



**INSTITUER L'ACCOMPAGNEMENT PERSONNALISÉ DE  
MAJEURS PROTÉGÉS DANS UN SERVICE DE PROTECTION.**

**Didier GADEL**

**2010**

*cafdes*



---

# Sommaire

---

<b>Introduction .....</b>	<b>1</b>
<b>1 L'ÉVOLUTION DES MESURES CIVILES DE PROTECTION DES MAJEURS : D'UNE PROTECTION DES BIENS À UNE PROTECTION DE LA PERSONNE .....</b>	<b>5</b>
<b>1.1 Les politiques publiques antérieures à la loi n°2007-308 : la primauté de la protection des biens.....</b>	<b>5</b>
1.1.1 Les mesures de protection avant la loi n°1968-5 : du statut d'aliéné.....	5
1.1.2 ... au statut de majeur incapable : la loi n°1968-5 ou les frémissements de l'individualisation dans le prononcé de la mesure .....	7
1.1.3 Historique et analyse des limites de la loi n°1968-5 : une loi inadaptée aux évolutions sociologiques.....	10
<b>1.2 Les nouvelles priorités de la loi n°2007-308 dans l'exercice des mesures de protection .....</b>	<b>14</b>
1.2.1 L'affirmation des principes de nécessité, subsidiarité et de proportionnalité .....	14
1.2.2 Le maintien de la protection des biens de l'usager et la clarification des différents actes patrimoniaux.....	16
1.2.3 La protection de la personne de l'usager et son droit à l'information.....	18
1.2.4 Le respect des libertés individuelles, des droits fondamentaux, de la dignité et de l'autonomie du majeur .....	20
1.2.5 L'intégration des services Mandataires Judiciaires à la Protection des Majeurs dans les établissements sociaux et médico-sociaux relevant de la loi 2002-02 : du statut de majeur protégé à celui d'usager et de « majeur protégé accompagné » .....	23
<b>2 L'UNION DÉPARTEMENTALE DES ASSOCIATIONS FAMILIALES DE L'HERAULT : NOTRE MISE EN ŒUVRE DE LA RÉFORME ET NOS LIMITES EN MATIÈRE D'ACCOMPAGNEMENT PERSONNALISÉ.....</b>	<b>26</b>
<b>2.1 L'UDAF 34 : son histoire et ses missions .....</b>	<b>26</b>
<b>2.2 L'établissement principal et ses antennes.....</b>	<b>29</b>
2.2.1 Environnements et acteurs de l'UDAF 34.....	29
2.2.2 Présentation et organisation du service protection des personnes .....	32
<b>2.3 La population suivie par le service protection des personnes .....</b>	<b>36</b>

2.3.1	Une population isolée vivant majoritairement en milieu ouvert bénéficiaire de curatelle renforcée.....	36
2.3.2	Projection sur l'évolution future des populations confiées aux services MJPM : maintien des données ou révolution ?.....	38
<b>2.4</b>	<b>Analyse de nos procédures et pratiques professionnelles dans l'exercice des mesures civiles de protection au prisme de la réforme : un accompagnement personnalisé insuffisant.....</b>	<b>40</b>
2.4.1	Les premières rencontres avec l'utilisateur : un moment clé, terreau des relations naissantes avec l'UDAF 34, marquée par une divergence des évaluations .....	40
2.4.2	Le suivi de l'utilisateur à l'UDAF 34 : le temps de l'action, outil de la gestion courante, de la protection de la personne et de ses biens, altérée par une présence insuffisante sur le terrain .....	43
2.4.3	La fin de la mesure met-elle un terme à l'accompagnement du majeur ? .....	49
<b>3</b>	<b>INSTITUER L'ACCOMPAGNEMENT PERSONNALISÉ DANS LE SERVICE PROTECTION DES PERSONNES DE L'UDAF 34 : PASSER DU STATUT DE MAJEUR PROTÉGÉ A CELUI D'USAGER ACCOMPAGNÉ .....</b>	<b>51</b>
<b>3.1</b>	<b>L'expérimentation du projet personnalisé : un outil pour répondre à l'accompagnement personnalisé dans la protection de la personne .....</b>	<b>51</b>
3.1.1	Analyse des notions de projet et d'accompagnement personnalisés.....	51
3.1.2	Croisement du projet personnalisé et de la protection de la personne : les finalités recherchées en matière d'accompagnement personnalisé dans les mesures civiles de protection .....	52
3.1.3	La sensibilisation des équipes sur la protection de la personne et le projet personnalisé : une priorité par la formation externe et interne .....	55
3.1.4	Conception de la forme et du contenu du projet personnalisé : les missions du comité de pilotage .....	57
3.1.5	La transcription du projet et de l'accompagnement personnalisés dans la démarche qualité.....	60
3.1.6	Intensifier nos visites au domicile des usagers durant la mise en œuvre du projet personnalisé : .....	60
3.1.7	Le soutien apporté aux mandataires dans la mise en œuvre du projet personnalisé : réduire la charge de travail et favoriser les échanges communs..	63
3.1.8	Modification du projet d'établissement et de service au prisme des évolutions ...	65
3.1.9	Mesurer les effets sur l'exploitation du service .....	66
3.1.10	L'évaluation des effets de l'accompagnement personnalisé dans la protection de la personne, l'autonomie et le droit à l'information du majeur .....	67

