mode de rencontre est valorisant, car il les place en situation d'être acteurs de leur propre mesure de protection (prise de rendez-vous, déplacement).

C) L'organisation en territoires d'intervention

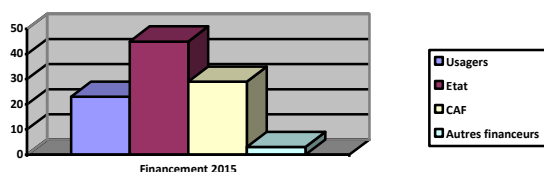
La volonté de couvrir le territoire ne se traduit pas uniquement par le maillage mis en place, elle a abouti à organiser le territoire d'intervention des professionnels. Ainsi un délégué est appelé à se déplacer dans un périmètre réduit, et non sur l'ensemble du département. Outre une meilleure rationalisation de l'usage des véhicules de service et l'optimisation des temps de trajet, ce mode d'organisation permet en densifiant notre présence sur le terrain, de créer les conditions d'une meilleure identification du délégué et de son action par les professionnels des autres établissements sociaux et médico-sociaux, ou du secteur psychiatrique.

Le projet de service entend nous situer à moins de 15 minutes de 80 % des personnes protégées. Je considère que la couverture territoriale associée à la sectorisation géographique constitue un atout à exploiter pour la suite de ma stratégie.

2.1.4 Le financement

La transition d'un financement calculé en fonction du « mois-mesures » vers un financement en dotation globale constitue pour moi un atout, en ce sens que ce nouveau cadre budgétaire et comptable vient gommer les fluctuations dans l'attribution des ressources, qui étaient inhérentes au précédent système. A cette incertitude, s'ajoutait l'inconfort généré par les retards de paiement de la part du seul financeur, l'Etat, ce qui obligeait l'association à conserver d'importantes réserves de trésorerie. La meilleure lisibilité du financement me permet piloter plus finement mes actions.

La participation des majeurs au coût de la mesure de protection (cf. infra p.16) constitue des recettes en atténuation. En dépit de règles de calcul extrêmement complexes, et après un long travail de mise à niveau, notre outil de gestion permet une facturation au plus juste.



L'application des principes tels que la convergence tarifaire ou une meilleure allocation des ressources a eu pour effet d'accroître de 60 % les moyens alloués à l'association au cours de ces cinq dernières années. Toutefois cette hausse mérite d'être mise en comparaison avec la croissance de l'activité de 40%, au cours de la même période. En dépit d'un rééquilibrage de la part des financeurs, les indicateurs de coût de l'AJPC continue encore aujourd'hui, de se trouver en deçà des moyennes régionales. En

conséquence, lors des prochaines campagnes budgétaires, je formulerai des propositions de budget allant dans le sens d'une hausse des moyens mis à disposition, notamment en matière de création de postes.

Outre le nombre de mandats exercés, le budget d'un service MJPM est calculé en fonction d'un nombre de points qui sont eux-mêmes établis selon trois critères : la nature de la mesure, la période d'exercice (ouverture, gestion courante, clôture), lieu d'hébergement (domicile/établissement). Les tutelles ou les curatelles exercées dans l'intérêt d'une personne vivant à son domicile ont une cotation supérieure. Or c'est précisément ce type de mandats qui est surreprésenté au sein de la population que l'AJPC accompagne.

Enfin, j'ai présenté en 2014, à la DRJSCS, un programme pluriannuel d'investissement qui a été accepté. Ainsi, à la réserve des aménagements rendus nécessaires pour la mise en conformité des bureaux de Palaiseau aux normes d'accessibilité, les investissements à réaliser dans les années à venir sont-ils planifiés et financés, ce qui m'ôte des incertitudes à propos des mesures nouvelles affectant les acquisitions d'immobilisation dont je vais avoir besoin.

2.1.5 L'environnement

Le schéma régional des services MJPM en Ile-de-France 2010-2014⁵² recense en Essonne quatre services MJPM en plus de l'AJPC :

- AGDVO (Association de Garde à Domicile du Val d'Orge – siège social : Arpajon)
- ATE (Association Tutélaire de l'Essonne – siège social : Evry)
- UDAF (Union Départementale des Associations Familiales – siège social : Evry)

L'UDAF91 dispose d'un service de délégués aux prestations familiales.

Il est par ailleurs recensé 13 MJPM personnes physiques exerçant à titre individuel, soit une proportion deux à trois fois moindre que celle des départements franciliens limitrophes. Le nombre de services MJPM en Essonne correspond à la moyenne rencontrée en Ile-de-France.

L'AJPC est le deuxième service MJPM⁵³ du département avec une proportion de 31,8 % des mesures confiées aux mandataires professionnels.

⁵² Le schéma 2015-2019 n'est pas encore publié

⁵³ L'UDAF de l'Essonne est le premier service MJPM du département

Etant donné que les personnes protégées sont par ailleurs les usagers d'autres ESSMS⁵⁴, l'AJPC a développé le travail en réseau avec ces établissements qui, dans le cadre de leur mission et de leurs attributions, poursuivent un but qui nous est commun, c'est à dire la recherche du bien être des personnes que nous accompagnons. A ce propos, le rattachement des services MJPM aux ESSMS permet de faire émerger des principes d'action et des références partagés, tout en respectant la spécificité des acteurs en fonction de leur domaine d'activité.

Enfin, à l'occasion de mes rencontres avec les professionnels des autres ESSMS, j'ai remarqué que le métier de la protection juridique n'est pas toujours bien connu. Je trouve plusieurs raisons à cela. Tout d'abord, les services de tutelle ont été parmi les derniers en date à être inclus dans le champ d'application de la loi 2002-2⁵⁵. Ensuite la proportion des services MJPM sur un territoire donné est faible par rapport à celle des établissements tournés vers l'accueil et l'hébergement. Par ailleurs, l'hétérogénéité du public que constituent les personnes protégées ne contribue pas à une bonne identification. Aussi j'estime que l'inclusion de la protection juridique des personnes dans le champ de l'action sociale offre une meilleure lisibilité à notre mission. A travers mes relations avec les autres ESSMS, je veux promouvoir la conception d'une mesure de protection qui s'articule avec les dispositifs d'accompagnement développés par d'autres établissements et services.

J'observe à travers mes rencontres l'intérêt et les interrogations que suscitent les mandats civils de protection, et la volonté des tiers de connaître davantage l'organisation et le fonctionnement du secteur tutélaire.

Pour stimuler le travail en réseau, j'encourage les délégués à la protection des majeurs à participer au conseil à la vie sociale auxquels l'AJPC est invitée, ès-qualité, à participer.

Par ailleurs, au travers le service d'aide aux tuteurs familiaux, l'association est régulièrement conviée par d'autres associations, notamment celles en lien avec le handicap psychique, pour diffuser une information à l'attention des familles.

Le travail en réseau s'entend également avec les services sociaux du département et des municipalités, comme par exemple l'expérience menée avec la CCAS de la ville d'Etampes. Je réfléchis aujourd'hui avec le conseil d'administration à reproduire cette expérience avec une autre commune, où le besoin d'accompagnement tutélaire aurait besoin d'être renforcé. Enfin, nous entretenons des relations serrées avec le secteur

⁵⁴ Il s'agit essentiellement des ESAT, EHPAD, MAS, FAM, SAVS

⁵⁵ Ibid., p1 - CASF Art. L. 312-1 I-14° vise les services MJPM, et le I-15° du même article vise les services délégués aux prestations familiales. Bien que distincts, ces services relèvent souvent de la même association

psychiatrique en rencontrant régulièrement le personnel des Centres Médico-psychologiques, notamment lors des réunions de synthèse.

2.1.6 Les métiers et l'organisation du service MJPM⁵⁶

Le service MJPM compte au total 46 salariés représentant 44,8 ETP.

L'équipe de direction comprend le directeur, le directeur-adjoint, et le chef de service.

Le directeur, au terme d'un document unique de délégation, conduit et met en œuvre le projet du service. Il est délégataire de la gestion budgétaire, financière et comptable. Il représente le service MJPM à l'extérieur.

Le directeur-adjoint est chargé de la gestion et de l'animation des ressources humaines.

Le chef de service est responsable de la qualité des prestations et coordonne à ce titre l'action des responsables de secteur.

A) Une activité pluridisciplinaire

La mise en œuvre des mesures de protection par un établissement de tutelle est par nature pluridisciplinaire, puisqu'elle suppose la mise en œuvre de compétences variées exercées par des professionnels ayant des métiers différents.

a) *Le responsable de secteur*

Placés à la tête de leur équipe, les six responsables de secteur mènent des actions de management de proximité. Les responsables de secteur étaient tous auparavant des délégués à la protection des personnes, ce qui leur confère une bonne connaissance du métier et une forte légitimité. Ils continuent d'accompagner un nombre réduit d'usagers (0.3 ETP délégué).

Ils bénéficient d'une certaine autonomie pour organiser le travail de leur équipe. Leur mission répond notamment à la préoccupation de mettre en place une organisation managériale qui reconnaît et développe les compétences et la capacité d'innovation des salariés.

Le responsable patrimoine a un niveau de responsabilité hiérarchique transversale pour toutes les questions d'expertise patrimoniale.

b) *Les délégués à la protection des majeurs⁵⁷*

Les délégués à la protection des personnes occupent une place centrale dans l'organisation de travail de par la relation qu'ils entretiennent avec les usagers. Bien que

⁵⁶ Voir annexe 3 organigramme

d'autres professionnels de l'AJPC soient amenés eux aussi à exercer une partie du mandat et à entrer en contact avec la personne protégée, c'est bien le délégué qui va établir avec cette dernière une relation basée sur l'écoute et le respect mutuel. Ils doivent chercher la participation du majeur et imaginer avec lui des axes d'autonomisation.

Il est placé sous l'autorité directe du responsable de secteur et peut recourir au service du responsable patrimoine pour des questions complexes de gestion.

c) *Les assistants tutélaires*

Chaque assistant tutélaire, placé sous l'autorité directe du responsable de secteur, effectue les missions que commande le suivi administratif du dossier. Son rôle consiste à suppléer le délégué de façon que ce dernier soit soulagé dans la réalisation des travaux administratifs et de secrétariat. Outre la réalisation des tâches ayant trait à l'accès ou au maintien des droits sociaux des personnes protégées (ex : dossiers MDPH, aide sociale, couverture santé, impôts, etc.), les assistants ont en charge l'ouverture et la numérisation de tous les courriers entrants et sortants ainsi que l'accueil téléphonique.

d) *Les comptables*

A l'instar des assistants tutélaires, les comptables exercent une activité support pour ce qui constitue un aspect primordial de notre activité, à savoir l'exécution et l'enregistrement de toutes les opérations d'encaissement et de décaissement, la saisie des factures, l'établissement des comptes de gestion annuels ou définitifs, et le calcul de la participation des majeurs au coût de la mesure. Toutefois, à la différence des assistants qui prennent place au sein de chaque trinôme, les comptables sont réunis dans un même service centralisé au siège de Palaiseau. Cette organisation physique et fonctionnelle vient souligner le principe fondamental de séparation de la mission d'ordonnateur de celle de payeur. Les comptables exploitent un outil informatique spécifique à notre activité qui privilégie l'automatisation de nombreuses tâches et permet une grande réactivité.

B) *L'organisation de travail*

a) *Le trinôme*

Les trinômes constituent l'unité organisationnelle de base. Ils associent au sein d'un même espace physique deux délégués à la protection des majeurs à un assistant tutélaire. Cette configuration recherchée pour permettre une meilleure continuité du

⁵⁷ L'usage tend à étendre l'appellation MJPM aux salariés des associations. La dénomination "délégué à la protection des majeurs" ne procède pas d'un archaïsme, mais d'un positionnement institutionnel (cf. infra p. 20)

service, permet d'organiser plus facilement les périodes d'absence d'un délégué grâce à l'action de suppléance, soit de son homologue, soit de l'assistant. Ce mode de fonctionnement s'est révélé pertinent lorsqu'avec l'aide du directeur-adjoint, il a fallu que j'organise les départs en formation des délégués dans le cadre du certificat national de compétences.

b) Le secteur

Le secteur procède de l'association de deux trinômes et compte à sa tête un responsable. Il constitue un périmètre pertinent (7 à 9 personnes) pour mettre en place une véritable communication. Au sein du secteur, la proximité crée les conditions pour que les professionnels partagent leur point de vue, formulent des suggestions ou des interrogations, ou fassent état de leur difficulté.

C) Les outils

Le système d'information regroupe à la fois le réseau et les logiciels informatiques, et la téléphonie. Le système informatique est entièrement centralisé au siège de l'association, dans la double finalité d'homogénéiser les pratiques et de constituer une base de données unique autorisant la remontée d'informations et le contrôle. Par ailleurs, ce choix permet de ne pas exposer l'association à des coûts supplémentaires en matière d'investissement et de maintenance, chaque fois qu'il s'est agi d'ouvrir un site annexe.

En 2009, afin de limiter la perte de temps générée par le traitement du courrier et la gestion administrative, j'ai orienté le service MJPM vers la gestion électronique des documents conduisant à ce que l'ensemble des pièces du dossier de la personne protégée soit numérisée. Ainsi l'usager avec l'aide du délégué peut-il consulter l'ensemble des documents le concernant, que ce soit dans l'un des trois sites de l'association, ou lors de rendez-vous à domicile, les données numérisées étant transportables dans des tablettes mises à disposition des délégués. Le fait que le logiciel utilisé fût le premier du marché à avoir reçu l'homologation du Ministère de la Justice illustre, sans doute, que le choix fait par l'association a été le bon.

Les professionnels disposent de neuf véhicules de services pour effectuer les visites au domicile des usagers.

D) La communication

Les modes d'organisation et les outils concourent certes à la communication interne. Toutefois, j'ai souhaité que soit mis en place un système de réunions dans lequel soient définis les participants, la fréquence et la durée des rencontres. Ce système est matérialisé sous forme de tableau affiché dans les locaux. En rendant plus lisible l'organisation des réunions, les professionnels participent à celles-ci plus facilement.

Tous les comptes rendus sont consultables dans notre bibliothèque numérique, à la réserve de ceux dont le caractère confidentiel justifie une diffusion restreinte.

Dans un contexte marqué à la fois par une croissance de l'activité et l'augmentation du nombre de collaborateurs, et par la mise en œuvre de la réforme, le conseil d'administration m'a demandé de concevoir et de mettre en œuvre un mode d'organisation et des outils à la hauteur des nouveaux enjeux. Avec l'aide de l'équipe de direction, j'ai inspiré une refonte de notre organisation :

- des sites décentralisés pour contribuer à un meilleur maillage territorial
- une informatisation des données et une automatisation des tâches
- des process intégrant la pluridisciplinarité
- un système de communication.

Je considère que l'organisation de travail et les outils mis en place ces dernières années sont efficaces, et constituent un atout à exploiter pour la suite de ma stratégie.

2.2 L'évaluation interne comme un révélateur des insuffisances du projet de service

En octobre 2015, je remettrai aux autorités le premier rapport d'évaluation interne. Cette première évaluation a constitué un moment fort dans la vie de l'association. En soi la préoccupation d'améliorer de façon continue la qualité des prestations délivrées, et la réflexion qu'elle induit, ne constitue pas une nouveauté, les professionnels de l'association pratiquaient déjà cet exercice. L'aspect novateur tient au caractère structuré, dynamique et fédérateur de la démarche. En effet, il ne s'agissait pas seulement de réinterroger, de façon isolée, une pratique professionnelle ou une procédure, mais de repenser l'accompagnement dans son ensemble, en n'épargnant aucun domaine.

L'AJPC a élaboré un premier projet de service pour la période allant de 2012 à 2016, lequel s'inspirait de l'avant-projet présenté au CROSMS. Dans le cadre de l'évaluation interne nous avons dressé un premier bilan et allons entamer l'écriture du projet 2017-2021. Toutefois, le projet actuel est tout à fait superficiel dans la mesure où il a été élaboré sans la participation des professionnels, ni celle des usagers. Il s'agit d'un document purement formel, jamais mis à jour. Il ne constitue pas pour les professionnels une référence. Il s'agit davantage d'un brouillon de projet de service.

S'agissant d'une démarche, l'évaluation se conçoit dans le temps et vient nourrir le projet de service. Enfin, elle a permis de mobiliser non seulement des professionnels exerçant des métiers différents, mais également de faire participer des administrateurs de

l'association. L'évaluation a permis de dégager des écarts entre le service réellement rendu à l'utilisateur et celui auquel il pourrait prétendre, en référence, notamment, aux recommandations de bonnes pratiques professionnelles formulées par l'ANESM⁵⁸.

2.2.1 La participation de la personne protégée à sa mesure de protection : des intentions du projet de service insuffisamment converties en actes

A) L'information dispensée à la personne protégée

Elle est un élément essentiel de la participation, sans doute son point de départ. Pour en permettre l'effectivité, deux groupes de travail composés de délégués et d'assistants ont adapté à l'AJPC, en 2010, les outils de la loi 2002-2.

Les professionnels veillent systématiquement à se référer à la décision de justice. Ensuite, un cadre l'AJPC consulte systématiquement le dossier au greffe du tribunal afin d'avoir une connaissance plus précise du contexte de l'intervention.

La prise de contact avec l'utilisateur et la première rencontre sont perçues par les professionnels comme un moment clé. Au cours de ce premier rendez-vous, dont le cadre est presque toujours le domicile de la personne protégée, le délégué présente les documents réglementaires et institutionnels (notice d'information, charte des droits et libertés, règlement de fonctionnement). Cette remise est d'ailleurs matérialisée par la signature d'un récépissé.

Les professionnels informent de façon systématique les usagers de leur droit de faire un recours hiérarchique ou judiciaire, s'ils ne sont pas d'accord avec les principes ou les modalités de fonctionnement de la mesure.

La diffusion aux usagers de la charte, de la notice et du règlement par les délégués est confirmée par les données statistiques extraites de la base informatique. En même temps que nous commençons à intégrer à nos pratiques les rudiments de la loi⁵⁹, je demandai à au prestataire informatique d'enrichir notre logiciel d'une fonction permettant aux délégués d'enregistrer la réalisation et la remise des documents.

Nous avons ancré dans nos pratiques ces nouveaux outils. D'un strict point de vue quantitatif, notre pratique conduit à la réalisation des objectifs. En revanche, une approche davantage qualitative mettrait en lumière une information déficitaire de l'utilisateur.

Je connaissais bien M. Y pour avoir exercé sa curatelle, plusieurs années auparavant. Il acceptait volontiers la mesure, et je crois pouvoir dire qu'il entretenait une relation de

⁵⁸ ANESM, Recommandations de bonnes pratiques professionnelles – Participation des personnes protégées dans la mise en œuvre des mesures de protection juridique.

⁵⁹ Loi 2002-2 du 2 janvier 2002

confiance avec la déléguée qui l'accompagnait, et plus généralement avec l'association. M. Y était dans la salle d'attente de l'association, en attendant l'heure de son rendez-vous. Comme je le saluai, il en profita pour me confier : « *Mme [nom de la déléguée], elle m'a remis tous ces documents, c'est bien joli, mais je n'y ai rien compris!* ». Dans la liasse qu'il tenait dans sa main, je reconnus les documents de la loi 2002-2. Encore M. Y avait-il osé faire preuve de franchise et avouer son incompréhension. Il n'est pas certain que toutes les personnes protégées dans sa situation agissent de la sorte.

Alors que l'association avait entamé l'évaluation interne, la rencontre et l'entretien fortuits avec M. Y venaient, à point nommé, confirmer les premières conclusions de nos travaux. Pour l'essentiel, il ressort de l'évaluation que les professionnels se limitent trop souvent à lire les documents à la personne protégée, sans être suffisamment attentifs à la capacité de la personne à recevoir ses informations. Dans le même ordre d'idée, nous n'ajustons pas le degré de précision des informations en tenant compte du niveau de compréhension de l'utilisateur. Nous manquons à rendre accessibles ces informations en négligeant une phase préalable qui consisterait à évaluer les capacités du majeur protégé.

J'observe, toutefois, sur ce point que lorsqu'il s'agit de rencontrer une personne protégée maîtrisant peu ou pas du tout le français, les délégués prennent la précaution de se faire accompagner par un autre professionnel de l'association qui fait office d'interprète. Je note, également, que si cette pratique est apparue de façon spontanée, elle traduit une réelle volonté des professionnels de diffuser une information accessible. Si la barrière de la langue est-elle aisément perçue par tous comme empêchant la communication, le caractère moins tangible, mais tout aussi réel, d'autres facteurs pouvant être une gêne à la communication, est souvent minimisé, sinon ignoré.

Passée la phase d'ouverture de la mesure, l'utilisateur est trop souvent privé d'informations tant en ce qui concerne ses droits et libertés que pour ce qui touche au fonctionnement de l'association. Alors que généralement, les mandats sont prononcés pour une durée de cinq ans, nous manquons de mettre à jour l'information due au majeur protégé tout au long de la mesure. Sur ce point, le projet de service actuel et nos pratiques sont clairement déficitaires.

B) La personnalisation de la mesure

La personnalisation de la mesure implique la prise en compte des attentes et des besoins de la personne. Le DIPM établi par le délégué et le majeur vient formaliser par écrit l'orientation de la mesure de protection.

Les conclusions de l'évaluation mettent en exergue une véritable difficulté d'appropriation par les délégués du DIPM qui explique probablement la pauvreté du contenu de ce

document et l'essoufflement dans sa mise à jour. Je peux en conclure que le DIPM est en panne.

Les délégués éprouvent une difficulté à définir la notion de projet. Au départ de la mesure, la co-construction du projet personnalisé avec le majeur est souvent conçue par le délégué comme un plan de sauvetage destiné à rétablir la personne dans ses droits. D'une façon un peu schématique, La mesure prend clairement une orientation budgétaire, administrative et financière destinée à apurer les dettes, à préserver le logement et à améliorer les conditions de vie de la personne par l'intervention d'un dispositif d'aide médical et ménager.

Passée cette étape d'état des lieux et de remise en ordre bancaire, juridique et sociale, et alors qu'il serait sans doute opportun de réorienter la mesure en apportant les ajustements rendus nécessaires par l'évolution des besoins de la personne, les délégués ne mettent pas à jour les DIPM, ou alors le font avec difficulté. Cette entrave tient probablement au fait que les professionnels ne parviennent pas à percevoir des besoins que les usagers peinent à exprimer. Alors que le rétablissement des équilibres financiers et l'accès du majeur protégé à ses droits peuvent se concevoir aisément comme devant répondre aux besoins de la personne, des choix plus personnels ne sont que rarement pris en compte par les délégués.

Cette difficulté mérite toutefois d'être tempérée. Sur ce point, en effet, j'observe une aisance des délégués provenant du travail social (éducateur par exemple) à faire émerger les attentes des protégées en neutralisant leur propre subjectivité. En effet, un projet n'a de valeur qu'à l'aune des attentes personnelles de l'usager.

Une personne protégée justement accompagnée par une déléguée qui était auparavant éducatrice spécialisée, avait formulé comme projet : « *offrir un cadeau à ma fille pour son anniversaire* ». Sous un aspect assez anodin, cette volonté dont la réalisation future est matérialisée dans le DIPM, prend toute son importance quand on sait qu'après des années d'addiction alcoolique aggravée par un surendettement, ce majeur protégé ne voyait plus sa fille depuis des années.

C) La participation à la mesure

La marge de manœuvre est étroite si l'on considère que par dérogation au principe du libre choix de la prestation par l'usager, le contenu de cette prestation est au contraire défini dans la décision de justice qui désigne le mandataire.

En la matière, les résultats de l'évaluation attestent que nous avons très insuffisamment intégré ce principe d'intervention à nos pratiques professionnelles.

Certes, parmi les réalisations, nous veillons, par exemple, à respecter le choix de la banque fait par la personne protégée, et lui ouvrons par ailleurs systématiquement un

autre compte sur lequel il recevra l'argent qui est mis à sa disposition. Par ailleurs, j'ai négocié avec les banques une offre de moyens de paiement dédiés à la clientèle protégée⁶⁰. En procédant de la sorte, nous recherchons, dans toute la mesure du possible, à ce que l'utilisateur conserve une autonomie de gestion, et que l'AJPC ne soit pas perçue par lui comme sa banque. L'association est donc bien outillée pour promouvoir la participation à la gestion, en ouvrant la possibilité aux personnes protégées de gérer leur argent en fonction de leur degré d'autonomie. Nous avons la capacité de nous adapter au plus près des capacités de gestion de la personne en lui proposant un éventail de services. Certains protégés sont obligés de faire un retrait d'espèces chaque jour, tandis que d'autres gèrent leurs dépenses personnelles sur le mois entier et ont à leur disposition une carte de paiement.

Toutefois à travers l'évaluation interne, mais aussi de manière plus directe, j'ai pu observer la persistance de pratiques professionnelles qui avaient cours avant la réforme. Ainsi manquons-nous de construire le budget avec l'utilisateur. Le budget continue d'être établi par le délégué seul, avant d'être ensuite expliqué au protégé. En procédant de la sorte, nous pouvons générer chez le majeur un sentiment d'arbitraire qui, par la suite, se cristallise en incompréhension. C'est d'autant plus regrettable que, souvent, le pouvoir d'appréciation et de négociation du délégué est relativement faible en matière de gestion budgétaire, notre action sur ce point étant contingenté par la relative modicité des ressources des personnes (cf. infra p.24), et visant avant tout à dégager un reste à vivre. En outre, notre outil informatique permet de générer et mettre à jour automatiquement les budgets, dont la présentation accessible facilite la compréhension.

Également dans une perspective d'autonomisation de l'utilisateur, et pour familiariser celui-ci au traitement des documents qui le concerne, il gagnerait à être associé à sa gestion administrative.

Sur ce point l'organisation de l'AJPC est trop rigide et n'a pas intégré les objectifs de la participation. Traités par les assistants tutélaires, sous le contrôle du délégué, les imprimés (CAF, mutuelle, MDPH, sécurité sociale, centre des impôts) ne sont jamais ou trop rarement soumis aux personnes protégées pour signature avant d'être adressés aux administrations, comme cela est pourtant une obligation, au moins pour les majeurs en curatelle. Nous continuons de privilégier "le faire à la place de" au détriment du "faire avec".

⁶⁰ Carte sans code, carte de retrait, carte de paiement avec interrogation du solde, chéquier

Comme je m'étonnais de cette contravention de notre pratique avec les textes, une assistante tutélaire justifiait la procédure aux motifs que les démarches visant à présenter le document à la personne protégée, et éventuellement le soumettre à son accord, généreraient à la fois des délais supplémentaires et des risques d'égarer ces documents. Même si je désapprouve ces propos en ce qu'ils sont contraires à l'esprit et à la lettre de la loi, je considère que cette réflexion, empreinte d'un certain bon sens, atteste chez son auteur la préoccupation que le dossier soit "en ordre" et que les droits de l'usager ne soient pas prescrits. Dans la démarche de changement que je devrai impulser, je veillerai à faire comprendre aux professionnels que l'accroissement des capacités à agir de la personne constitue aussi une finalité de la mesure, au même titre que la préservation de ses droits sociaux. Je n'ai décelé aucun dogmatisme dans ces propos, j'en ai déduit au contraire qu'associer l'usager à sa gestion administrative est tout à fait envisageable pour peu que cette participation ne se traduise pas des délais déraisonnables et des risques de perte.

D) Les cadres de rencontre avec l'usager

Les rencontres avec la personne protégée revêtent un caractère essentiel dans un objectif d'accompagnement, dans la mesure où elles créent les conditions indispensables à la participation de l'usager à la mesure, et à sa prise d'autonomie.

Le DIPM que nous avons conçu le rappelle en reprenant les dispositions du CASF⁶¹.

Par ailleurs, l'organisation de l'association et les outils mis à disposition favorisent la fréquence des relations directes avec les personnes protégées.

Pourtant un directeur de foyer me disait d'un ton bienveillant : *"les tuteurs⁶², quelle que soit l'association, on les voit trop rarement"*. En dépit des efforts réalisés sur ce point, je constatai que notre projet de service et les réalisations qu'il a inspirées sont encore insuffisants.

a) Les visites à domicile⁶³

Si le projet de service rappelle l'importance des visites à domicile (VAD) dans le dispositif de protection⁶⁴, il ne fixe pourtant aucune fréquence pour celle-ci, ni même de seuil minimal. Ce qui constitue la clé de l'accompagnement tutélaire est laissé dans une zone de flou, au lieu de constituer un développement spécifique du projet de service. En l'absence de repère institutionnel clair, il n'est pas surprenant de voir se développer des

⁶¹ Art. D471-8 du CASF

⁶² Le mot tuteur est à prendre dans son sens générique, comme recouvrant tous les régimes de protection

⁶³ Voir annexe 4 rencontres avec les personnes protégées (statistiques)

⁶⁴ Voir sur ce point Didier GADEL, « *instituer l'accompagnement personnalisé de majeurs protégés dans un service de protection* », EHESP, 2010

pratiques très diverses. En réalité, les fréquences des visites tiennent à deux facteurs, à savoir, d'une part, la propension de la personne protégée à solliciter le service, et, d'autre part, la capacité du délégué à associer celui-ci au fonctionnement de sa mesure.

Alors qu'une minorité d'usagers va être très mobilisatrice, soit en raison de la nature de l'altération des facultés, soit en raison de difficultés économique, juridique ou sociale, à l'inverse d'autres personnes protégées sont en situation de repli, et s'abstiennent de toute manifestation. Ce manque d'expression et de visibilité ne signifient pas que ces personnes n'ont pas de besoins, mais plutôt que l'exclusion professionnelle associée à l'isolement social ont provoqué chez elles une attitude d'abandon. Certains de ces usagers ne se sentent plus autorisés à exprimer leurs attentes, ni à faire valoir leur avis qu'elles considèrent déjà, elles-mêmes, comme dépourvu d'intérêt. Il est de mon devoir que ces personnes ne soient pas les oubliés des régimes de protection, et de faire en sorte que leur capacité à exprimer des choix et à agir, soit valorisée.

Les délégués doivent enregistrer dans un journal d'activités intégré au logiciel, les événements et les actes de gestion importants qui émaillent la vie de la mesure, parmi lesquels les visites à domicile et les rencontres au service. Les responsables de secteur et les cadres de la direction ont la possibilité d'extraire des données statistiques.

Une première lecture globale des chiffres extraits de la base de données permet d'apprécier le nombre de visites et de rencontres réalisée sur une période de référence.

Au-delà de chiffres globaux, la réalité des relations directes avec le majeur gagne à être appréciée en croisant d'autres paramètres comme, par exemple, le nom du délégué et celui du protégé.

Il apparaît que certains protégés rencontrent le délégué douze fois par an, tandis que d'autres, sur la même période, ne le rencontrent qu'une fois ! A ce propos il n'est pas exagéré de parler d'inégalité de traitement de la personne protégée, sans qu'il puisse être question d'en imputer la cause à l'éloignement géographique, dont les effets négatifs ont été gommés par l'organisation territoriale.

b) Les rencontres au service

Le choix associatif d'ouvrir des sites distants dans le double objectif d'améliorer notre accessibilité et de favoriser l'autonomie de la personne protégée, tend à être détourné de sa véritable finalité. Alors que le nombre de visites au service est en hausse, celui des VAD stagne. En améliorant l'accessibilité, il ne s'agissait pas de nous dispenser d'une présence sur le terrain. En effet, sauf volonté contraire de la personne protégée, le domicile doit constituer le cadre de principe aux rencontres. La VAD est indissociable de la notion de protection de la personne en ce qu'elle permet de nous assurer des

conditions de vie de ce dernier, et le cas échéant d'adapter le dispositif permettant le maintien à domicile.

L'organisation des visites des protégés au service peut générer de la tension dans les relations sociales, qui se cristallise autour de la question de la sécurité des professionnels de l'association. Les délégués reçoivent les personnes protégées dans des bureaux d'accueil assurant la confidentialité des échanges. Il est fréquent que, lors de leur visite au service, des majeurs veuillent disposer d'une somme d'argent supplémentaire pour des achats personnels. Or, dans certaines situations exceptionnelles, en dépit de la pédagogie déployée par les professionnels pour expliquer à l'usager que la situation financière ne permet pas de satisfaire sa demande, ce dernier peut s'emporter et se monter violent, au moins verbalement. Les délégués du personnel relayant les demandes de certains salariés ont réclamé l'installation de dispositif de sécurité.

J'estime que ce type de question, qui en réalité en comporte plusieurs, ne peut trouver de réponse satisfaisante dans une solution toute faite. Parfois les situations de violence procèdent d'un déficit d'information de l'usager qui estime alors la décision du délégué (même fondée en raison) comme arbitraire. L'installation de dispositifs destinés à se prémunir des actes de violence transformeraient un lieu d'accueil en un lieu d'enfermement. Par ailleurs, elle tendrait à considérer l'ensemble des personnes protégées comme des individus potentiellement violents.

Je me dois de veiller à la sécurité physique et psychique des professionnels de l'association. Dans le même temps, je dois faire en sorte que l'association offre les conditions d'accueil les meilleures aux usagers. Je n'oppose pas ces deux missions ; au contraire d'être antagonistes, l'une et l'autre peuvent participer mutuellement à leur réalisation. Je me suis attaché à mettre en place un dispositif visant à apporter une réponse institutionnelle pour prévenir les situations de violence et soutenir les professionnels qui y étaient exposés. Toutefois le fruit de cette réflexion collective n'a pas, pour le moment, alimenté une révision de notre projet de service.

J'estime prioritaire de poser des principes et des règles claires concernant les relations directes avec le protégé. A défaut, toutes les dispositions qui pourraient être prises comme devant favoriser la participation du majeur ou la promotion de son autonomie, n'auront qu'une valeur incantatoire, mais resteront dépourvues d'effet.

c) L'accueil téléphonique

Avant même de rencontrer les personnes protégées, nous les contactons par téléphone. Ce mode de communication doit être intégré à notre réflexion visant à instaurer un cadre

de rencontre. Si un accueil téléphonique de qualité va contribuer à établir une relation de confiance en l'assurant de notre disponibilité, l'inverse l'est tout autant.

Le standard qui est tenu à tour de rôle par les assistants tutélaires, est ouvert du lundi au jeudi de 9 h 30 à 12 h 00 et de 14 h 00 à 17 h 00, et le vendredi jusqu'à 16 h 00. Les délégués tiennent deux permanences téléphoniques par semaine, de 1 h 30 chacune. Le volume d'appel est important si l'on considère que l'on reçoit chaque jour en moyenne 180 appels.

J'identifie comme un enjeu majeur la capacité de l'AJPC à créer les conditions d'un accueil téléphonique apaisant aussi bien pour la personne protégée que pour les professionnels (standardiste et délégué) en charge de l'orienter et de lui répondre.

La question de l'accueil téléphonique ne peut pas uniquement être résolue par l'apport de moyens nouveaux, comme par exemple, l'embauche d'un agent au standard. Même si une création de poste constituerait un atout appréciable, cette solution se révélerait rapidement insuffisante à améliorer notre accueil téléphonique, si par ailleurs elle revenait à faire l'économie d'une réflexion collective portant sur le service MJPM dans son ensemble, son organisation, ses compétences, et ses valeurs.

E) La prévention des conflits

La relation entre le majeur protégé et le délégué est "*duelle et asymétrique*"⁶⁵ et peut être source de tension. J'identifie deux sortes de tension selon que l'on se place du côté du professionnel ou de l'usager. L'usager peut considérer parfois comme illégitimes les décisions d'un délégué chargé de sa protection. Pour le professionnel, la tension provient des injonctions contraires inhérentes à sa mission : doit-il mettre en avant la protection au détriment de l'autonomie ou bien l'inverse?

Le projet de service, la notice d'information et la charte des droits et des libertés mentionnent tous, à l'attention des usagers, la possibilité de recourir à la personne qualifiée. Toutefois, dans la pratique, cinq années après son entrée en vigueur, nous n'avons jamais été saisis selon une telle procédure. Cela tient au fait que les informations diffusées au début de la mesure sont nombreuses et complexes, et que le délégué ne prend pas toujours le temps de reformuler avec le protégé ses explications. Le chef de service et les responsables de secteur m'ont confirmé cette réalité.

J'estime que nous avons manqué, pour le moment, l'occasion de faire intervenir un tiers dans le dispositif de protection. C'est dommage si l'on considère que le concours d'un tiers permettrait d'apaiser des situations dégradées et d'ajuster au mieux les décisions. Au

⁶⁵ ANESM, Recommandations de bonnes pratiques professionnelles – Participation des personnes protégées dans la mise en œuvre des mesures de protection juridique, p.29.

contraire d'une lourdeur procédurale, le recours à la personne qualifiée, ou à d'autres personnes comme un proche, un avocat, un professionnel d'un autre ESSMS doit être saisi comme une opportunité pour tenter, sinon de nouer une relation de confiance avec la majeur protégé, du moins dépasser une incompréhension. Je suis persuadé que d'inciter à renvoyer vers une personne qualifiée, en cas de réclamation, permettrait aux professionnels de s'épargner du temps et de la peine. Aujourd'hui quand une personne protégée n'admet pas une décision que nous lui avons pourtant expliquée comme allant dans le sens de ses intérêts, elle en réfère souvent au juge des tutelles. Le juge nous interroge alors par écrit. Le délégué doit se fendre d'un rapport souvent long expliquant tous les tenants et les aboutissants de l'affaire, puis, est convoqué dans le cabinet du juge pour donner ses explications. Or, l'encombrement des greffes des tutelles n'incitent pas à transformer le cabinet du juge en lieu de médiation, les usagers et les délégués ayant la parole entravée par la nature intimidante des lieux et l'autorité du magistrat. Tout au contraire, le recours à la personne qualifiée permettrait de ne pas donner un tour "judiciaire" à des malentendus somme toute assez banals, son intervention pouvant contribuer à fluidifier la communication entre le délégué et l'usager.

Outre les voies judiciaires, les possibilités de recours sont hiérarchiques. Je suis sensible à ce que nous y apportions toujours une réponse, le silence de l'association ou du professionnel renforçant chez le protégé l'impression que son curateur est tout puissant. J'estime que c'est aussi une façon pour l'encadrement intermédiaire, comme pour les cadres de direction, d'être au soutien de leurs équipes.

Savoir écouter la personne protégée qui se plaint de son accompagnement, sans désavouer le professionnel en charge de son suivi constitue un exercice délicat qui pourrait être facilité, si nous disposions d'un projet de service mis à jour et rappelant nos principes d'intervention.

2.2.2 La participation du protégé au fonctionnement du service

Les questions posées lors des travaux de l'évaluation permettent de conclure que les premières démarches entamées pour favoriser la participation des usagers au fonctionnement de l'association sont bien réelles, mais insuffisantes. Certes, nous avons dépassé une simple mise en conformité avec une obligation réglementaire, pour autant nous ne sommes pas encore parvenus à impulser une véritable dynamique participative.

La rédaction du projet de service témoigne, non d'une frilosité à intégrer dans le fonctionnement de l'institution le point de vue de l'usager, mais procède plutôt de la rupture épistémologique de la loi 2002-2 du 2 janvier 2002 qui m'empêchait de considérer

la réforme comme un tout. Plus tard, m'interrogeant sur les raisons qui pourraient expliquer les difficultés d'une mise en place de la participation des usagers au fonctionnement de l'institution, j'ai échangé à ce sujet avec d'autres directeurs de services MJPM.

J'ai observé que les professionnels, et notamment les délégués, opèrent fréquemment une confusion entre les deux modes de participation, l'une tournée vers la mesure de protection, l'autre vers le fonctionnement du service. Ils ont tendance à penser que la première emporte nécessairement la seconde, ou que les deux notions sont alternatives plutôt que complémentaires.