<b>3.2 La révision des procédures existantes au prisme de l'accompagnement personnalisé.....</b>	<b>67</b>
3.2.1 L'amélioration de la procédure d'admission des usagers .....	67
3.2.2 L'amélioration des procédures qualités relatives à la protection des biens en y intégrant l'accompagnement personnalisé .....	69
<b>Conclusion .....</b>	<b>75</b>
<b>Bibliographie .....</b>	<b>77</b>
<b>Liste des annexes .....</b>	<b>I</b>

---

## Liste des sigles utilisés

---

**ANESM** : Agence nationale de l'évaluation et de la qualité des établissements et services sociaux et médico-sociaux

**ASLL** : Accompagnement social lié au logement

**CCAS** : Centre Communal d'Action Sociale

**CASF** : Code de l'Action Sociale et des Familles

**CC** : Code Civil

**CDAPH** : Commission Départementale de l'Autonomie et des Personnes Handicapées

**CNC** : Certificat National de Compétences

**CPOM** : Contrat Pluriannuel d'Objectifs et de Moyen

**DDCS** : Direction Départementale de la Cohésion Sociale

**DIPM** : Document Individuel de Protection du Majeur

**ESMS** : Etablissement Sociaux et Médico-sociaux

**ETP** : Equivalent Temps Plein

**INSEE** : Institut National des Statistiques et des Sciences Economiques

**MAJ** : Mesure d'Accompagnement Judiciaire

**MASP** : Mesure d'accompagnement Social personnalisé

**MJPM** : Mandataire Judiciaire à la Protection des Majeurs

**SAVS** : Service d'Accompagnement à la Vie Sociale

**TPSA** : Tutelle aux Prestations Sociales Adultes

**TPSF** : Tutelle aux Prestations Sociales et Familiales

**UDAF 34** : Union Départementale des Associations Familiales de l'Hérault

**VAD** : Visite à Domicile

## Introduction

Avant d'écrire ce mémoire de la position de directeur au sein de l'Union Départementale des Associations Familiales de l'Hérault (UDAF 34) depuis août 2009, ma formation de juriste et mes convictions personnelles m'ont amené à y travailler comme délégué à la tutelle depuis mars 2002. La promulgation de nouveaux textes juridiques régissant directement ou indirectement notre activité est pour une équipe un moment fort, source de remises en questions des pratiques tout en maintenant les principes associatifs fondamentaux.

Après 7 années de gestation législative malgré l'urgence révélée par le rapport Favard d'avril 2000, la loi n°2007-308 du 5 mars 2007 réformant les mesures de protection judiciaire relatives aux mineurs et aux majeurs protégés est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2009. En plus de réaffirmer le principe de protection des biens posé par l'essentiel des textes juridiques au cours de l'histoire, elle a consacré celui de la protection de la personne du majeur mis à jour par la jurisprudence et les instances européennes, occulté par la loi n°1968-5 du 3 janvier 1968.