En outre, je me suis procuré le contenu de formation diffusé aux délégués dans le cadre de la formation au certificat national de compétences. La loi 2002-2 y est abordée, toutefois le responsable de formation avec qui je me suis entretenu, expliquait que seule la participation de l'utilisateur à la mesure était évoquée, le volet concernant la participation au fonctionnement du service étant peu maîtrisé par les formateurs eux-mêmes.

Enfin, à la différence peut-être avec d'autres ESSMS qui accueillent ou hébergent en leur mur un groupe restreint d'utilisateurs, l'AJPC accompagne 1 220 personnes qui résident sur tout le territoire de l'Essonne ou dans d'autres départements limitrophes, et pour certains d'entre eux en Belgique. Il existe une vraie difficulté à mobiliser autour d'un projet commun des personnes qui se caractérisent par une très grande diversité. Bien que le conseil à la vie sociale soit ouvert aux services MJPM, et sans exclure qu'un CVS puisse voir le jour à l'AJPC, le conseil d'administration et moi-même, selon une attitude toute pragmatique, n'envisageons pas pour le moment la participation au fonctionnement du service autrement qu'à travers les enquêtes réalisées auprès des utilisateurs.

L'exploitation des premiers résultats de l'évaluation me permet d'identifier plusieurs zones de faiblesse dans la démarche de participation de l'utilisateur au fonctionnement du service : L'une, en amont, tient à un déficit de communication. Les professionnels, et partant les utilisateurs, ont simplement été informés du dispositif sans que soit réellement définis, ensemble, les objectifs de la participation.

L'autre cause située en aval, provient de la difficulté de convertir en plan d'actions les pistes de progrès qui ont été identifiées par l'exploitation des questionnaires.

Parmi les réalisations, même s'il ressort de l'évaluation que les actions entreprises tiennent davantage de l'information que d'une véritable communication, je mets à l'actif de l'association l'affichage du règlement de fonctionnement dans les salles d'attente et dans les bureaux d'accueil.

Par ailleurs, dans le cadre de l'évaluation interne, l'AJPC a invité des personnes protégées à participer à des réunions de travail sur des questions portant sur trois

thèmes, à savoir, l'accueil au service, la lisibilité des documents budgétaires et financiers, et l'accès aux données personnelles. Ces expérimentations qui faisaient entrer l'association de plain-pied dans la participation des usagers furent unanimement appréciées par les professionnels.

Cette expérience s'est poursuivie par l'organisation d'enquêtes diffusées à une partie de la population protégée, et portant notamment sur la qualité de l'accueil téléphonique⁶⁶.

Toutefois, à l'exception des réunions organisées pour les besoins de l'évaluation interne, les personnes protégées n'ont depuis plus été invitées à participer à des groupes de travail. Par ailleurs, bien que la dernière organisation d'une enquête ait donné lieu à des réalisations concrètes en matière d'accueil téléphonique, je ne suis pas parvenu réellement à associer cette participation à la démarche d'amélioration continue de la qualité.

La participation des usagers au fonctionnement du service est en panne, il est de mon devoir de relancer une dynamique institutionnelle visant à améliorer la qualité de service en intégrant à nos réflexions l'avis exprimés par les personnes protégées. Ce sont eux finalement les mieux placés pour apprécier si le service qui leur est rendu et correspond à leurs besoins. La prise en compte des attentes des majeurs protégés est d'autant plus légitime que bien souvent ils ne sont pas à l'origine de la mesure qui s'impose à eux.

2.3 Un changement de métier différemment perçu

En faisant entrer les associations de tutelle dans le champ des ESSMS, ce sont les conditions d'exercice de la mission et la finalité de celle-ci qui a été redéfinie. Bien que ces changements concernent l'ensemble des métiers qui participent à la mise en œuvre des mandats de protection, c'est d'abord et surtout le métier de délégué à la protection des personnes qui a été transformé dans la mesure où c'est bien ce groupe professionnel qui établit une relation directe avec l'utilisateur, et doit faire participer ce dernier à la mesure. Si je veux impulser une dynamique institutionnelle qui aboutisse à ce que l'on redéfinisse de la place de la personne protégée, je dois dans ma stratégie susciter d'abord l'adhésion de ce groupe professionnel, car ce sont eux qui seront porteurs du changement.

2.3.1 Une dimension sociale du métier inégalement perçue et investie par les délégués

Je m'inspire des travaux de Claude Dubar concernant la construction des identités professionnelles.

⁶⁶ Voir annexe 5 enquête de satisfaction des majeurs protégés 2014

Selon Claude Dubar, les formes identitaires ou les combinaisons de formes identitaires "*sont des dynamiques entre des manières de concevoir son travail et le mettre en œuvre, et d'acquérir les savoirs nécessaires à sa profession*"⁶⁷. Dans son ouvrage intitulé : "*la Crise des Identités - l'interprétation d'une mutation*"⁶⁸, l'auteur revisite les formes identitaires de Renaud Sainsaulieu⁶⁹:

- Forme identitaire « hors travail » : travail pour le salaire. L'investissement est ailleurs.
- Forme identitaire « d'entreprise » : mobilisation pour l'entreprise. Curiosité et intérêt pour la vie de l'entreprise.
- Forme identitaire « catégorielle » : identité de métier. Attaché au modèle de la qualification et du titre professionnel. Risque d'«identité bloquée »
- Forme identitaire « déclassée » : sentiment de ne pas être reconnu, de ne pas faire le travail pour lequel on a été formé et qu'on espérait faire. Jeunes diplômés. Forte mobilité. Employabilité.

Au sein du service MJPM, chez les délégués, je n'ai pas identifié la forme identitaire "hors travail". En revanche, au sein de ce groupe professionnel, j'identifie les autres combinaisons de formes identitaires développées par Dubar.

« Identité de réseau » (déclassé) : La présence de ces professionnels est favorisée par le caractère mixte de la protection des personnes vulnérables (droit et action sociale) et par les tensions qui existent sur le marché du travail, notamment pour ceux qui entrent dans la vie active.

Il s'agit de jeunes diplômés. Souvent titulaires d'un master en droit. Avant l'emploi, ils ont connu des périodes de recherche de travail ponctuées par la préparation de concours administratif. Délégué à la protection des personnes est leur premier emploi. Ils ont le projet de faire autre chose qui correspond davantage à leur souhait et à leur prétention salariale (ex : juriste d'entreprise, notariat, immobilier), néanmoins, la conjoncture actuelle leur est très défavorable.

Ils ont souvent sous-évalué la mission sociale du métier de délégué. Ils quittent l'association pour exercer une autre activité quand se présente une occasion. Certains arrêtent pour reprendre des études dans l'idée que l'acquisition de nouveaux savoirs leur ouvrira des portes.

Dans ce public de jeunes diplômés, certains trouvent leur chemin de Damas (conversion identitaire de Dubar) et se muent en professionnels investis.

⁶⁷ Claude Dubar, journée d'étude ARIFTS-Ponant du 14/10/2011, p.4

⁶⁸ Claude Dubar "*La Crise des Identités - l'interprétation d'une mutation*", PUF, 4ème édition, 2010

⁶⁹ Renaud Sainsaulieu (4 nov.1935 - 25 juil. 2002) : Sociologue français, il a largement contribué au développement en France de la sociologie des organisations en prenant appui sur les travaux de Michel Crozier.

« Identité d'entreprise » : Avant l'AJPC, ces professionnels avaient déjà un vécu professionnel et/ou personnel en lien avec la protection des personnes vulnérables ou plus généralement avec le handicap. Certains sont eux-mêmes tuteurs de leur proche (frère ou sœur handicapé), ou manifestent de l'intérêt pour le public vulnérable. Ils ont fait des études en conséquence (CESF, éducateur, maîtrise de droit mention droit des incapacités). D'autres sont des délégués déjà en poste et provenant d'autres associations.

Ces délégués sont investis dans les groupes de travail (projet de service, évaluation interne, amélioration de la qualité). Ils ont intégré les changements de la loi 2002-2 et veulent que l'AJPC fasse mieux en ce domaine. A terme, ils aspirent à devenir cadre à l'AJPC, ou ailleurs.

« Identité bloquée » : On ne se situe pas à proprement parler dans l'identité catégorielle de Claude Dubar. Toutefois, on peut parler d'identité bloquée en ce sens où l'association est en train de se convertir aux exigences de la loi 2002-2 (dans cette conception, le délégué à la protection des majeurs devient alors aussi un travailleur social). Des pratiques professionnelles tolérées, ou reconnues jusqu'alors comme bonnes, se trouvent aujourd'hui dévalorisées, voire disqualifiées, à l'aune des exigences actuelles. A l'inverse, l'accompagnement tutélaire que promeut aujourd'hui l'AJPC, s'inspirent des pratiques professionnelles qui ont cours depuis des années dans les établissements et services du secteur social.

L'association est en train de faire évoluer son organisation et son mode de management. Ce changement se traduit notamment par une meilleure reconnaissance des pratiques professionnelles qui visent à garantir l'effectivité des droits et libertés des usagers (information, participation à la mesure, participation au fonctionnement du service, recherche de l'autonomie). Certains délégués se considèrent d'abord comme des techniciens du droit et de la gestion patrimoniale et budgétaire, et peinent à enfiler leur nouvelle peau de travailleur social.

Je formule l'hypothèse suivante : les délégués appartenant à la catégorie "identité bloquée" n'ont pas tous perçu le changement de conception de leur intervention que commande nécessairement de la mise en application de la loi 2002-2. Cette réforme législative a été considérée d'un point de vue trop formel. La volonté affirmée aujourd'hui par l'AJPC de passer de la lettre à l'esprit de la loi, modifie le métier de délégué.

2.3.2 Un changement synonyme d'opportunité pour les assistantes tutélaires

Les assistantes tutélaires effectuent des tâches de secrétariat pour les délégués, sans entretenir avec eux un lien de subordination. Elles agissent en amont de l'intervention du délégué à la protection des personnes (préparation des dossiers). Elles n'ont normalement pas vocation à entretenir des relations directes avec les majeurs protégés.

A l'occasion des entretiens annuels d'évaluation, certaines assistantes expriment le souhait de devenir à leur tour délégué. Ce projet professionnel répond à un désir d'une meilleure reconnaissance, et s'appuie sur un réel intérêt pour l'activité de l'association. L'AJPC encourage et organise cette mobilité professionnelle, au moyen notamment du plan de formation. Plusieurs assistantes sont des professionnelles investies dont la forme identitaire dominante est dite "d'entreprise".

M. Crozier et E. Friedberg définissent l'organisation comme *"un construit humain qui n'a pas de sens en dehors de ses rapports entre membres"*⁷⁰ Le fonctionnement d'une organisation ne se limite pas aux règles existantes, il faut aussi observer et analyser les usages que les individus en font. Les membres de l'organisation élaborent des stratégies de pouvoir motivées par la poursuite de leurs buts personnels qui peuvent parfois entrer en contradiction avec ceux de l'organisation.

M'inspirant de cette grille d'analyse, il m'a été donné d'observer la mise en place spontanée d'un mode d'organisation peu orthodoxe, mais dont semblent s'accommoder certains professionnels. Je relie l'émergence de ce phénomène d'organisation aux changements qui traversent le métier de la protection juridique, et le résume de la façon suivante:

1. Il y a une injonction de plus en plus forte faite au service MJPM de répondre à l'obligation d'information du majeur protégé
2. Dans l'organisation de travail, c'est bien au délégué -qui doit tenter d'établir une relation de confiance avec le majeur protégé- qu'il revient de réaliser ce travail d'information.
3. Or, certains délégués ne sont pas prêts à effectuer ce travail de proximité
4. Au même moment, des assistantes tutélaires aspirent à devenir délégués.

La solution mise en place par les acteurs est la suivante : Des délégués "confient" aux assistantes tutélaires une partie de leur mission qui constitue pourtant leur domaine réservé, le cœur de l'intervention, c'est à dire la relation avec la personne protégée.

Les responsables de secteur sont conscients de cette situation et l'encouragent en ne la déclarant pas comme illégitime. A ce propos, un cadre intermédiaire me confiait : *« au moins le boulot est fait. Les assistantes montent en compétence »*

Sous ma direction, l'AJPC a commencé à intégrer, à ses pratiques et à son fonctionnement, les innovations de la réforme, comme en témoignent l'élaboration et la mise en place (même imparfaite) des outils de la loi 2002-2. Cependant, la confrontation de certaines de nos procédures avec l'esprit et la lettre de la loi, l'observation de pratiques professionnelles ne favorisant pas la participation des personnes protégées, les échanges que j'ai avec les cadres et les délégués de l'association, mais aussi avec les professionnels d'autres services MJPM ou d'autres ESSMS, me conduisent à souligner des insuffisances que je résume de la façon suivante :

- La personne protégée n'a pas le plein statut d'usager. Le périmètre de ses droits et libertés n'est pas le même selon le professionnel. De la même façon, sa capacité à comprendre et à agir n'est pas systématiquement recherchée.
- Le professionnel à la protection des majeurs : bien que les compétences à mobiliser soient clairement issues du travail social, une majorité de délégués ne se considère pas comme appartenant à cette famille professionnelle. Ils n'ont pas totalement investi la dimension sociale de leur métier.
- La mission: les pratiques anciennes sont prégnantes. Nous continuons à laisser trop de place au "faire à place de" au lieu de rechercher "le faire avec". La notion d'intérêt de la personne qui fonde notre légitimité à agir mérite un questionnement éthique.
- l'association : dans son fonctionnement, elle ne laisse pas suffisamment de place à la participation des personnes protégées.

Quatre ans après l'élaboration du premier projet de service, je propose un travail de réécriture complet qui a pour finalité d'octroyer à la personne protégée le plein statut d'usager. Une façon de faire écho à la volonté des pouvoirs publics « *de replacer la majeur protégé au cœur du dispositif* »⁷¹.

⁷⁰ M. Crozier, E. Friedberg, "l'acteur et le système", Paris, le Seuil, 1977, p.17

⁷¹ Projet de loi n° 3642 enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 28 nov. 2006

3. Donner à la personne protégée le plein statut d'utilisateur : l'ambition du nouveau projet de service

Octroyer à la personne protégée le plein statut d'utilisateur constitue certes avant tout une obligation, mais au-delà je considère qu'il s'agit également d'une véritable opportunité à saisir pour l'association.

D'abord pour les majeurs protégés, leur attribuer la qualité d'utilisateur revient, sinon à réduire la rupture d'égalité civile que constitue le régime de protection juridique, du moins à en limiter les effets. C'est les rétablir dans leur citoyenneté.

Poursuivre cette ambition revient à dire aux personnes protégées qu'ils sont acteurs de leur propre mesure de protection. La place centrale qui leur est reconnue dans le dispositif étant destinée à accroître leur capacité à agir.

Dans cette vision, le rôle des professionnels est appelé aussi à évoluer. Le mandat confère aux professionnels certaines prérogatives qui fondent le caractère contraignant de la mesure. Fort de ces prérogatives, le mandataire administre les biens et finalement la vie du majeur protégé, ce dernier se trouvant de fait complètement pris en charge. En intervenant au côté de la personne, et non plus en lieu et place de celle-ci, le dispositif de protection, sans que les textes le libellent ainsi, demandent aux mandataires de donner à la mesure un contenu éducatif. Cette vocation pédagogique de notre mission est, à mon sens, tout à fait valorisante pour le professionnel.

Pour l'association, il s'agit d'un défi qui la conduira à faire évoluer son fonctionnement, son organisation, et son management en s'ouvrant sur son environnement de façon à décroiser la protection juridique de la personne dans une vision où cette activité serait transverse aux autres relations d'aide du public vulnérable.

L'avènement du protégé-utilisateur, ou de l'utilisateur-protégé, doit s'accompagner d'un changement profond des pratiques au sein de l'AJPC. J'ai choisi de mettre la réécriture du projet de service au cœur de mon plan d'action, car comme l'indiquent les auteurs de *« Le métier de directeur, techniques et fictions »*: *« La tâche prépondérante du directeur, celle qui spécifie sa fonction est l'élaboration de la politique et de la stratégie de son établissement ou service. Il dispose pour ce faire d'un outil privilégié : le projet*

d'établissement. Le projet est au cœur de la problématique managériale. C'est lui qui cristallise le sens de l'action »⁷².

A travers la réécriture du projet et de la déclinaison opérationnelle qui en sera consécutive, je recommande trois orientations :

- Impliquer les salariés puisque ce sont eux qui vont principalement contribuer par leur action, à étendre à la personne protégée le statut d'usager
- Impliquer les personnes protégées elles-mêmes en leur octroyant les outils et les supports favorisant leur participation à la mesure
- Ouvrir l'AJPC sur son territoire en développant le travail en réseau, notamment avec d'autres ESSMS.

3.1 Le projet de service au soutien de la participation de la personne protégée

Patrick Lefèvre nous rappelle que le terme « projet » signifie « *se projeter, se jeter en avant* ». Toujours selon l'auteur : « *il contient une dimension existentielle qui indique la volonté de s'arracher à son destin* »⁷³. Cette démarche qui s'inscrit dans le temps, comporte trois dimensions : descriptive, projective, et stratégique⁷⁴.

En décrivant l'existant, le projet de service clarifie le positionnement institutionnel de l'établissement et contribue à donner des repères aux professionnels dans l'exercice de leur activité. La dimension projective qui tient de la tautologie, voire du pléonasme quand on parle de projet, intègre les évolutions du public, des missions, et des pratiques professionnelles. La dimension stratégique s'attache à décrire les étapes du changement et les moyens à mettre en œuvre pour y parvenir. Je ne considère pas toutefois le projet comme un outil de planification ou de programmation permettant de convertir une situation existante en une situation future et souhaitable. Le projet établit et entretient un lien contractuel avec les usagers et engage l'institution ainsi que l'ensemble des professionnels. Pour ces derniers, il permet de partager des valeurs communes et crée un sentiment d'appartenance.

Etant donné les finalités du projet de service, le cadre qu'il pose et les principes qui sous-tendent à son élaboration et à sa mise en œuvre, j'ai choisi cet outil pour instituer « l'usager protégé ». Je définis ce dernier comme le majeur protégé à qui l'on octroie le statut de sujet de droit au sens de la loi 2002-2.

⁷² Miramon J.-M., Cauet D., Paturet J.-B. "Le métier de directeur, techniques et fictions" E.N.S.P., édition 1992

⁷³ Patrick Lefèvre « *Guide du métier de directeur en action sociale et médico-sociale* » Dunod, 3^{ème} édition, p.211

⁷⁴ ANESM « *Recommandations de bonnes pratiques professionnelles – Élaboration, rédaction et animation du projet d'établissement ou de service* », mai 2010, p.11

Je considère d'abord le projet de service comme un outil de management. La réécriture du projet sera pour les équipes une expérience de travail partagée qui contribuera à une réflexion individuelle et collective au sujet de la nature de l'accompagnement tuteur, des principes éthiques de notre mission, et de l'ouverture de l'AJPC sur son environnement.

3.1.1 Le projet de service comme outil de management

A) Un outil fédérateur

Le projet actuel avait été élaboré selon une démarche qui laissait peu de place à la participation ni des salariés, ni des personnes protégées (cf. infra p.38). Au-delà de la préoccupation de répondre à l'obligation de révision quinquennale, j'entends saisir cette occasion pour faire de la réécriture du projet « *un processus de production qui associe les parties prenantes* »⁷⁵, à savoir les professionnels, les personnes protégées et des membres de leur entourage, et les administrateurs.

Pour cette raison, je pense que la forme de management la plus appropriée est celle du management participatif si l'on considère que « *Exercer un management participatif, c'est favoriser la coopération active entre les divers acteurs ... et la mise en synergie de leurs multiples compétences* ». ⁷⁶

Nous avons vu que peuvent coexister des logiques d'action différentes selon les métiers. Or comme l'indique l'ANESM : « *Le projet de service est l'occasion de mettre en lumière l'apport central des professionnels dans l'offre de service, dans la manière dont les compétences sont mobilisées et croisées entre elles,...* »⁷⁷. Je conçois les travaux à entreprendre comme le moyen de réconcilier des logiques professionnelles différentes. L'implication commune de professionnels exerçant des compétences diverses sur des problématiques ou des sujets communs, conduit à faciliter la communication entre les métiers en comprenant les logiques d'approche et la vision d'autrui.

La co-production du projet par des équipes pluridisciplinaires est d'autant plus justifiée que l'association articule sa pratique autour de trois logiques :

- le droit et de la dimension juridique
- les finances et de la gestion
- l'action sociale et de l'accompagnement

⁷⁵ ANESM « Recommandations de bonnes pratiques professionnelles – Élaboration, rédaction et animation du projet d'établissement ou de service », mai 2010, p.11

⁷⁶ Miramon J.-M. « *Manager le changement dans l'action sociale* », Éditions E.N.S.P., 1996 p.21

⁷⁷ ANESM id. p.44

Je concevrai et piloterai le projet comme devant permettre un rapprochement des groupes professionnels et des modes d'action. C'est à travers la conduite de ce projet que les salariés feront l'apprentissage de la coopération.

B) Intégrer le changement

Instituer l'usager protégé constitue en soi une rupture par rapport aux pratiques actuelles. Cette ambition suppose de faire évoluer la culture de l'association qui « *passse par des signes, des valeurs, des comportements admis au sein du collectif, des règles communes et des habitudes de fonctionnement et de communication* »⁷⁸. Pour Patrick Lefèvre, le projet d'établissement "est un moyen d'identification et de renforcement de la culture interne, de rapprochement entre les diverses catégories d'acteurs, il apporte sa contribution à la solidarité institutionnelle"⁷⁹. Je dois veiller à ce que les professionnels parties prenantes à l'élaboration du projet de service se sentent mobilisés par ce changement et en comprennent le sens. Dans cette vision, la personne protégée n'est pas seulement un bénéficiaire, objet de soins ou de sollicitude, il devient un acteur de son propre projet. Il possède une certaine expertise sur sa propre situation et demeure un sujet de droits qu'il s'agit de respecter. Le professionnel devient essentiellement un accompagnant, il possède une expertise spécifique. Ce processus de changement culturel a besoin de temps pour se concrétiser dans les faits. Il suppose une connaissance partagée du concept, et une égale appropriation par tous les salariés. J'appuierai la refonte du projet sur la démarche d'évaluation interne à la faveur de laquelle les professionnels ont déjà eu la possibilité d'échanger à propos de la notion de promotion de l'autonomie ou d'implication du majeur. En me situant dans le prolongement de l'évaluation, j'éviterai l'écueil d'une participation formelle et fictive des salariés, et éviterai de les mettre en porte à faux en les faisant débattre de questions au sujet desquelles ils n'ont pas pour habitude de donner une opinion.

Il est nécessaire de mobiliser positivement les professionnels et le management doit leur permettre de tirer profit des évolutions. Sans minimiser ce que peuvent être les facteurs d'empêchement, je considère que les salariés seront d'autant plus prompts à accepter le changement que ce dernier engendrera pour eux des gains. Ce que M. Crozier et E. Friedberg avaient mis en évidence : « *Nul n'est hostile au changement pour peu qu'il y trouve un intérêt* »⁸⁰.

⁷⁸ Patrick Lefèvre « *Guide du métier de directeur en action sociale et médico-sociale* » Dunod, 3^{ème} édition, p.172

⁷⁹ Patrick Lefèvre *op. cit.* p.224

⁸⁰ M. Crozier, E. Friedberg, "l'acteur et le système", Paris, le Seuil, 1977

Aujourd'hui, l'AJPC attend du professionnel un positionnement plus en retrait de façon à laisser plus de champ, et donc de la latitude à la personne protégée. La prise de distance que doit observer le tuteur conduit à la prise d'initiative du majeur. Ce mouvement doit se concrétiser par un allègement des tâches du professionnel, mais également de ses responsabilités, car si l'on reconnaît que la personne protégée peut formuler des choix et les mettre en pratique, c'est aussi admettre qu'elle en assume les conséquences, ou du moins une partie.

3.1.2 Réflexion sur une nouvelle éthique d'accompagnement

La prise en compte de l'usager protégé par le projet de service procède-en même temps qu'elle en est la traduction- d'une mutation des façons de penser et d'agir et d'un changement de vision du majeur à qui s'applique le mandat. Il importe que les nouvelles modalités d'exercice de la protection soient bien conformes aux objectifs de respect de la dignité et des libertés de la personne, et de la promotion de son autonomie.

A) Réflexion éthique et projet de service

L'ANESM définit la réflexion éthique comme « *une réflexion collective associant une pluralité de points de vue [...] déclenchée par des situations concrètes singulières où entrent en contradiction des valeurs ou des principes d'intervention* »⁸¹.

Je considère le questionnement éthique à la fois comme indissociable de la démarche de changement et, partant, comme devant débiter en même temps que la réécriture du projet de service. Les premiers travaux des « réunions éthique » viendront alimenter la rédaction des principes d'intervention qui figureront dans le projet.

Toutefois le questionnement éthique ne saurait être que conjoncturel et se cantonnait à la réécriture du projet. Au contraire, la refonte du projet constitue le point de départ d'une démarche qui est destinée à s'inscrire dans le temps. Un peu à la manière des évaluations interne et externe dont les résultats viennent alimenter le projet de service, le questionnement éthique devra venir infléchir et modifier le contenu du projet, notamment sur des sujets où deux principes d'intervention sont en tension (autonomie/protection, choix du lieu de vie/mise en danger). La réflexion éthique a un impact sur les décisions stratégiques, notamment dans le cadre de l'élaboration ou de la révision des projets.

Une réflexion éthique me semble incontournable dans un processus de redéfinition du projet de service. Elle trouve son origine dans un phénomène déjà existant : les

⁸¹ ANESM « Recommandations de bonnes pratiques professionnelles - le questionnement éthique dans les établissements et services sociaux et médico-sociaux », juin 2010, p.18

professionnels de l'AJPC –encore qu'il s'agit d'une réalité tout aussi observable dans les autres services MJPM ou les autres ESSMS que j'ai visités- sont régulièrement en butte à des questions d'éthique. Nous sommes régulièrement confrontés à des situations qui recèlent des logiques d'action contradictoires. En prenant en compte les principes éthiques, le projet de service peut, pour le délégué à la protection, par exemple, constituer une aide à la prise de décision.

B) Réflexion éthique autour du contenu de notre mission

Enfin, intégrer une réflexion éthique me semble important à un moment où le domaine de la protection juridique des personnes est traversé par de nouveaux concepts, comme par exemple la notion d'« accompagnement tuteur ». Or, à force d'avoir été utilisé, le terme d'accompagnement est entouré d'un certain flou, et il n'est pas certain que ce mot-valise éclaire le délégué à la protection des majeurs sur ce qu'il doit faire et ce que sont les limites à son action.

Certains services MJPM ont d'ailleurs choisi de se nommer services d'accompagnement tuteur. Instituer l'usager protégé et le situer au cœur de nos préoccupations, et donc au centre du projet de service, ne peut pourtant pas signifier accompagner celui-ci tous azimuts et promouvoir son autonomie dans tous les domaines. L'AJPC ne pourra jamais demander à un délégué qui s'occupe en moyenne 58 personnes protégées d'accompagner cette dernière comme pourrait le faire un membre de la famille. La définition de notre mission telle qu'elle exprimée à travers l'expression « accompagnement tuteur », dans le cadre d'une réflexion éthique, me paraît indispensable. Les changements qui ont transformé la protection juridique sont vecteurs d'incertitude, il s'agit d'instituer des références claires et partagées, et surtout de donner du contenu à des notions fondamentales comme l'autonomie, la préservation des intérêts ou l'expression de la volonté. Je conçois la démarche éthique comme un moyen de régulation, un espace de débats, d'élaboration théorique et de réflexion sur les pratiques. Elle permet d'instituer un lieu de confrontation entre tous les acteurs qui vient rompre l'isolement et la quotidienneté. *« Par la mise en question progressive et la distanciation critique qu'elle provoque elle permet aux professionnels de l'interpeller sur des situations concrètes. Elle permet de retrouver du dynamisme et rend disponible au changement »*⁸². De manière concrète, j'entends trop souvent par exemple les délégués parler entre eux de « dossier » au lieu d'employer les termes ou expression « personne », « majeur » ou « usager ». Ce vocabulaire n'est pas neutre et participe à conception selon laquelle le majeur protégé est d'abord, et peut-être seulement, objet de la mesure. Parmi les premiers questionnements éthiques, je suggérerai que figure celui concernant le choix

⁸² ANESM *op. cit.* p. 19

d'une appellation quant à la désignation du public protégé. Il conviendra ensuite d'expurger le projet de service de toute formulation inappropriée.

Si une réflexion éthique me paraît indissociable d'une réécriture en profondeur du projet de service, je veillerai préalablement à en définir la finalité et l'organisation pour que ce travail de questionnement soit fructueux et éclairant pour les professionnels et les usagers, et structurant pour l'AJPC.

3.1.3 L'ouverture sur l'environnement

La participation de la personne protégée et la recherche de son autonomie imposent que l'AJPC inscrive son action dans un environnement géographique et institutionnel. En effet les prestations dont sont bénéficiaires les personnes protégées étant de plus en plus coproduites, il y a « *nécessité d'intégrer les ressources locales dans une perspective centrée sur le parcours de l'utilisateur* »⁸³

Même si les personnes protégées sont pour la plupart isolées, elles entretiennent des liens avec leur famille, leurs voisins ou les services sociaux. De nombreux majeurs sont par ailleurs les usagers d'autres ESSMS. A ce titre, il importe que les objectifs du DIPM, par exemple, soient en phase avec les projets développés par les personnes protégées dans leur relation avec les autres établissements ; ils doivent au contraire être conçus comme venant à l'appui d'objectifs si possible définis de manière commune. Il est important que la personne protégée conçoive bien les missions de chacun des accompagnants, sans aboutir à un cloisonnement de la prise en charge. Le projet de service doit porter l'idée que la protection de la personne constitue un mode d'accompagnement venant en aide à un public vulnérable dans une logique d'articulation avec d'autres dispositifs développés par d'autres acteurs sociaux ou médico-sociaux. Il doit ouvrir, à ce titre, une perspective de coopération -à poursuivre ou à mettre en œuvre- avec d'autres établissements, qui, aujourd'hui, nourrissent beaucoup d'interrogations quant à la protection juridique de leurs usagers.

Le projet de service doit définir la place qui est réservée à l'entourage en commençant par la famille, étant donné le caractère supplétif de notre intervention par rapport à celui joué par les parents. Ensuite les services sociaux ont tendance à se retirer et à mettre un terme à la prestation dont bénéficie une personne en difficulté, dès lors que celle-ci est placée sous protection. Cette attitude de retrait traduit une méconnaissance des principes

⁸³ ANESM «*La conduite de l'évaluation interne dans les établissements et services visés à l'article L.312-1 du Code de l'Action sociale et des familles* », avril 2009, P 11

d'intervention et des modes de coopération à imaginer pour replacer dans un ensemble cohérent le travail des services sociaux et celui des MJPM. Inclure dans le projet de service l'ouverture sur l'environnement comme une question transversale, en faisant participer au débat des acteurs étrangers à l'association, permettra, à la fois, de mettre en relief les spécificités de la mission qui nous est assignée, et définir plus clairement, pour les professionnels, les modes d'articulation entre nos actions et celles des intervenants sociaux

3.2 L'animation et la conduite du projet

La démarche participative justifie que la commande de départ soit claire et que les rôles des différents acteurs soient posés.

3.2.1 Méthode de réécriture du projet de service

Pour assurer une cohérence globale à la démarche et, le cas échéant, en rappeler la finalité, je choisis d'animer et de conduire le travail de refonte du projet de service.

Au préalable, je veille à impliquer le bureau et le conseil d'administration pour bien signifier à tous les collaborateurs que c'est une démarche qui engage toute l'association. Ainsi, je renforce la légitimité du processus.

Préalablement au lancement du projet, je fixe les orientations principales avec l'équipe de direction tenant, à la finalité du projet, au calendrier, aux rôles des acteurs, aux modes de collaboration.

Je choisis de faire précéder la démarche du diagnostic que constituent les travaux de l'évaluation interne. De cette façon, je peux analyser l'existant et assurer une meilleure transition entre le présent et le futur. Cette analyse préalable permet de pointer les faiblesses et les forces de l'association et d'orienter la réflexion du projet.

Je choisis un calendrier assez court, partant du principe qu'un projet de service existe déjà, même si je suis conscient de ses lacunes et de ses imperfections. En outre, nous pouvons déjà nous appuyer sur les résultats de l'évaluation interne. J'estime également qu'un calendrier d'écriture raccourci donne plus de densité au projet en évitant la dilution du sens et l'essoufflement des équipes. Je n'oublie pas non plus que c'est à partir du projet de service que nous allons décliner d'autres supports écrits, notamment ceux destinés, en premier lieu, aux personnes protégées. A une date définie, il importe donc que la refonte du projet de service soit achevée de façon que les professionnels aient le

temps d'en prendre connaissance et de le partager, avant que ne débute la seconde phase d'écriture.

Le projet est un outil à la disposition du directeur, il me revient le rôle d'animer et de conduire le processus. Je m'attache cependant à impliquer complètement l'équipe de direction en rédigeant deux lettres de mission, l'une pour le directeur-adjoint, l'autre pour le chef de service.

- Le directeur-adjoint : il fixera les ordres du jour du comité de pilotage. Il recadrera les travaux si nécessaire, et devra envisager tous les ajustements en matière de ressources humaines rendus nécessaires par la refonte du projet de service (recrutement, formation, fiches de poste). Je rencontrerai tous les mois le directeur-adjoint dans un cadre formel pour me tenir au courant de l'avancement des travaux, analyser avec lui les points les plus marquants, identifier les éventuelles difficultés et envisager, le cas, échéant, les solutions ou les ressources à apporter.
- Le chef de service : Elle est chargée directement de la déclinaison opérationnelle du projet de service et du suivi de la qualité, je lui demanderai d'établir les lettres de mission concernant la réécriture des documents de loi 2002-2 (en premier lieu le DIPM et la notice d'information). Présente au comité de pilotage dès le départ, son intervention sera toutefois plus prégnante dans la deuxième partie du processus.

La composition du comité de pilotage sera décidée en équipe de direction pour permettre une représentativité de tous les groupes professionnels. Il comprendra :

- un administrateur
- deux représentants des usagers (l'un hébergé, l'autre à domicile)
- le directeur-adjoint
- le chef de service
- Le délégué du personnel
- un responsable de secteur
- un assistant tutélaire
- un comptable.

Pour aboutir à un document cohérent et marqué par une homogénéité d'écriture, je confierai le travail de rédaction à une seule personne, le rédacteur. Ce dernier aura en charge la synthèse des travaux avec le directeur-adjoint. Il sera recruté au terme d'un appel à candidature, par voie interne.

En m'inspirant et en adaptant le document ANESM, je soumettrai à l'équipe de direction le plan suivant :

- Histoire et valeurs
 - Rappel de l'intention des fondateurs
 - Définition et affirmation d'une éthique institutionnelle de l'accompagnement tuteurale
- Mission
- Public et environnement
 - Prise en compte notamment du futur schéma régional MJPM
- Principes d'intervention
 - Référence aux recommandations de bonnes pratiques professionnelles
- Compétences mobilisées
- Organisation et outils
- Prévention et gestion des risques
 - Notamment les risques de maltraitance
- Pistes d'évolution
 - Evaluation continue au soutien de l'amélioration de la qualité de service.

Calendrier

Décembre 2015 :

Je soumettrai la démarche de réécriture du futur projet de service au conseil d'administration en expliquant la finalité et le calendrier de réalisation.

Janvier 2016 :

Organisation d'une réunion plénière donnant le coup d'envoi de la démarche, à laquelle seront présents le président, les administrateurs, ainsi que les représentants des usagers. Composition du comité de pilotage qui sera chargé de veiller au respect de la méthode et du calendrier et de pré valider les écrits.

De février à mai 2016 :

Les groupes projets se réunissent. Constitués de tous les professionnels, ils traitent les thèmes de travail tels qu'ils ont été définis préalablement par le comité de pilotage. Le compte rendu est adressé au rédacteur qui, avec l'aide du directeur-adjoint, synthétise et, au besoin, reformule les conclusions. Les groupes projets se réunissent toutes les deux semaines (1 h 30 à 2 h 00).

Le comité de pilotage se réunira une fois par mois. Au préalable, le rédacteur adressera l'état des travaux à chacun de ses membres.

Juin 2016 :

Le comité de pilotage pré valide, finalise et formalise les écrits

Validation du projet de service par le conseil d'administration.

A partir de juillet 2016, le projet de service est diffusé à l'ensemble des salariés, aux usagers présents et aux membres du conseil d'administration. Une version numérique sera également disponible.

3.2.2 Mise en place de réunion éthique

Distinct du comité de pilotage qui est une instance ad hoc conçue pour les besoins de la mise à jour du projet de service et de sa déclinaison opérationnelle, la mise en place de « réunions éthiques » est au contraire pensée comme un processus qui s'inscrit dans la durée.

En même temps que les professionnels et les usagers sont associés à la refonte du projet, je veux encourager leur réflexion à propos de la notion d'accompagnement tuteurale. Aussi, avec l'aide de l'équipe de direction, je poserai les principes d'organisation de ces réunions. Je prévois six réunions pour la première année (2016). Chaque séance réunira entre huit et douze participants sur la base du volontariat, en veillant à la représentativité professionnelle et géographique des groupes.

Ne disposant pas aujourd'hui de la compétence nécessaire en interne pour conduire ce type de réunion, je ferai appel à un prestataire extérieur ou, plus probablement, recruterai une personne formée à l'animation des groupes de paroles (ex : psychologue). Ce professionnel sera chargé d'organiser les débats, de stimuler la réflexion et de recueillir les propos des participants.

Je ne participerai pas à ces réunions considérant que ma présence serait une entrave à la liberté de parole. Toutefois, je demanderai, soit au directeur-adjoint, soit au chef de service, d'y participer systématiquement, et de me restituer les aspects les plus saillants des débats. Le principe de l'anonymat sera respecté.

Les principes éthiques dégagés et synthétisés au terme des comptes rendus de séances pourront venir alimenter –soit en annexe, soit sous forme de vignette illustrative- le projet de service.

Je conçois ces réunions comme un espace de réflexion et de vigilance dans le but de prévenir les risques de maltraitance et d'accroître chez les professionnels leur analyse réflexive. Pour le moment je n'envisage pas d'instance de type comité d'éthique. Toutefois, en fonction des résultats obtenus, au terme d'une première année de fonctionnement, j'envisagerai, alors, la création de cette instance en mutualisant des moyens (matériel et ressources humaines) avec un autre ESSMS, comme par exemple un des SAVS avec lequel nous avons des relations suivies. Je fonderai mon choix de poursuivre ce qui ne sera en 2016 qu'une expérimentation, sur l'adhésion des participants à cette démarche et la richesse et l'intérêt des débats.

3.2.3 La communication autour du projet

L'ANESM définit le projet d'établissement comme un outil de communication. Patrick Lefèvre envisage ainsi les finalités de la communication. " *Fondamentalement, la communication cherche à faire comprendre, à faire savoir et faire apprécier une politique et des stratégies. Elle vise à entretenir ou susciter l'adhésion de la motivation des acteurs, partenaires et clients d'un établissement. Elle est destinée aux usagers, aux personnels et à l'environnement*"⁸⁴. La démarche du projet "se développe comme un outil de communication"⁸⁵. On peut ajouter que la communication est également le moteur de l'élaboration du projet de service qu'elle doit l'irriguer tout au long de sa conception.

A ce titre j'utiliserai tous les outils de la communication (réunion, écrits, affichage) et sensibiliserai l'équipe de direction et le comité de pilotage à la nécessité de concevoir préalablement des supports de communications destinés à recueillir les travaux écrits des groupes chaque étape de leur réalisation. Pour que ces supports soient aisément consultables par les professionnels et les usagers, quel que soit le site, je demanderai au prestataire informatique d'enrichir la bibliothèque numérique.