La réforme a requalifié les services tutélaires, dont celui de l'UDAF 34, en services de Mandataires Judiciaires à la Protection des Majeurs (MJPM). Ils ont intégré les établissements sociaux et médico-sociaux (ESMS) régis par les dispositions de la loi 2002-2 du 2 janvier 2002. Institués par les associations suite à la législation sur les Tutelles aux Prestations Sociales Familiales (TPSF) en 1932 et les Tutelles aux Prestations Sociales Adultes (TPSA) en 1966, ils ont tout d'abord exercé ces mesures dites d'accompagnement social. Puis, ils ont géré les mesures civiles de protection que sont les curatelles et tutelles d'Etat, instituées par la loi n°1968-5. Dès lors, leur appartenance aux ESMS ne pouvait qu'être légitimée par le législateur car ces services, même s'ils exécutent des mandats judiciaires, sont depuis la loi n°2007-308 tenus d'accompagner les usagers en fonction des mesures qui leurs sont confiées.

Comme je le présenterai dans ce mémoire, les pratiques professionnelles des services tutélaires ont évolué au fil des années en fonction des différents textes législatifs, impactés par les mutations sociales. Par exemple, fin des années 60, les familles étaient de moins en moins disponibles pour gérer les mesures de protection civiles au profit de leurs proches. Ce besoin a nécessité de confier les mandats aux associations tutélaires sous la responsabilité de l'Etat, via la loi 1968-5 du 3 janvier 1968 qui a institué les curatelles et tutelles d'Etat. Cette loi privilégiait avant tout la protection des biens des majeurs afin de leur éviter d'être victime d'abus de faiblesse, sans expressément

demander aux délégués de sonder les besoins réels des usagers et de les accompagner dans la vie de la mesure. Les associations tutélares ont du s'adapter, notamment en recrutant aux côtés des travailleurs issus des filières sociales, pourtant majoritaires dans la gestion des TPSA et TPSF, d'autres profils : juristes, administratifs, comptables ou encore informaticiens.

Les services de tutelles exerçant des mesures civiles ont privilégié une gestion administrative, à savoir faire les démarches pour le majeur quelle que soit la mesure de protection au lieu de l'impliquer, de le rendre acteur, minimisant son accompagnement sur le terrain. Cette tendance a été amplifiée par le nombre de suivis confiés aux délégués à la tutelle, en moyenne 70, alors que ceux aux prestations sociales s'en voyaient attribuer la moitié en raison d'un financement plus important.

Au prisme de la loi 2002-02, la réforme de 2007 pose un principe fondamental qui va nécessiter que nous interroguions nos pratiques professionnelles dans les mesures civiles : l'usager, au profit duquel doivent être mis en œuvre un suivi et un accompagnement personnalisé, doit être replacé au cœur du dispositif de la mesure, ce qui signifie que sa volonté et donc son consentement doivent être forcément recherchés par le mandataire judiciaire à la protection des majeurs (MJPM), quelle que soit sa mesure de protection, selon des modalités adaptées à ses besoins et son état de santé afin de favoriser son autonomie. En d'autres termes, le mandataire doit gérer le mandat avec l'usager et plus seulement pour l'usager, afin de lui rendre sa place effacée au fil des années. En effet, comme je l'illustrerai au cours de ce mémoire, c'est sa participation quotidienne, essentielle à la réussite de son projet, qui différencie le service aux personnes que nous devons conduire de la prestation de service du secteur marchand ou artisanal<sup>1</sup>.

C'est dans ce contexte que L'UDAF 34 gère un établissement basé à Montpellier, composé de pôles transversaux que j'énumérerai plus en avant. Ce mémoire porte sur l'activité principale constituée par la gestion des mesures civiles de protection, exercée par le service protection des personnes au sein du pôle d'intervention sociale. Son projet, écrit en juin 2009, précise les grands axes de travail des mandataires dans l'esprit des lois 2002-2 et 2007-308 : les notions d'accompagnement et de projet personnalisés y sont mentionnées à plusieurs reprises.