La communication ne consiste pas seulement à diffuser de l'information, c'est aussi, et peut-être surtout, l'échange. C'est le fait de "*pouvoir se comprendre, voire s'entendre*"⁸⁶. Au soutien du travail de réécriture, je dois veiller à ce que soient mis en place les moyens, les méthodes, les outils ou les espaces de débats qui permettront aux professionnels d'évoquer leurs pratiques, de les partager, de les interroger, de les adapter et de les améliorer.

On peut ajouter que le projet de service constitue un outil de communication multidirectionnelle puisqu'il est destiné, tout aussi bien, aux usagers, aux professionnels aux bénévoles et à tout l'environnement.

Pour les personnes protégées : Document de communication par nature, le projet de service leur réserve une place centrale. « *C'est un outil qui garantit les droits des usagers en ce qu'il définit des objectifs en matière de qualité des prestations et qu'il rend lisibles les modes d'organisation et de fonctionnement de la structure* »⁸⁷ Bien que n'ayant pas de

⁸⁴ Patrick Lefèvre «Guide du métier de directeur en action sociale et médico-sociale » Dunod, 3ème édition, p.282

⁸⁵ Patrick Lefèvre *op. cit.*, p. 230

⁸⁶ Patrick Lefèvre *op. cit.*, p. 273

⁸⁷ ANESM « Recommandations de bonnes pratiques professionnelles – Élaboration, rédaction et animation du projet d'établissement ou de service », mai 2010, p.11

valeur contractuelle, il engage l'AJPC dans la mesure où il propose un chemin à parcourir et assure l'utilisateur que l'association va exercer le mandat de protection en recherchant sa participation, et en lui diffusant tout au long de la mesure une information adaptée à son état. « *Le projet est le document qui permet de positionner l'établissement ou le service dans son environnement institutionnel* »⁸⁸

Pour l'AJPC : A travers le nouveau projet, le service MJPM entend affirmer d'abord sa préoccupation de répondre aux principes légaux et réglementaires qui fondent son action. Certes, c'est bien le délégué, et non l'AJPC, qui va, à travers la mise en œuvre du mandat de protection, rechercher la participation de l'utilisateur et favoriser son autonomie, toutefois il appartient à l'association de garantir la réalité de cet accompagnement tutélaire en instituant l'utilisateur protégé.

Pour les magistrats : ce sont eux qui prescrivent les régimes de protection. A ce titre ils sont très présents durant la phase d'ouverture du mandat. Par la suite, une fois que la mesure est prononcée et confiée au MJPM, ils disposent d'assez peu d'informations concernant les conditions d'exercice de la protection, en dehors de leur action de contrôle, notamment par l'intermédiaire de la vérification des comptes annuels de gestion et de la lecture des rapports sociaux. Les juges des tutelles connaissent assez mal les différences dans la mise en œuvre d'un mandat civil, en fonction du service MJPM désigné. J'entends que le projet de service permette aux magistrats de prendre une décision en connaissance de cause, et de faire un choix quand il s'agit de désigner un MJPM plutôt qu'un autre.

Pour le financeur : le projet de service transmis au financeur, offre à celui-ci une meilleure lisibilité quant à la prestation délivrée par le service. Le projet définit un socle de droits et de prestations pour la personne protégée, notamment en matière d'accompagnement social. Le contenu de cet accompagnement peut être réévalué à la hausse ou à la baisse en fonction des moyens alloués par la DRJSCS, à travers les exercices budgétaires successifs. Je considère que le projet de service peut constituer une base possible de négociation des budgets à venir, en établissant un rapport entre le coût et le service rendu.

Pour les autres acteurs sociaux : le projet de service permet de définir les termes de la coproduction de la prestation délivrée à l'utilisateur. Il permet aux autres professionnels de connaître le contenu et les domaines propres à la protection juridique des personnes, les

⁸⁸ ANESM, *op. cit.* p. 13

zones de compétences mixtes, et les questions qui sont hors du champ d'application de la mesure. Il explique aux personnes extérieures le fonctionnement du service et envisage des pistes d'échange et de coopération.

Pour la famille : désignée parfois à la demande des familles, mais aussi à d'autres moments, contre leur avis, l'AJPC peut se trouver en position délicate. En effet, il arrive que l'intervention d'un tiers au sein de la cellule familiale pour assurer la protection d'un parent, soit mal vécue. Le projet de service peut alors constituer un atout en ce qu'il va clarifier le contenu et les conditions de notre intervention, et aider le professionnel à mieux se positionner.

Pour que le projet de service constitue un outil de communication efficace, je prévois l'édition en nombre d'un document de synthèse reprenant les points principaux et mettant l'accent sur la promotion de l'autonomie et la prévention et la gestion des risques. Cette synthèse aura vocation à être largement diffusé à tous les acteurs cités.

3.3 Le projet de service et l'amélioration continue de la qualité

Je ne conçois pas la réécriture du projet de service comme une fin en soi. Je la vois plutôt comme une étape fondatrice à une dynamique institutionnelle plus ample qui vise à instituer l'usager protégé. Une fois le projet réécrit et partagé par tous les acteurs de la protection, je dois ensuite m'assurer que les documents -en commençant par ceux destinés aux personnes protégées- nos procédures internes, mais aussi notre organisation de travail, ont été eux aussi réévalués en intégrant les nouveaux principes d'actions.

3.3.1 La déclinaison opérationnelle

L'intérêt d'entamer la démarche par le projet de service tient au fait que ce travail initial qui s'étale sur six mois, va permettre aux participants de développer et d'intégrer une nouvelle vision de la place de l'usager. Les professionnels et les usagers débiteront alors la phase de réécriture des documents de la loi 2002-2, mais aussi de certaines de nos procédures internes, en ayant présent à l'esprit le principe de participation de la personne protégée comme soutien à son autonomie.

Afin d'éviter que passée la première étape de refonte du projet, la dynamique collective ne s'essouffle, je veillerai à situer la réécriture de nos documents dans le prolongement direct de celui de la refonte du projet de service. Il faut que ce travail soit perçu comme la déclinaison opérationnelle du projet de service conçue comme une sorte de matrice institutionnelle. Pour cela, lors de la réunion plénière de novembre 2016, je signifierai bien que la phase de réécriture du projet de service est close et que nous envisageons

maintenant celle de la déclinaison opérationnelle aux outils, aux pratiques et à l'organisation.

Je confierai le pilotage de la deuxième étape du projet au chef de service et lui rédigerai à cet effet une lettre de mission rappelant les enjeux majeurs, à savoir prendre en compte le principe de participation de l'utilisateur dans nos modes opératoires et notre organisation de travail, et que les documents (livret d'accueil, DIPM, notice d'information, règlement de fonctionnement) contribuent à l'émergence de l'utilisateur protégé.

Dans ma commande, outre la référence au nouveau projet de service, je m'appuierai sur les recommandations de bonnes pratiques professionnelles de l'ANESM.

Préalablement, j'organiserai une rencontre avec le directeur-adjoint et le chef de service pour définir le calendrier et les principales orientations. Pour ce faire, je m'appuierai, là aussi, sur les conclusions de l'évaluation interne qui ont mis en évidence les insuffisances de nos outils et de nos modes opératoires en matière d'information et de participation des personnes protégées. Ensuite, sur la base de ces orientations, le comité de pilotage définira les thèmes de travail et la composition des groupes projets.

La mise en place d'une démarche participative impose que les objectifs de ces groupes qui vont se constituer soient clairement définis. Pour cette raison, je m'efforcerai, avec l'équipe de direction de définir des objectifs qui ont à mes yeux une valeur stratégique, comme par exemple le nombre de visites à domicile à réaliser. Je prendrai garde toutefois à ce que la définition des objectifs ainsi exprimées laisse du champ et de l'initiative aux professionnels.

Pour favoriser la participation des personnes protégées, il est indispensable que le management crée les conditions de la participation des professionnels. On conçoit mal comment le délégué pourrait soigner l'information de l'utilisateur et faire participer celui-ci à la mesure ou au fonctionnement du service, si au même moment, il n'est pas lui-même acteur de la démarche qui tend à faire émerger le protégé usager. La démarche que je vais impulser tend à rechercher la contribution du professionnel à l'élaboration du projet de service ainsi qu'à tous les documents que nous allons produire et qui devront témoigner de cet esprit de participation.

A) Réécriture du DIPM

Si le DIPM est aujourd'hui un document pauvre en projet, c'est qu'il ne répond en rien à un objectif de participation. Je demanderai au chef de service de rédiger les fiches actions pour chacun des groupes de travail. Je prends l'exemple de celle qui concerne le DIPM.

Fiche action n° 2015-12	Auteur : Chef de service	Mise à jour le :
Objectifs	Faire du DIPM un instrument de participation de la personne protégée (clarté, information accessible, expression des choix personnels, mise à jour)	
Participants	2 délégués, 1 responsable de secteur, 1 assistant tutélaire, 2 majeurs protégés (établissement et domicile)	
Sous la responsabilité de	Responsable de secteur	
Moyens	Faire une démarche comparative avec d'autre service MJPM (ex : Croix Marine de Bourges) Demander éventuellement le concours d'un info graphiste	
Livrable	Maquette du DIPM	
Délai	Décembre 2016	
Indicateurs	Nombre de DIPM à l'ouverture de la mesure Nombre de mises à jour Résultat de l'enquête de satisfaction (usagers/ salariés)	

B) Réécriture de la charte, du règlement de fonctionnement, de la notice

Le groupe projet s'inspirera des démarches d'autres services MJPM qui ont traduit selon une formulation plus courante certaines dispositions du livret d'accueil et de la charte. Les documents aujourd'hui diffusés par l'AJPC correspondent aux prescriptions minimales réglementaires, il s'agit de les transformer en véritable support d'information et de communication.

C) Révision des procédures

Le recueil des procédures actuelles illustre de manière concrète la conception d'une personne protégée non participante, comme spectatrice de la mesure. La réécriture du projet de service va nécessiter la révision complète d'une grande partie de nos modes opératoires. J'identifie les chapitres suivants.

a) *Procédure à l'ouverture de la mesure*

- Etablir le DIPM dans les trois mois de la notification de l'ordonnance de désignation
- Au cours de la phase d'ouverture de la mesure, le délégué devra être accompagné par un responsable de secteur de manière à signifier à l'usager l'existence et la continuité du service
- S'abstenir de réaliser l'inventaire des meubles et objets lors du premier rendez-vous. Convenir avec la personne protégée d'un second rendez-vous

- Dans les 3 mois de la désignation, inviter la personne protégée au service. Au cours de cette visite, le délégué lui expliquera le fonctionnement du service de façon que la notice d'information, illustrée par des exemples concrets, devienne parlante.

b) Procédures budgétaires et comptables

- Définir avec la personne protégée le montant du reste à vivre
- Sauf décision contraire de l'usager, lui laisser à disposition l'intégralité de l'excédent de gestion
- Présenter à la personne protégée ses comptes au moins tous les trimestres.

c) Procédures administrative et juridique

- Expliquer et faire signer les imprimés administratifs (MDPH, Sécurité Sociale, Impôt, etc.)

D) Participation de la personne protégée au fonctionnement du service

Le comité de pilotage constituera deux groupes projets qui auront pour mission de poser les conditions favorisant la participation des usagers au fonctionnement du service.

Un groupe travaillera sur la constitution des échantillons d'usagers et l'élaboration des questionnaires évaluatifs, le second prenant en charge le mode d'exploitation des données et la synthèse des résultats.

J'estime que les professionnels de l'association ne sont pas dans une position idéale pour diffuser le questionnaire. Le délégué peut en effet estimer que c'est la qualité de son travail qui est évalué ; peut-être sera-t-il tenté d'orienter, consciemment ou inconsciemment, les questions posées à la personne protégée. Il est vrai que la question du choix de mode de diffusion a longtemps été la pierre d'achoppement de la diffusion des questionnaires. L'usager, de son côté, peut être enclin à donner les réponses de nature à ne pas heurter le professionnel, ou bien au contraire, formulera des observations dont il sait qu'elles mettront le délégué en difficulté. Quoiqu'il en soit, le biais de ce genre d'enquête est important et impacte directement les résultats. Pour cette raison, je souhaite mettre à profit la refonte de nos outils pour modifier également le mode de diffusion des questionnaires en faisant participer un tiers à l'association, c'est à dire une personne non liée à elle par un lien de subordination. Pour ce faire je vais étudier avec les centres de formation au CNC la possibilité de confier à des élèves qui doivent réaliser leur stage en milieu professionnel, la possibilité de confier à ces derniers la réalisation des enquêtes de satisfaction. De cette façon, nous organiserons les enquêtes en maximisant l'objectivité, la personne stagiaire n'ayant aucun compte à rendre à l'AJPC. Nous

proposerons par ailleurs aux stagiaires des sujets de mémoire originaux, car rarement traités dans le cadre du CNC. Nous recevons habituellement deux élèves stagiaires par an, ce qui pourrait correspondre à l'organisation d'une enquête de satisfaction tous les six mois.

E) La participation des professionnels aux CVS des autres ESSMS

Un groupe de travail se penchera sur la participation des délégués aux autres CVS auxquels l'AJPC, en qualité de représentant des résidents, est en effet régulièrement convoquée. Il n'est pas possible d'être présent à tous les CVS, toutefois la volonté d'ouvrir le service MJPM sur le territoire impose que nous y participions de manière plus suivie qu'aujourd'hui. Il serait souhaitable que chaque délégué, sur son territoire d'intervention, participe à au moins deux CVS, dans deux ESSMS ayant un objet différent (ex : ESAT et SAVS). J'estime que cette participation, outre qu'elle permettra de nouer des liens plus forts avec les autres établissements de notre territoire, permettra de mieux faire connaître le domaine de la protection juridique aux autres établissements et services, en plus qu'elle contribuera à sensibiliser les délégués aux principes de la participation des usagers.

F) La constitution d'un cadre de rencontre

Nous avons vu que la fréquence des rencontres avec les majeurs protégés étaient très variables et dépendaient souvent des sollicitations de ces derniers, et de la capacité du délégué de rompre avec une certaine sédentarité pour devenir un acteur de terrain.

Je veux que la refonte du projet de service constitue l'occasion pour l'association de définir clairement le contenu de sa prestation en matière de relations avec les personnes protégées. D'abord, la rencontre avec l'utilisateur, et notamment la visite à domicile est indissociable de la participation de la personne à sa mesure, mais surtout, je considère qu'elle constitue l'indicateur de référence pour évaluer la qualité de la prestation. Pour prendre tout son sens, le projet de service devra inscrire que chaque personne protégée recevra la visite du délégué au moins une fois par trimestre, sauf volonté contraire de cette dernière. Dans certain domaine, comme celui des rencontres avec la personne protégée, le projet de service doit avoir valeur obligatoire, sans quoi il risque de se résumer à une déclaration d'intention. La fréquence des visites à domicile constitue un seuil minimal destiné à garantir à l'utilisateur une prestation en matière d'échange avec le délégué. Les majeurs protégés et les professionnels auront la possibilité de définir des rencontres plus fréquentes, c'est la recommandation que l'encadrement formulera. En outre, les visites des usagers au service ne seront pas comptabilisées dans le seuil minimal des visites trimestrielles.

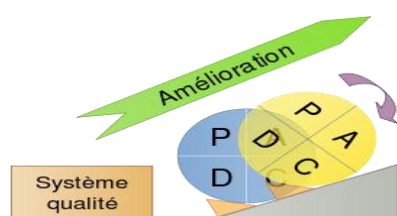
3.3.2 Le projet de service et les évaluations

La loi n° 2009-879 du 21 juillet 2009 dite « HPST » réécrit l'article L 312-8 du CASF en disposant que « *les établissements et services procèdent à des évaluations de leurs activités et de la qualité des prestations qu'ils délivrent au regard notamment des procédures de références et de recommandations de bonnes pratiques professionnelles validées, ou en cas de carence, élaborées par l'ANESM* ».

A) La préparation de l'évaluation externe

Les conclusions aujourd'hui consignées dans le rapport de l'évaluation interne serviront à guider la réécriture du prochain projet de service, lequel lui-même constituera le cadre à la démarche d'amélioration continue de la qualité. Projet de service et qualité sont indissociables, le changement de statut de la personne protégée se traduisant pour elle par un nouveau contenu au service, ce que Patrick Lefèvre exprime de la façon suivante : « *la qualité constitue [...] une porte ouverte à la redéfinition des rapports avec l'utilisateur. Quelles garanties peut-on lui offrir ?* »⁸⁹

La recherche de l'amélioration continue de la qualité est mise en œuvre selon la méthode la roue de Deming. Les professionnels de l'association ont été familiarisés à cet exercice,



PDCA qui sont les initiales des verbes plan, do, check, act, sont traduits en français par planifier, faire, vérifier, agir

notamment dans le cadre de la participation au groupe projet, chaque lettre de mission se concluant par le rappel de cette méthode pragmatique.

Selon une fréquence trimestrielle, le chef de service et responsable qualité fera au directeur et au directeur adjoint une remontée d'information concernant les indicateurs préalablement définis en équipe de direction, de façon à mettre en lumière les éventuelles difficultés rencontrées par les professionnels. Je définirai alors en équipe de direction les actions correctrices

⁸⁹ Patrick Lefèvre *op. cit.*, p.267

A l'horizon 2017, je replacerai dans la boucle de l'évaluation externe les travaux entrepris consécutivement à la refonte du projet de service et les résultats de l'évaluation interne. Je me servirai de cette évaluation réalisée par un organisme extérieur, pour mesurer la pertinence des objectifs de progrès tels que nous les aurons définis, et l'impact et la cohérence des actions déployées par le service MJPM. Les domaines des évaluations externe et interne sont identiques afin d'assurer la complémentarité des analyses portées sur le service et, de fait, pouvoir apprécier les évolutions et les effets des mesures prises pour l'amélioration continue du service rendu.

B) La mise en place d'un tableau de bord

Prenant appui des recommandations de Jean-Pierre Hardy, qui occupe les fonctions de chef de bureau à la DGAS, je concevrai avec l'équipe de direction, et plus particulièrement avec le chef de service, des indicateurs d'activités regroupés dans un tableau de bord qui permettront de mesurer :

- l'effectivité, c'est-à-dire le rapport entre le prescrit et le réel
- la satisfaction des besoins
- l'impact sur l'environnement

J'envisage par exemple les indicateurs suivants, bien qu'il ne s'agisse pas aujourd'hui d'en établir une liste exhaustive :

- Indicateurs quantitatifs :
 - Le nombre de visites à domicile
 - Le nombre de visite au service
 - Le nombre d'appels téléphoniques reçus (répondus/non répondus)
 - Le taux de renouvellement des DIPM
- Indicateurs qualitatifs :
 - Le taux de participation aux enquêtes
 - Participation aux groupes projet
 - Contenu du DIPM
 - Contenu des réclamations ou des lettres de doléances
 - Résultat de la participation aux enquêtes
 - Nombre de participation au CVS

Une fois que le recueil des données et leur synthèse, sous forme d'indicateurs, auront été suffisamment expérimentés, et que nous aurons apporté toutes les corrections nécessaires à leur pertinence et à leur analyse, j'envisagerai, avec l'équipe de direction, de confier une partie de la mise à jour des tableaux de bord aux professionnels de l'association (ex : nombre des VAD pour les délégués, et nombre d'appels téléphoniques

pour les assistants tutélaires). Pour ce faire, le chef de service ou le directeur-adjoint demandera au prestataire informatique la conception d'un programme spécifique.

En confiant aux professionnels le soin d'enregistrer et de rendre compte du niveau de performance, je souhaite les sensibiliser à la dimension d'évaluation de notre activité pour qu'ils en deviennent pleinement acteurs. La mise à jour des indicateurs sera trimestrielle, ce qui me semble une juste fréquence en ce qu'elle ménage des délais suffisants pour évaluer les effets des orientations définies. Cette cadence ne nous place pas non plus dans une perpétuelle course à la statistique, et limite la charge de travail inhérente au recueil des données.