---

<sup>1</sup> JOING J.L, 2001, « à la recherche du service perdu... » in JOING J.L, *Maîtriser les projets individualisés (ou projets de vie...) au cœur de la démarche qualité*, Genève : Des Deux Continents, pp. 38-42

En ma qualité de directeur, il est essentiel de m'assurer que nos usagers soient fréquemment rencontrés afin que nous leur prodiguions un réel accompagnement personnalisé, aussi bien en matière de protection des biens que de la personne. La rédaction de notre projet de service n'est que le préambule descriptif de notre intervention auprès des usagers, faut-il encore que nos pratiques sur le terrain en soient la déclinaison. Or, comme je l'expliquerai dans ce mémoire, bien que le nombre de suivis et la charge de travail par mandataire aient diminué ces dernières années, le défaut d'institutionnalisation de l'accompagnement personnalisé génère d'importantes insuffisances et divergences professionnelles en la matière.

A l'aube d'une réforme source d'un nouvel élan et d'un nouveau regard sur les majeurs protégés, j'estime qu'il est possible d'accompagner le changement des pratiques professionnelles en instituant l'accompagnement personnalisé du majeur protégé, aussi bien dans le volet protection de la personne que dans celui de ses biens. Cela aura pour effet d'amener les mandataires à réinvestir le terrain auprès de l'utilisateur afin de répondre à ses besoins, tout en le rendant acteur de sa mesure de protection.

Toutefois, instituer l'accompagnement personnalisé, alors que leurs pratiques professionnelles n'y sont pas coutumières, va nécessiter une mobilisation et un accompagnement de l'ensemble des équipes en tenant compte de leurs possibles résistances.

A mon sens, le contexte législatif actuel ne peut se comprendre qu'au regard des évolutions passées. C'est pourquoi dans une première partie, j'analyserai l'évolution des politiques publiques relatives aux mesures civiles de protection, marquée par la juxtaposition de la protection de la personne à celle des biens, créatrice d'un nouveau statut pour le majeur protégé. Puis, dans une seconde partie, je présenterai globalement l'UDAF 34 avant de mettre en lumière au prisme de la réforme nos pratiques et limites professionnelles en terme d'accompagnement du majeur. Enfin, dans une troisième et dernière partie, j'exposerai mon plan d'action afin d'instituer l'accompagnement personnalisé. J'expérimenterai tout d'abord le projet personnalisé afin de répondre à l'accompagnement de l'utilisateur dans la protection de sa personne. Je réviserai ensuite les procédures existantes afin de satisfaire à son accompagnement dans son admission et la protection de ses biens.

# 1 L'ÉVOLUTION DES MESURES CIVILES DE PROTECTION DES MAJEURS : D'UNE PROTECTION DES BIENS À UNE PROTECTION DE LA PERSONNE

Historiquement, les politiques publiques et les pratiques professionnelles ont privilégié la protection des biens sans se préoccuper de la personne protégée. Il a fallu attendre la loi n°1968-5 pour qu'un frémissement d'individualisation de la mesure apparaisse. Mais c'est la loi n°2007-308 qui a, entre autres priorités, consacré la protection de la personne à l'égal de celle des biens, lui conférant un nouveau statut. C'est cette évolution que j'ai voulu mettre en lumière dans cette partie du mémoire.

## 1.1 Les politiques publiques antérieures à la loi n°2007-308 : la primauté de la protection des biens

### 1.1.1 Les mesures de protection avant la loi n°1968-5 : du statut d'aliéné...

Depuis des siècles, la nécessité de protéger les biens des personnes vulnérables s'imposait au législateur et à la Justice, il en va autrement de leur personne et de leur accompagnement.

**Le Droit romain** privilégiait avant tout la protection des biens de l'individu dit « aliéné », laissant à la famille le soin de s'occuper de lui en l'absence de protection de la personne assurée par les textes, que ce soit au niveau médical ou dans ses droits et libertés fondamentaux. Deux types de mesures cohabitaient : la curatelle légitime pour les malades, l'interdiction pour les prodigues.