Le recueil des informations destinées à élaborer les indicateurs qualitatifs méritent d'être en partie de la compétence des responsables de secteur. Leur niveau hiérarchique et leur fonction leur permet d'avoir une information fiable. En relation directe avec le chef de service, les responsables dresseront un état trimestriel concernant les DIPM qu'ils doivent de toute façon systématiquement viser. Ils apprécieront si les DIPM sont des documents vivants et riches des choix et des projets de l'utilisateur.

Cette méthode favorise une remontée régulière d'informations considérées comme pertinentes pour apprécier les modes d'organisation, le fonctionnement et la qualité du service rendu à l'utilisateur. En même temps, elle permet d'intégrer la culture de l'évaluation dans les activités courantes.

3.4 Les compétences mobilisées et les moyens au soutien

Instituer l'utilisateur protégé au cœur de notre projet de service constitue un sujet ambitieux à la fois pour les professionnels, mais aussi pour la personne protégée. La participation des salariés lors de l'évaluation interne, la mobilisation que j'observe lorsqu'il s'agit de contribuer aux travaux d'un groupe projet, et plus généralement les interrogations de la part des professionnels sur la pertinence et l'amélioration de certaines procédures, sont des signes qui attestent d'une capacité de changement. Toutefois ce n'est pas parce que les conditions se révèlent plutôt propices à la conduite de changement que le mouvement n'a pas besoin d'être stimulé par des actions concrètes. J'estime qu'il est indispensable que cette dynamique soit soutenue par la mise en œuvre de compétences spécifiques, et par la mise à disposition de certains moyens matériels. Cette prise en compte des ressources et leur mobilisation sont aussi une façon pour le bureau de l'association et le directeur de marquer leur attachement à voir ce projet aboutir. Je prends l'aphorisme « *l'intendance suivra* » pour parfaitement inexact, il convient tout au contraire d'envisager

la qualité et la quantité des moyens à mobiliser, et l'organisation à mettre en place pour atteindre l'objectif que l'on s'est fixé. A défaut on s'expose à ce qu'à la première difficulté, l'engouement du début cède la place à la démotivation, puis au désintérêt.

Etant donné que le métier de l'AJPC est traversé par des principes émanant de l'action sociale et médico-sociale, je dois agir à la fois sur le socle de compétences des professionnels (savoirs, savoir faire, savoir apprendre, savoir agir) ainsi que sur la façon dont la mise en œuvre des compétences est organisée. Par ailleurs, il sera nécessaire de couvrir certains besoins quantitatifs ou qualitatifs par des recrutements.

3.4.1 La prise en compte des besoins en formation

Le travail de réflexion à la fois individuel et collectif à propos des notions d'usager, d'autonomie ou d'accompagnement tutélaire, ainsi que la formalisation et la mise en œuvre de nouvelles pratiques tournées vers la participation vont déjà constituer en elles-mêmes une démarche de formation dans le sens où les acteurs qui y seront impliqués vont être amenés à développer un savoir-être et un savoir agir différent. Ces temps de réflexion organisés notamment autour de l'éthique d'intervention favoriseront une meilleure connaissance de soi dans la pratique professionnelle et le développement de potentialité en lien avec les objectifs de notre accompagnement.

La prise en compte des besoins en compétences est aujourd'hui appréciée à travers les entretiens annuels d'évaluation. Les évaluations professionnelles sont organisées de telle façon que chaque supérieur hiérarchique réalise un nombre raisonnable d'entretiens (au maximum sept). Les responsables de secteur réalisent les entretiens des délégués et des assistants, le chef de service fait passer les entretiens aux responsables de secteur. J'effectue les évaluations du directeur adjoint, du chef de service, et du responsable comptable. Les besoins en formation tels qu'ils sont exprimés sont inscrits dans le plan de formation

C'est le directeur-adjoint qui réalise les synthèses des entretiens permettant de dégager les attentes des professionnels en matière de professionnalisation.

Aujourd'hui une partie des besoins en compétences nouvelles est déjà prise en compte par les différents parcours de formations dans lesquelles sont déjà inscrits les professionnels :

Directeur et directeur adjoint :	CAFDES
Délégué à la protection des majeurs :	CNC
Responsable patrimoine :	DU de gestion patrimoniale
Responsable de secteur :	formation management par coaching.

J'ai pointé quelques insuffisances à la formation dispensée aux délégués dans le cadre du CNC. Outre que les principes fondamentaux de la loi 2002-2 sont peu travaillés, je pense que la nécessaire évolution des compétences des délégués justifie une meilleure appréhension de tout ce qui touche à la relation d'aide avec les publics en difficulté, et notamment en matière de prise en compte du handicap psychique. Je vais me rapprocher des responsables des centres de formation pour les sensibiliser à une meilleure prise en considération dans la composition des enseignements dispensés pour l'obtention du CNC.

Dans le cadre du plan de formation, je recourrai au dispositif de la VAE pour permettre à des assistants tutélaires qui ont pour projet professionnel d'accéder au poste de délégué à la protection des majeurs. Chaque année, l'AJPC ouvrira un poste de délégué, dans le cadre d'une création ou d'un remplacement, aux assistants tutélaires.

Enfin, étant donné que les effectifs de l'association tendent à se rapprocher du seuil à partir duquel il devient nécessaire d'organiser un comité d'entreprise, je prévois d'inscrire au plan une formation que je suivrai dans la perspective de l'institution d'un CE.

Dès son arrivée à l'association, tout nouveau salarié se verra désigner un tuteur et proposer un parcours destiné à lui faire appréhender la dimension pluridisciplinaire de l'activité de la protection juridique. Lors de son parcours d'intégration, le jeune professionnel recevra la synthèse du projet de service qui lui sera expliqué par un cadre de l'association.

3.4.2 Les points de réorganisation

Nous avons vu que si certains délégués à la protection des majeurs avaient insuffisamment investi le champ du travail social, d'autres, au contraire, avaient parfaitement intégré ces exigences. L'ANESM énonce que le projet de service « *a une visée intégratrice, tant sur le sens du travail que sur l'organisation de l'activité* »⁹⁰. Je soumettrai à l'équipe de direction le projet de recomposer les trinômes (cf. infra p. 36) en équilibrant les compétences de façon qu'un délégué qui a développé une approche

⁹⁰ ANESM, *op. cit.* p.12

sociale travaille aux côtés d'un homologue de formation juridique⁹¹. J'attends de cette réorganisation, dont la finalité sera expliquée aux équipes, un échange mutuel des savoirs faire et, à terme, la constitution d'un socle commun de compétences, indépendamment de la formation initiale du professionnel.

Outre l'équipe de direction, les responsables de secteur vont jouer un rôle essentiel dans la réécriture de notre activité. Selon Patrick Lefèvre : *« les cadres ont à témoigner de leur capacité à promouvoir des projets, animer des équipes, initier des méthodes et des outils professionnels, relayer les systèmes d'information, manager les ressources et les compétences, accompagner le changement technique et humain et soutenir les directeurs dans leur capacité de choix et de décision »*⁹² J'identifie le niveau hiérarchique de l'encadrement intermédiaire comme pertinent pour la conduite du projet, dans la mesure où la réussite suppose l'adhésion et la participation des acteurs et, en conséquence, repose sur la capacité des responsables de secteur à mobiliser leurs équipes. La déclinaison opérationnelle des orientations stratégiques met au premier plan l'encadrement de proximité. En outre, les responsables de secteur sont les mieux placés pour identifier et informer l'équipe de direction de points de blocage, et proposer des solutions en matière d'adaptation des outils ou de l'organisation.

Par ailleurs, je demanderai au directeur-adjoint de réécrire les fiches de poste dont le contenu doit être en phase avec l'évolution de notre activité vers la promotion de l'autonomie.

En premier lieu, puisque ce sont eux qui sont porteurs du projet auprès des usagers, il conviendra de mettre à jour la fiche de postes des délégués. Dans, un second temps, ce seront celles des assistants tutélaires dont le descriptif des fonctions va également prendre en compte la dimension d'accompagnement. La révision des fiches de poste devra illustrer la clarification des missions et des compétences entre les délégués et les assistants.

3.4.3 Les recrutements

A) Recrutement de délégués

Afin de réduire la charge de travail des délégués à la protection des majeurs, j'envisage de demander l'autorisation d'ouvrir deux postes supplémentaires. Ces recrutements

⁹¹ Voir sur ce point Suzanne Monchambert, « La protection juridique des majeurs et les droits des usagers : un paradoxe ? », E.H.E.S.P., mars 2011

⁹² Patrice Lefèvre, *op. cit.* p. 301

auront pour effet de diminuer le nombre de majeurs suivis par un délégué. Ainsi à l'horizon 2016, un professionnel devrait-il pourvoir accompagner 56 personnes protégées (contre 60 à l'heure actuelle). Je demanderai ces mesures nouvelles à l'autorité de tarification lors de la campagne budgétaire 2016, au motif que les indicateurs d'activité de l'AJPC justifient que lui soient attribuées ces mesures nouvelles en personnel.

B) Recrutement d'un professionnel de la relation

L'association ne dispose pas aujourd'hui en interne du savoir-faire nécessaire pour assurer une montée en compétences des professionnels concernant spécifiquement la relation d'aide tant sur le plan théorique que pratique. En outre, il n'est pas certain que les formations au CNC évoluent dans un sens d'une meilleure prise en compte de cette compétence. La pauvreté des DIPM et les difficultés rencontrées par certains délégués pour établir une relation d'échanges avec les personnes protégées, témoignent de ce déficit de compétences. Pour y pallier, j'envisage le recrutement d'un professionnel qualifié sur ces questions (ex : psychologue), représentant 0,2 ETP.

Ce professionnel aura pour fonction de transmettre des notions de base en psychologie, utiles à la compréhension et à la pratique de la relation d'aide et à l'appréhension de la situation de handicap. Ces formations ne concerneront pas uniquement les délégués, mais aussi tous les professionnels puisqu'ils sont eux aussi amenés à rencontrer les personnes protégées.

Par ailleurs, je demanderai à cette personne de guider les salariés à interroger leur pratique selon un questionnement éthique, et à les aider à réfléchir à l'intégration de ces éléments dans leur pratique quotidienne. Je pense que le recours à une personne de métier spécialement formée est indispensable pour nous aider à lancer la démarche des réunions éthiques et à entretenir le mouvement.

Je demanderai au directeur-adjoint d'établir la fiche de poste.

3.4.4 Les charges d'exploitation induites par la refonte du projet

Je considère la refonte du projet non comme du travail en plus, mais comme une partie intégrante de notre activité. Je dois préalablement estimer son coût, cette démarche impactant essentiellement le groupe II représentant les charges de personnel. Je dresse un état très approximatif des mesures nouvelles.

Le temps de travail consacré aux travaux collectifs

- Réunion projet de service (de janv. à juin 2016) :

42 participants, 12 réunions de 2 heures : 1008 heures

- Réunion éthique (de janv. à déc. 2016 – tous les 2 mois)
6 réunions, durée 2 heures, 10 participants : 120 heures
- Réunion groupes projet (juil. à déc. 2016) :
42 participants, 12 réunions de 2 heures : 1008 heures

L'AJPC mettant à disposition des salariés des véhicules, je ne devrai prévoir aucune hausse des frais de déplacement. En revanche, je prévois l'acquisition ou la location financière de deux véhicules supplémentaires. Les frais de carburant et d'amortissement seront impactés de façon négligeable.

Garantir l'accessibilité de nos locaux aux personnes à mobilité réduite (usagers, salariés, ou autres) est certes une obligation. Au-delà de ce qui constitue une mise en conformité, la volonté de nous rapprocher des personnes protégées dans le dessein de les faire participer à la mesure conduit l'AJPC à demander l'installation d'un ascenseur pour les locaux de Palaiseau (ceux d'Evry et d'Etampes étant conformes aux normes d'accessibilité). J'adresserai au financeur un PPI portant sur l'installation d'un ascenseur.

En résumé, la conduite du projet et les actions que commandera sa déclinaison opérationnelle, représenteront un surcoût de 88 170 € pour l'année 2016⁹³. Je les présenterai dans les propositions budgétaires à venir en justifiant l'autorisation de mesures nouvelles (création de poste investissement) par le principe de convergence tarifaire et une allocation des ressources en fonction de la charge de travail. Dans cette hypothèse, l'AJPC demeurerait en dessous de la moyenne régionale en ce qui concerne son cout d'exploitation.

⁹³ Voir annexe 6 : Estimation du coût prévisionnel de la refonte du projet (année 2016)

Conclusion

Comme une déléguée à la protection des majeurs revenait d'une audience qui venait de se tenir dans le cabinet du juge des tutelles, je remarquai de sa part un certain embarras. Je m'entretenais avec elle sur les causes de son trac. Elle m'expliquait alors que le magistrat allait prononcer la mainlevée de la curatelle. Poursuivant l'entretien, je compris que la probable levée de la mesure était perçue par la déléguée comme un signe de désaveu de son action. Cette professionnelle s'était employée, pendant des années, à rétablir une situation matérielle et financière difficile, et était même parvenue, à travers de la pédagogie, à permettre à la personne protégée de recouvrer ses capacités de gestion. Au lieu de considérer la mainlevée comme l'indicateur d'un accompagnement de qualité, la déléguée considérait la décision qui mettait un terme à la mission d'assistance, comme une remise en cause, voire une négation du travail entrepris.

Même si cette anecdote est maintenant un peu ancienne, je pense qu'elle témoigne d'un état d'esprit encore assez présent chez les professionnels qui tendent à mettre l'accent sur la protection, en perdant de vue que notre action doit aussi avoir pour finalité, chaque fois que les circonstances et les capacités de l'usager le permettent, d'accroître les capacités à agir et à décider de celui-ci pour le rendre de nouveau maître de son destin.

L'inclusion de la protection juridique dans le champ de l'action sociale et médico-sociale fait de la participation des majeurs et la promotion de leur autonomie la finalité du mandat civil. A cet égard, la réforme posée par la loi n° 308-2007 du 5 mars 2007 s'inscrit dans un mouvement plus large qui fait de la place accordée à la personne et à son autonomie une question essentielle. En effet les analogies avec la loi du 4 mars 2002 relatives aux droits des malades, et celle du 11 février 2005 énonçant l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées, témoignent, elles aussi, de ce qui constitue une préoccupation sociale forte.

Ce travail de rédaction m'a permis de mieux comprendre ce que la fonction de direction suppose comme distanciation et prise de recul, afin d'être en capacité d'identifier et d'analyser les pratiques, les modes d'organisation, et les représentations.

Après d'autres ESSMS, ce fut au tour des services MJPM de découvrir, d'analyser, puis d'expérimenter la réforme, sans forcément réaliser, au début de la démarche, sa véritable portée. Ce n'est qu'après plusieurs années de mise en œuvre que je mesure la signification réelle des principes issus du domaine de l'action sociale et médico-sociale, qui pendant longtemps m'ont été étrangers. Aujourd'hui que j'ai fait mienne la conception de l'usager protégé, je veux, par mon action de direction, que cette notion soit également partagée par l'ensemble des collaborateurs, et constitue une référence à la fois dans

notre projet commun et dans nos pratiques quotidiennes. A cet égard, la première évaluation interne qui vient de s'achever laisse augurer une évolution de la posture des professionnels de l'association. C'est pourquoi ce mémoire est comme un rapport d'étape au cours d'une mutation profonde du secteur dans lequel j'exerce.

Bibliographie

Lois, décrets, et circulaires

Décret n° 2008-1556 du 31 décembre 2008 relatif aux droits des usagers des mandataires judiciaires à la protection des majeurs et des délégués aux prestations sociales

Décret n° 2008-1553 du 31 décembre 2008 relatif à l'exercice à titre individuel de l'activité de mandataire judiciaire à la protection des majeurs et de l'activité de délégué aux prestations familiales

Loi n° 68-5 du 3 janvier 1968 portant réforme du droit des incapables majeurs

Loi n° 2002-2 du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale

Loi n° 2007-308 du 5 mars 2007 portant réforme de la protection juridique des majeurs

Projet de loi n° 3642 enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 28 nov. 2006

Recommandation n° R99 du comité des ministres aux Etats membres sur les principes concernant la protection juridique des majeurs incapables du 23 février 1999

Rapport

Groupe de travail interministériel, le dispositif de protection des majeurs, dit rapport FAVARD, avril 2000

Ouvrages

BAUER M, FOSSIER T., 2008, Les tutelles, accompagnement et protection juridique des majeurs, ESF Éditeur,

CROZIER M., FRIEDBERG E., 1977, l'acteur et le système", Paris, le Seuil

DUBAR C., 2010, La crise des identités. L'interprétation d'une mutation, PUF

DUBAR C., 2000, La socialisation. Construction des identités sociales et professionnelles, Armand Colin 3^{ème} éd.

DUBREUIL B., 2013, Le travail de directeur en ESMS, Dunod

EYRAUD B., 2011, Protéger et rendre capable, Eres,

LEFEVRE P., 2011, Guide du métier de directeur en action sociale et médico-sociale, Dunod

MIRAMON J.-M., CAUET D., PATURET J.-B., 1992, le métier de directeur, techniques et fictions, E.N.S.P.

MIRAMON J.-M., 1996, Manager le changement dans l'action sociale ,E.N.S.P.

PECAUT-RIVOLIER L., 2010, Protéger un majeur vulnérable, 1^{ère} édition, Paris, Delmas

Guides et recommandations

ANESM, Recommandations de bonnes pratiques professionnelles. Le questionnement éthique dans les établissements et services sociaux et médico-sociaux, juin 2010

ANESM, Recommandations de bonnes pratiques professionnelles. La conduite de l'évaluation interne dans les établissements et services visés à l'article L.312-1 du CASF, avril 2009

ANESM Recommandations de bonnes pratiques professionnelles. Participation des personnes protégées dans la mise en œuvre des mesures de protection juridique, avril 2012

ANESM Recommandations de bonnes pratiques professionnelles. Mise en œuvre d'une stratégie d'adaptation à l'emploi des personnes au regard des populations accompagnées, janvier 2012

AP-HP Personnes vulnérables et domaine médical - Quels sont leurs droits ?, 2007

Articles et revues

Thierry FOSSIER, Laurence PÉCAUT-RIVOLIER, Thierry VERHEYDE, "La réforme des tutelles, enfin!", paris Dalloz, 2007

Thèses et mémoires

EYRAUD B., Les protections de la personne à demi capable. Suivis ethnographiques d'une autonomie scindée, E.H.E.S.S. 2010

GADEL D., Instituer l'accompagnement personnalisé de majeurs protégés dans un service de protection, E.H.E.S.P. 2010

MONTCHAMBERT S., La protection juridique des majeurs et le droit des usagers : un paradoxe ? E.H.E.S.P. mars 2011

Sites internet INSEE

<http://www.anesm.sante.gouv.fr>

<http://www.legifrance.fr>

<http://www.nord-pas-de-calais.drjscs.gouv.fr/Etude-Majeurs-Protéges-Pratiques.html>

<http://www.unaf.fr/spip.php?rubrique178>

<http://www.unaf.fr/spip.php?article16948>

Liste des annexes

Annexe 1 : Les différents types de mesures de protection

Annexe 2 : Description de la population protégée de l’AJPC

Annexe 3 : Organigramme

Annexe 4 : Rencontres avec les personnes protégées (statistiques)

Annexe 5 : Enquête de satisfaction des majeurs protégés 2014

Annexe 6 : Estimation du coût prévisionnel de la refonte du projet (année 2016)

Annexe 7: plan d’actions et calendrier

Annexe 1 : Les différents types de mesures de protection

La sauvegarde de justice : C'est une mesure temporaire prononcée pour la durée de l'instance. C'est un régime qui n'emporte en principe aucune assistance ou représentation, toutefois, le juge peut nommer un mandataire à l'effet d'effectuer au nom de la personne un ou plusieurs actes déterminés. La personne conserve ses droits, mais les actes ou engagements qu'elle contracte peuvent être annulés ou rescindés. Le mandataire spécial intervient dans le cadre strictement défini par l'ordonnance judiciaire. Sa durée est limitée à un an éventuellement renouvelable une fois.