**Dés le 12<sup>ème</sup> siècle**, l'interdiction est prononcée à l'encontre des prodigues, les débiles et les malades mentaux. La famille assurait la protection des biens. Le majeur était sous la responsabilité de la solidarité familiale, toujours prégnante à cette époque. En son absence, les personnes erraient souvent sans protection<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> ESQUIROL J.E.D., 1832, *Aliénation mentale. Des illusions chez les aliénés. Question médico-légale sur l'isolement des aliénés*. Paris : Crochard

**En 1804**, le Code Civil (CC) a instauré deux régimes de protection de la personne dites « aliénée », l'interdiction et la dation d'un conseil judiciaire :

\* L'interdiction posée par l'article 489 ancien CC visait les personnes souffrant d'un état habituel « d'imbécillité, de démence ou de fureur ». Le tuteur était chargé de gérer les biens, de protéger sa personne et de le représenter. Le volet protection de la personne sans véritablement être défini commence à apparaître, preuve de l'évolution des mœurs de la société civile.

\* La dation d'un conseil judiciaire, formulée à l'égard des prodigues (article 513 ancien CC), engendrait un régime d'assistance dans la protection des biens.

A travers ces textes, les rédacteurs du Code Civil de 1804 ont privilégié la protection du patrimoine familial par la justice. A contrario, aucun texte juridique ne réglementait l'internement des aliénés, laissant toujours le soin à la solidarité familiale de jouer son rôle. Pourtant, l'idée selon laquelle l'aliéné est un malade commence à naître, grâce au Docteur PINEL puis à son confrère ESQUIROL, symbole du frémissement d'un besoin de mesures de protection et d'assistance de la personne sur le volet médical.

**La loi du 30 juin 1838<sup>3</sup>** sur les aliénés, loi de police et d'assistance, a régi l'hospitalisation des malades mentaux ainsi que leur statut juridique, tout en définissant le régime spécifique et temporaire des « aliénés non interdits » suivis par la médecine. Ainsi, elle posait les premiers composants d'un suivi et d'un accompagnement médical de la personne, sans toutefois aborder la question de l'accompagnement social qui restait encore une charge familiale sans cadre légal. Elle garantissait la protection de leurs intérêts civils à condition qu'ils soient internés, via l'administration provisoire des biens<sup>4</sup> gérée gratuitement par un administrateur légal, dans la limite d'actes de conservation et d'entretien courant.

Néanmoins, **dés le début du 20<sup>ème</sup> siècle**, les juristes et les médecins admettaient que les textes du Code Civil et de la loi de 1838 étaient devenus obsolètes. Preuve en est, le déclin des régimes de protection était constant. Pour l'illustrer, il y avait annuellement en moyenne 300 à 400 interdictions et 150 à 200 dations de conseil judiciaire alors que, dans le même temps, le nombre de malades mentaux non pris en soins dans les hôpitaux ne cessait de s'accroître. De multiples raisons expliquaient ce désintérêt : l'interdiction était considérée comme humiliante voire infamante pour la famille qui devait en plus traduire en justice le membre à protéger, lenteur de la procédure devant

---

<sup>3</sup> Loi sur les aliénés n°7443 du 30 juin 1838

<sup>4</sup> Articles 31 à 39 de la loi du 30 juin 1838

le tribunal et manque de flexibilité des régimes de protection qui ne tenait pas compte de la situation de famille du malade, de la consistance de son patrimoine, de ses capacités et de l'évolution de son état de santé. En réponse, une multitude de projets de loi orientés vers une réforme avaient été déposés sous la troisième République. Certains s'orientaient vers une réforme globale du régime des aliénés en proposant une loi unique relative à la représentation, l'assistance, la protection de la personne et la protection des biens. A contrario, d'autres projets prônaient une scission entre l'administration des biens et les mesures d'internement. Malgré ces divergences, un aspect de la réforme faisait la quasi-unanimité, à savoir la nécessité de supprimer tout ce qui, dans les textes, faisait référence au malade mental.