En marge des sauvegardes de justice prononcées pour la durée de l'instance, la loi organise une sauvegarde assortie de la désignation d'un mandataire spécial qui reçoit pour mission l'accomplissement de d'un acte de disposition⁹⁴.

La curatelle : C'est une mesure d'assistance pour les actes importants de la vie civile. Elle s'applique aux biens et ou à la personne. La personne a besoin d'être assistée ou contrôlée notamment dans la gestion de son patrimoine et de ses biens. La personne en curatelle ne peut faire emploi de ses capitaux sans l'assistance de son curateur.

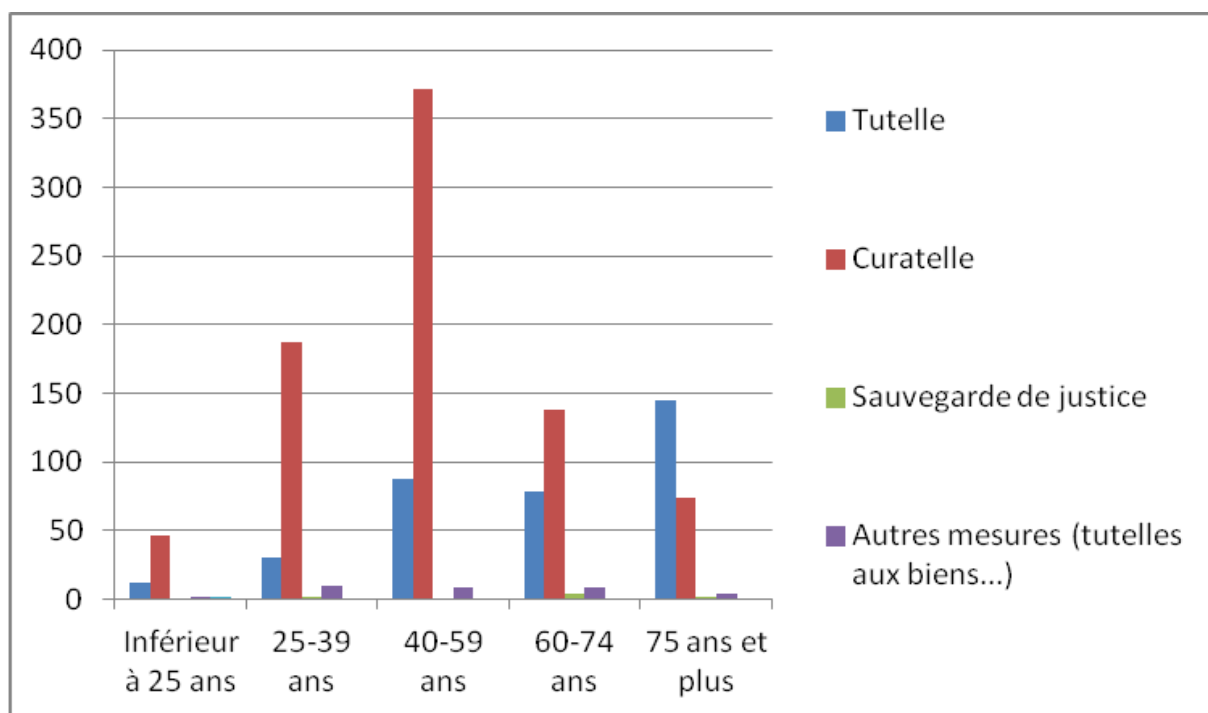
La curatelle est dite renforcée (par opposition à la curatelle simple) quand la gestion de l'ensemble des ressources est assurée par le curateur. Le curateur perçoit les revenus de la personne protégée et les emploie à son entretien.

Tutelle : C'est une mesure de représentation complète de la personne. Les actes de gestion et d'administration de la vie courante sont accomplis par le tuteur. Les actes conservatoires sont accomplis par le tuteur seul. Les actes de disposition sont autorisés par le juge. Sauf disposition contraire, la tutelle s'applique à la personne et à ses biens. Dans certains cas toutefois, le juge peut décider que la protection ne s'appliquera qu'à la personne ou qu'aux biens dont celle-ci dispose

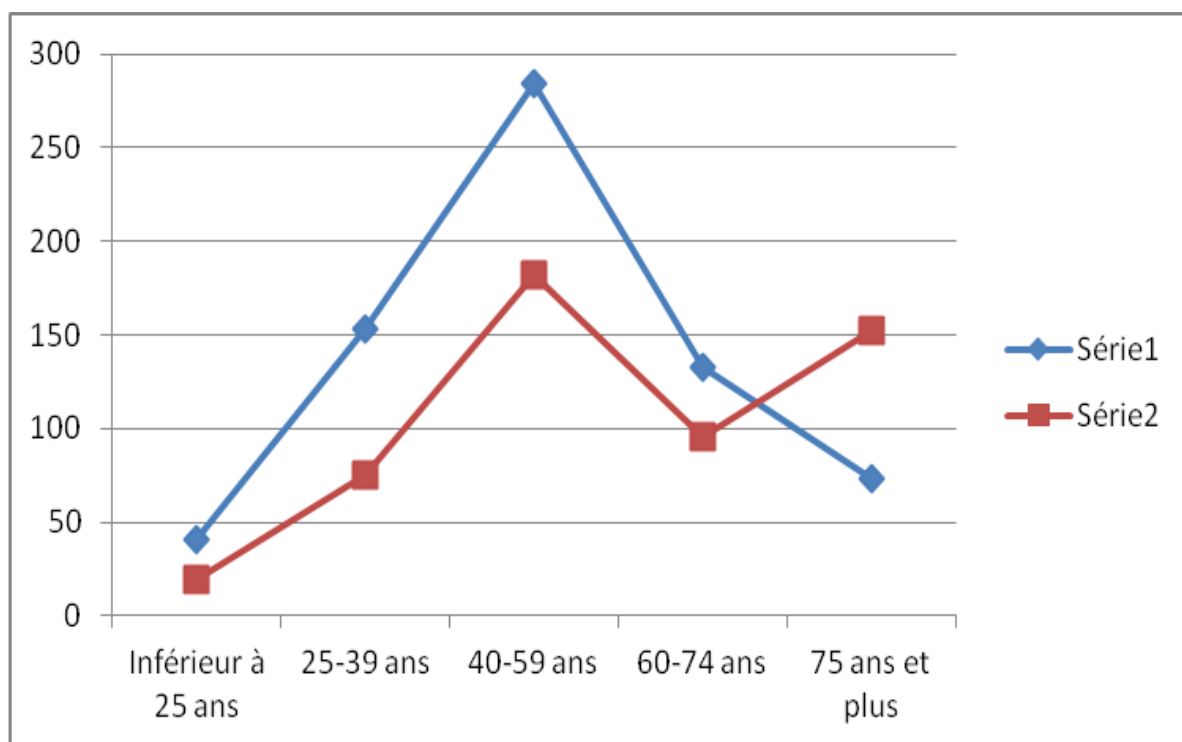
Mesures ad hoc : Elles sont prononcées pour l'accomplissement d'un acte précis; les pouvoirs délégués dans le cadre de ce mandat sont limités au contenu et à la durée de la mission. Elles sont prononcées en cas de conflit d'intérêts entre le protégé et son représentant, ou quand un éloignement géographique trop important constitue un obstacle pour le tuteur en titre de mener à bien sa mission.

Annexe 2 : description de la population protégée de l'AJPC

Graphique 1 : Personnes protégées par tranche d'âges et par type de mesures

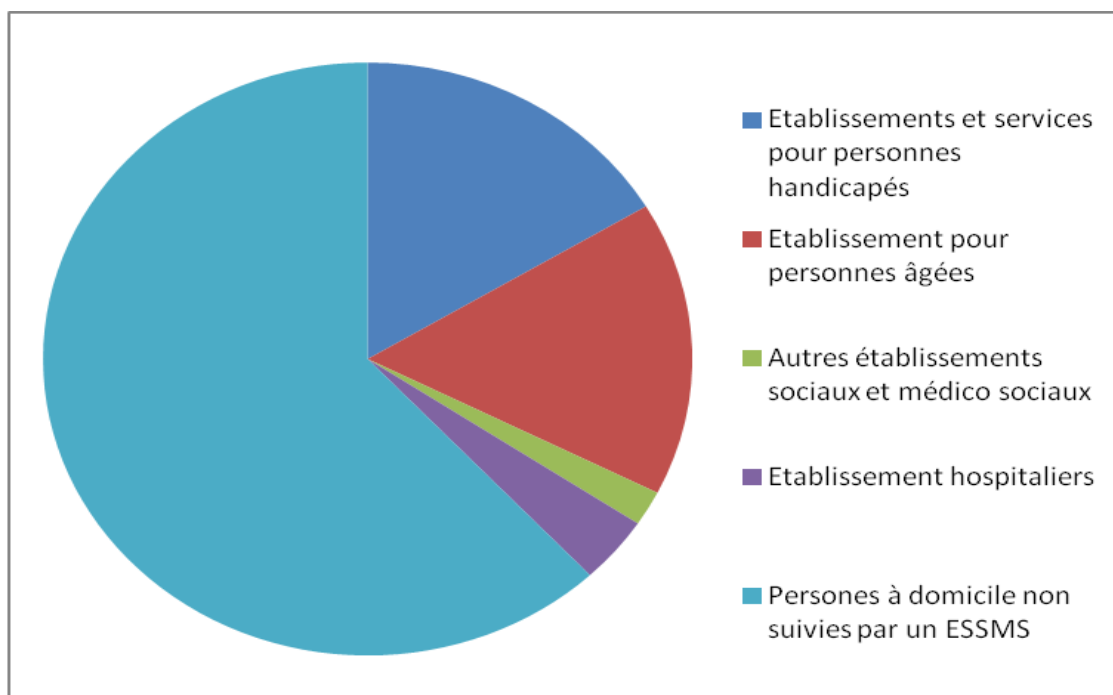


Graphique 2 : Personnes protégées par sexe et par âge

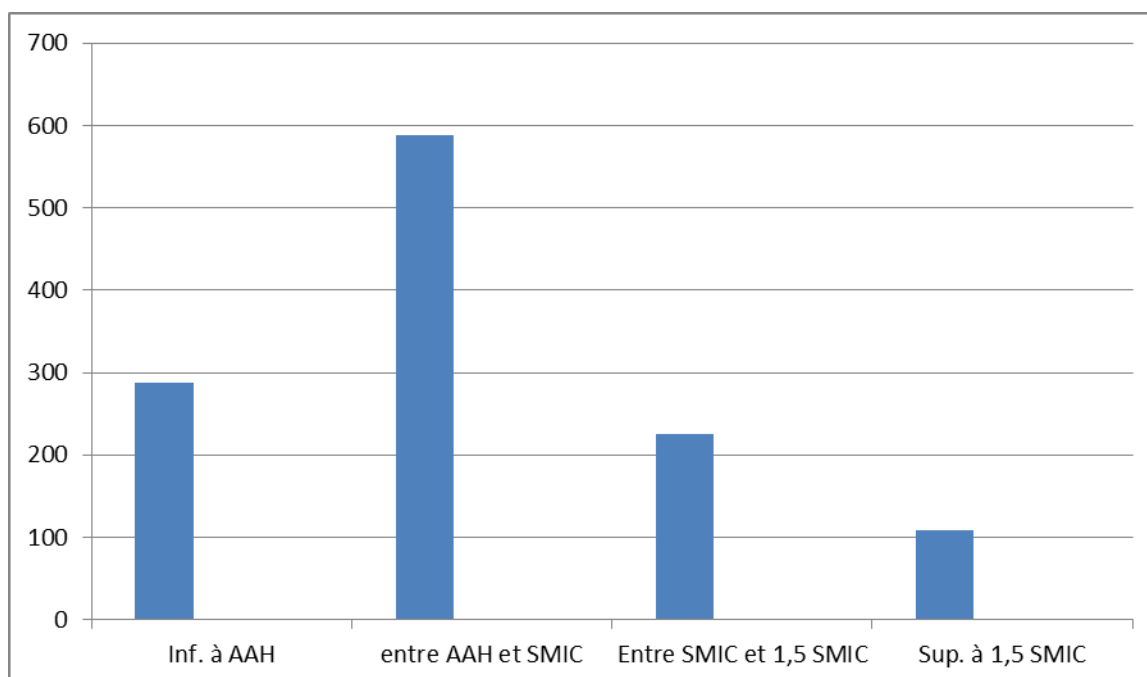


Annexe 2 (suite)

Graphique 3 : Personnes protégées par type d'hébergement



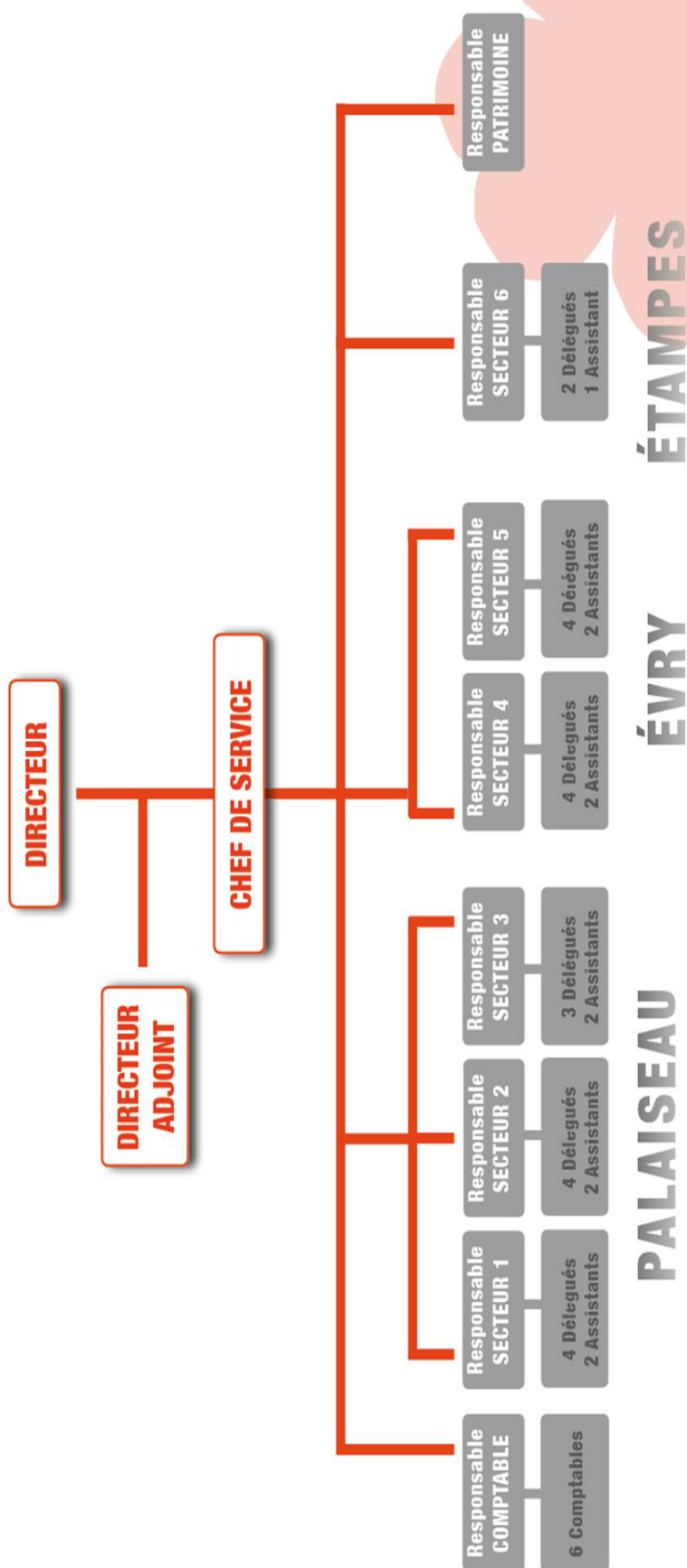
Graphique 4 : Personnes protégées par tranche de revenus





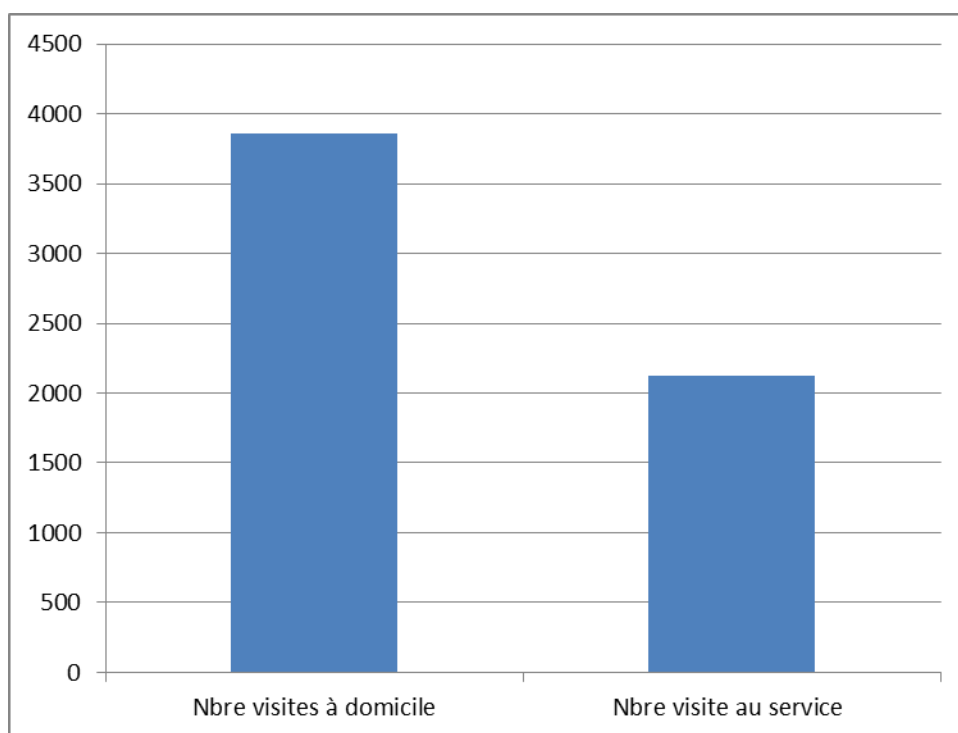
AJPC
Association Juridique
Protection et Conseil

ORGANIGRAMME DU SERVICE MJPM

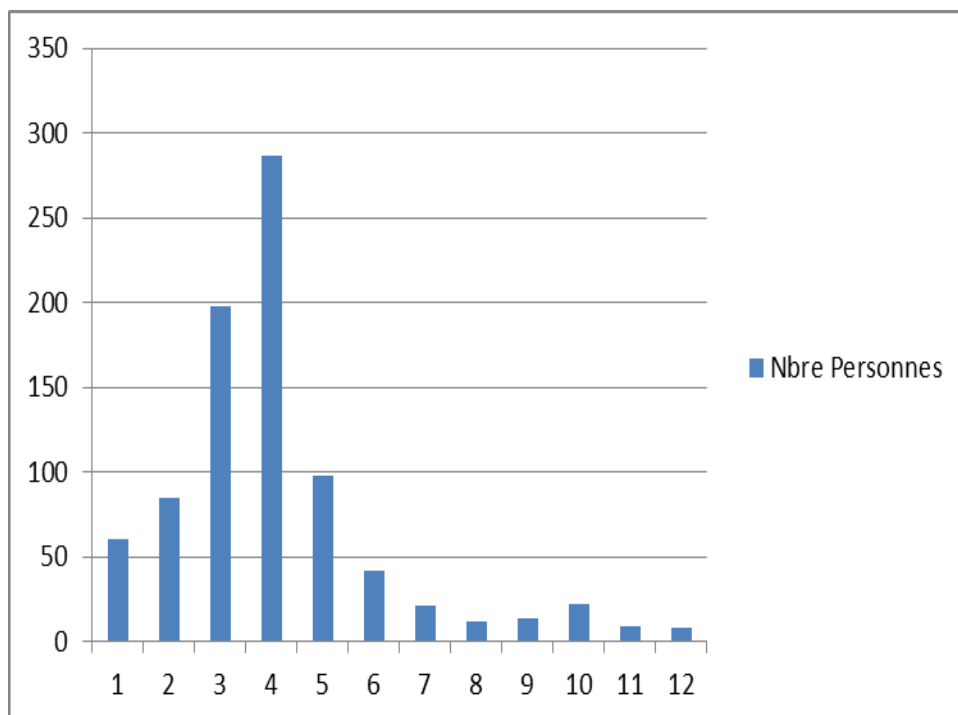


Annexe 4 : Visites à domicile (statistiques)

Graphique 5 : Rencontres sur 12 mois



Graphique 6 : Fréquence par majeur protégé



Annexe 5 : Enquête de satisfaction des majeurs protégés 2014

	Groupe : Questionnaire de satisfaction	
14/01/2014	Chef de Projet : Groupe projet	

1/ Création du questionnaire de satisfaction et la lettre d'accompagnement

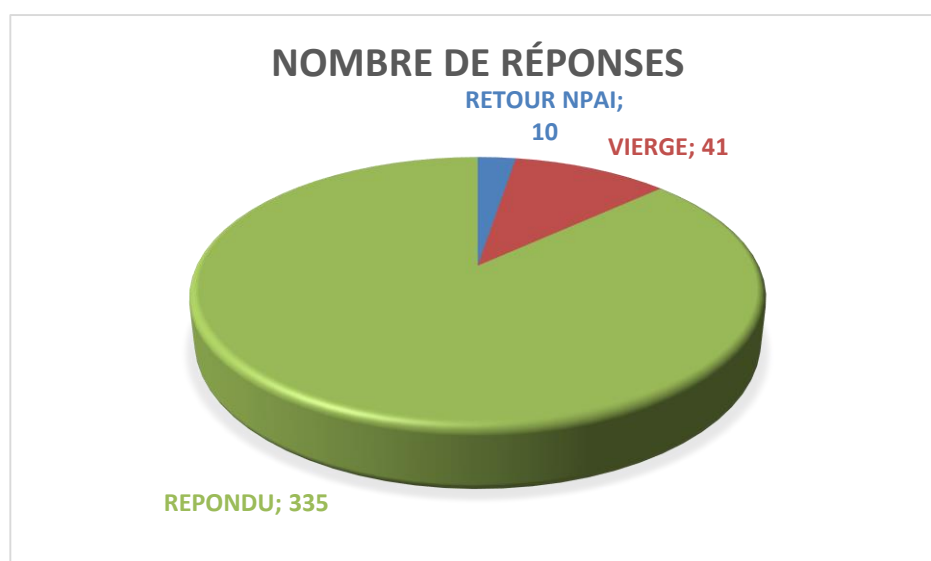
Le questionnaire a été adressé à chacun des usagers sans distinction de la mesure de protection ou du lieu de vie.

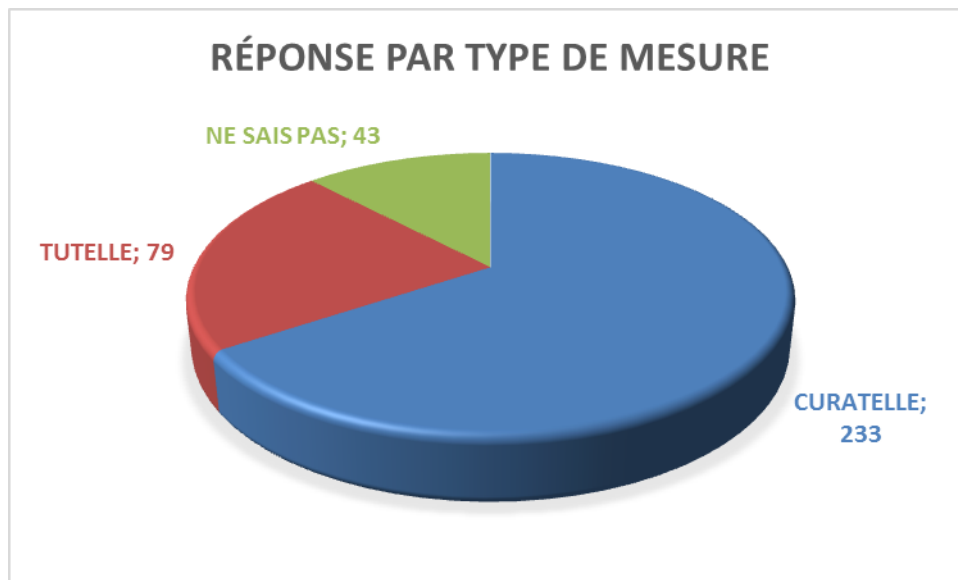
Un délai de deux mois a été donné pour nous répondre. Chaque questionnaire était accompagné d'une enveloppe Post Réponse (enveloppe T) donc aucun coût pour l'utilisateur.

2/ Retour des questionnaires

➤ Point sur les questionnaires envoyés :

Il y a eu 1060 enquêtes envoyées, 376 retournés (hors NPAI) soit 35.47% de réponses.





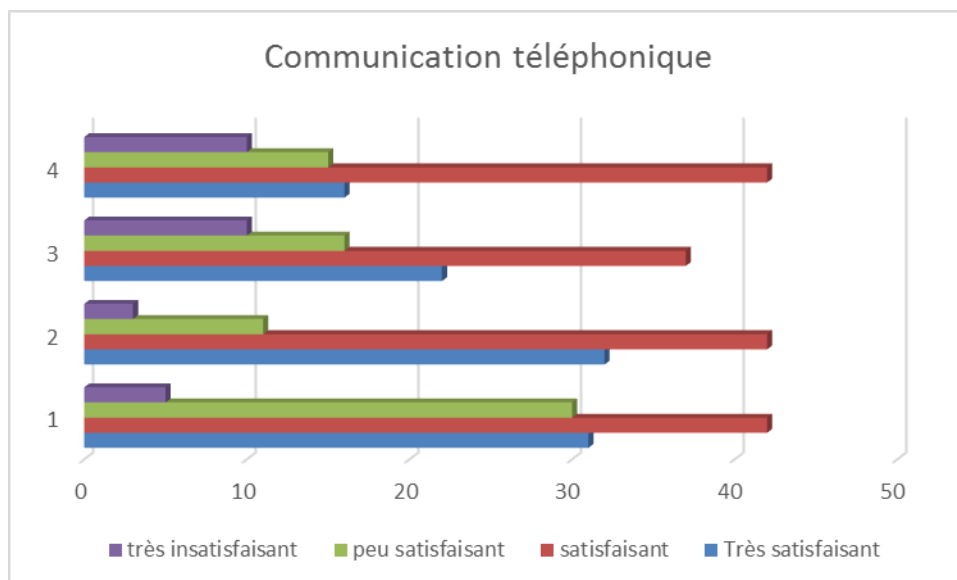
3/ Dépouillement

CF tableau dépouillement

4/ Réponse quantitative

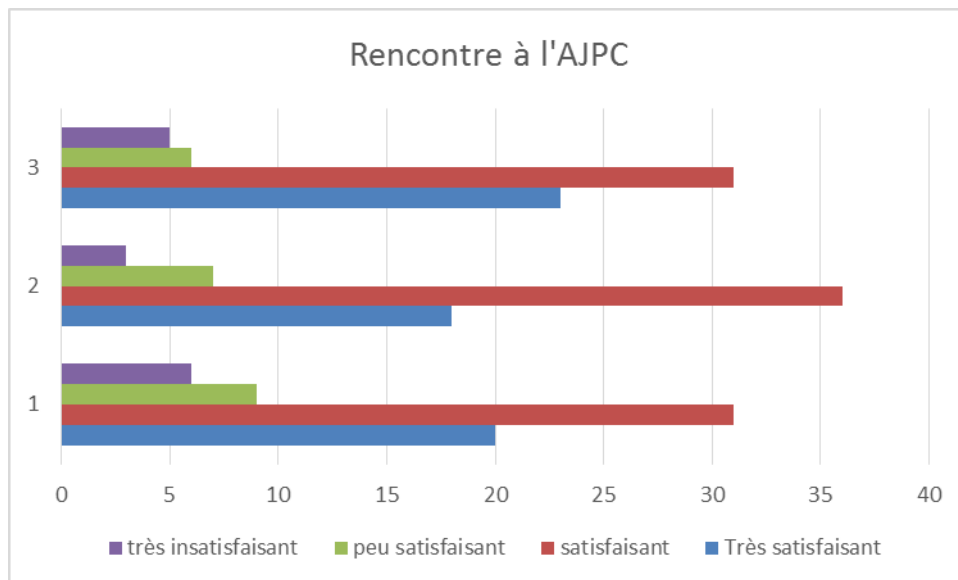
Les données sont extraites des réponses du questionnaire. Cependant, les usagers n'ont pas répondu à totalité des questions ne permettant pas d'établir des statistiques sur une base fiable. Il s'agit donc d'une tendance.

Thème 1 – Relation avec l'AJPC



- 4- Suivi pendant l'absence du délégué référent
- 3- Prise en compte des messages sur le répondeur
- 2- Accueil par le délégué durant la permanence
- 1- Accueil au standard

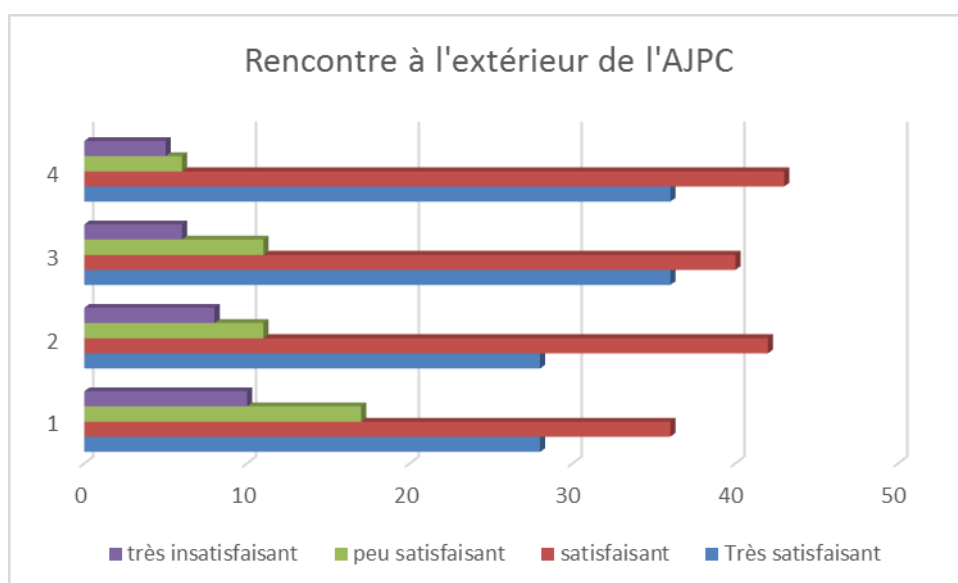
Analyse: L'accueil téléphonique à l'AJPC est un des points à améliorer selon l'enquête. C'est là où se sont exprimés le plus grand nombre d'insatisfactions. Il est à préciser que l'enquête a été réalisée avant la réforme de la procédure d'accueil téléphonique. Les réponses de l'enquête de satisfaction ont été transmises au groupe de travail "permanence téléphonique".



- 3- Accueil dans les locaux
- 2- Horaires ouvertures des locaux
- 1- Accessibilité aux locaux

Analyse : Le taux de réponse est inférieur aux autres questions car tous les usagers ne se déplacent pas à l'AJPC. Le peu de réponse fait ressortir un résultat plutôt positif sur l'accessibilité malgré les difficultés connues :

- point à revoir compréhension de la question?

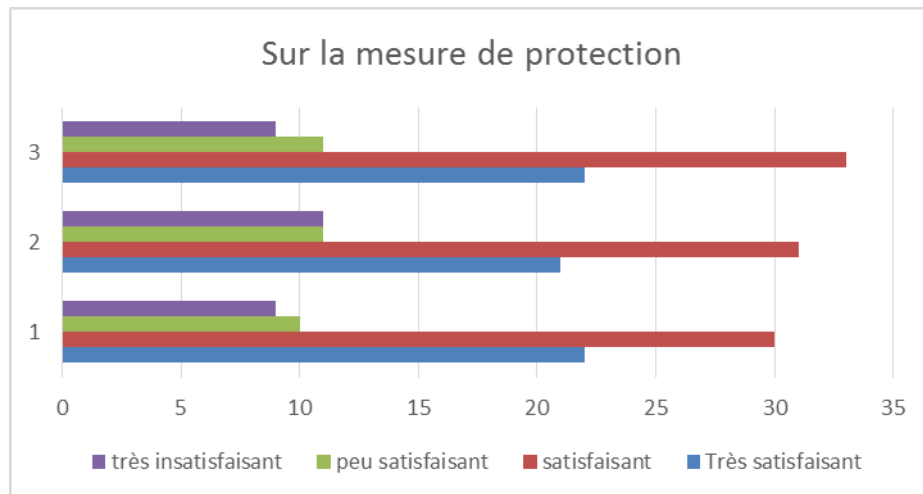


- 4- Confidentialité des échanges
- 3- Convivialité des échanges
- 2- Duré de la rencontre

1- Fréquence des rencontres

Analyse : Les usagers expriment une relative satisfaction. Néanmoins, certains usagers aimeraient une fréquence de rencontre plus importante.

Thème 2 – Qualité de l'information

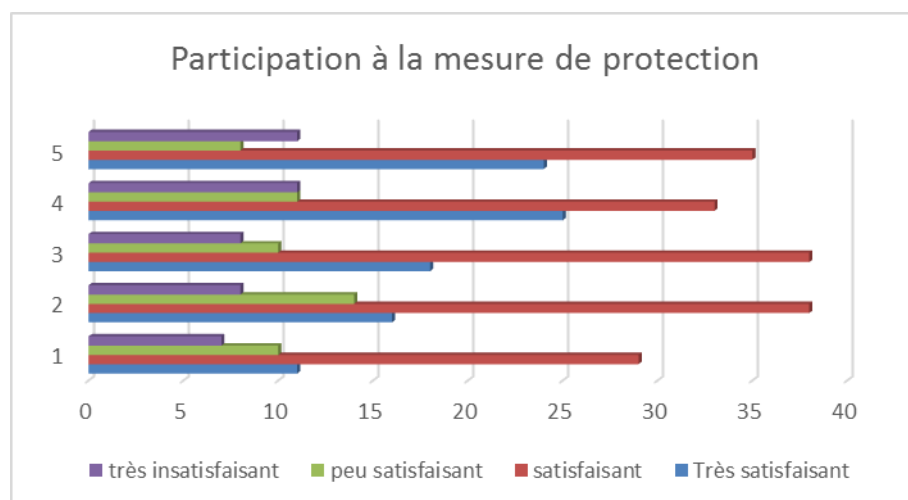


3- Explications des missions de l'AJPC

2- Explication du CRG

1- Explication du livret d'accueil

Analyse : Le bilan est globalement positif. Cependant certains usagers témoignent qu'ils sont très insatisfaits. Le questionnaire ne permet pas d'établir si le motif de l'insatisfaction est dû à l'absence d'information ou à la qualité d'information.



5- Information sur les démarches administratives

4- Information sur la tenue des comptes

3- Participation à la mise en place des projets

2- Participation au budget

1- Participation à l'élaboration du DIPM

Analyse: Les résultats sont proches du tableau précédant et entraînent les mêmes interrogations. Les questions du budget et de la tenue de compte suscitent le plus d'interrogations.

5/ Commentaires des usagers

Commentaires positifs recueillis (ordre décroissant) :

- Bonne compétence/relation avec le délégué
- tout va bien
- bon suivi par le délégué

Commentaires négatifs recueillis (ordre décroissant) :

- Pas ou peu de VAD
- recevoir les relevés de comptes mensuellement - avoir des informations sur le budget
- manque de contact avec le délégué
- pas d'information sur les documents de la loi 2002-2
- manque d'information sur le suivi du dossier ou des démarches en cours
- changement régulier du délégué
- difficulté pour joindre l'AJPC
- locaux non accessibles aux personnes à mobilité réduite
- manque de respect/désagréable lors des échanges téléphoniques
- pas de remise de CRG
- pas de réponses aux demandes formulées
- demande le changement du SMJPM (= AJPC)
- demande le changement du délégué MJPM
- ne connaît pas le délégué MJPM en charge de son suivi
- impossibilité d'effectuer des règlements via Internet.

6/ Réponses apportés ou projets :

- difficulté pour joindre l'AJPC
Groupe projet « Permanence téléphonique »
- manque de respect/désagréable lors des échanges téléphoniques
Formation à l'étude pour les assistantes et pouvant être étendue à tout le personnel de l'AJPC
- Envoi des relevés de compte : avec la CEIDF et la BFCC possibilité d'envoi direct aux usagers, mise en place d'alarme pour les autres banques.
- impossibilité d'effectuer des règlements via Internet.

Annexe 6 : Estimation du coût prévisionnel de la refonte du projet (année 2016)

Groupe I	Mémoire
Groupe II	
Recrutement de 2 délégués	62 520 €
Recrutement d'un psychologue (0.2 ETP)	7 840 €
Formation (CAFERUIS)	6 880€
Groupe III	
Dotation aux amortissements pour accessibilité personne à mobilité réduite	5 200 €
Dotation aux amortissements véhicules	2730 €
TOTAL	88 170 €

Annexe 7 : plan d'actions et calendrier

Projets	Échéances	Actions	Intervenants	Indicateurs de suivi	Indicateurs de résultat
Réécriture du projet d'établissement	Déc. 2015	Diagnostic de l'évaluation interne. Lancement. Présentation au CA.	Directeur Président Administrateurs	Respect des échéances	Validation et diffusion du projet de service
	Janv. 2016	Réunion plénière Composition du COPIL	Directeur Directeur-adjoint Chef de service	Mise en place des groupes (adhésion des professionnels et des usagers)	
	Fév. à mai 2016	Mise en place des groupes projets Élaboration	Equipe Direction Usagers Professionnels Administrateurs	Compte rendu des groupes projets	
	Juin 2016	Pré validation	COPIL		
		Validation	Conseil d'administration		
Réécriture des documents loi 2002-2	Juil. 2016	Ecriture des lettres de mission	Chef de service COPIL	Mise en place des groupes (adhésion des professionnels et des usagers)	Validation et diffusion des : - DIPM - Notice - Livret - Règlement - Procédures Mise en place et suivi des indicateurs (Nbre VAD) (Nbre DIPM)
	Août à déc. 2016	Mise en place des groupes projets Élaboration	COPIL Chef de service Professionnels Usagers Prestataires extérieurs	Compte rendu des groupes projets	
	Janv. 2017	validation	Directeur Directeur adjoint Chef de service		
Réunion éthique	Oct.2015	Budgétisation	Directeur	Participation des professionnels	Pérennisation de la démarche par l'embauche d'un professionnel En remplacement du prestataire (psychologue 0.2 ETP)
	Nov. 2015	Ecriture cahier des charges Recherche prestataire	Directeur		
	Janv. 2016	Etude organisation	Equipe direction Prestataire	Intérêt et qualité des débats	
	Fév. à juin 2016	Mise en place 3 réunions	Equipe direction Professionnels Prestataire		

	Juil 2016	Bilan d'étape et évaluation	Equipe direction Prestataire		
	Juil. à nov. 2016	3 réunions	Equipe direction Professionnels Prestataire		
	Nov. 2016	Bilan final Evaluation			

Formation professionnelle	Fév.2016 à déc. 2016	Notions de psychologie Relation d'aide avec un public en difficulté Approche du handicap psychique	Directeur-adjoint Prestataire (centre de formation)	Adhésion des professionnels Retour du formateur	Effectivité de la formation : Accueil du public Qualité de l'information
---------------------------	----------------------	--	---	--	--