Ces différents projets et propositions de loi n'ont pas abouti, non seulement en raison de l'histoire (guerres, expiration des législatures), mais également à cause des difficultés soulevées par la réforme des textes relatifs à l'internement, qui touchent à la sécurité publique et aux libertés individuelles. C'est dans ce contexte que la loi du 3 janvier 1968<sup>5</sup> a été votée.

### **1.1.2 ... au statut de majeur incapable : la loi n°1968-5 ou les frémissements de l'individualisation dans le prononcé de la mesure**

#### **A) Ses fondements : la loi n°64-1230 portant réforme de la protection des mineurs**

Cette loi du 14 décembre 1964<sup>6</sup> a exercé une réelle influence sur les travaux de réforme propres aux incapables majeurs. En effet, les règles applicables à la gestion des biens des incapables majeurs sont profondément liées, dans notre droit, aux règles de la minorité. Pour s'en convaincre, il suffit de se référer à l'article 509 ancien du CC qui renvoyait pour tout ce qui concernait la mesure d'interdiction à la tutelle des mineurs. Cette loi a essentiellement eu pour objectif de créer un système de protection des biens des mineurs cohérent et moderne, en rupture avec la situation antérieure. En effet, la tutelle des mineurs instaurée en 1804, n'était pas un système juridique homogène, mais plutôt la juxtaposition de règles d'origines diverses. Deux nouveautés ont été immédiatement apportées dans cette réforme :

---

<sup>5</sup> Présidence de la République Française et Ministère de la justice, loi n°1968-5 du 3 janvier 1968 portant réforme du droit des incapables majeurs, JORF du 4 janvier 1968 pp. 114-118

<sup>6</sup> articles 389 à 475 anciens CC

- d'une part, l'institution d'un juge spécialisé, le juge des tutelles, dont on a pu dire qu'il était au cœur du système de protection des biens des mineurs et qu'il en constituait le pivot.

- d'autre part, le recours fréquent à l'administration légale (sans conseil de famille).

La tutelle des majeurs ne pouvait rester calquée sur les règles anciennes de la tutelle des mineurs, et la réforme de 1968 a eu pour objet premier de transposer aux majeurs les dispositifs avantageux de la loi n° 64-1230 : gestion dynamique, claire et juge spécialisé. La rédaction du projet de réforme a été confiée à M. le doyen CARBONNIER, professeur à la Faculté de droit et des sciences économiques de Paris. L'Assemblée nationale adoptait définitivement le texte le 20 décembre 1967.

Promulguée le 3 janvier 1968, elle apparaît comme une mesure de protection d'ordre général et ne réforme pas le régime d'internement des aliénés. En revanche, elle proclame l'indépendance du régime de protection par rapport à celui du traitement médical. Ainsi, le régime de protection dépend de l'altération des facultés personnelles du sujet et de l'inaptitude totale ou relative à la gestion des biens qu'elle pourrait entraîner.

Du fait de cette indépendance du médical et du juridique, et bien que les mesures de protection et les mesures thérapeutiques répondent à des fins différentes, le but est de réintégrer le majeur dans la société. Ces nouvelles formules de protection des biens vont dans le sens d'une plus grande liberté octroyée aux populations concernées.

## B) Populations visées par la loi

L'article 488 ancien du CC pose le principe de la capacité des majeurs et les exceptions que constituent les mesures de protection. L'incapable majeur, tel qu'il est cité par la loi, perd la faculté d'agir dans trois cas dont les deux premiers sont toujours d'actualité :

- **L'altération des facultés mentales** : il s'agit de la maladie, d'une infirmité ou d'un affaiblissement lié à l'âge, évitant ainsi de limiter la protection aux seuls malades mentaux ce qui les aurait stigmatisés.

- **L'altération des facultés corporelles** : depuis longtemps se posait le problème de la protection des sourds, des non-voyants, des personnes en situation de handicap moteur ou comateux. Le texte de la loi de 1968 étend les mesures de protection à ces personnes. Dans ce cas l'altération doit empêcher l'expression de la volonté.

- **En cas de comportement qui ne peut pas être qualifié véritablement de pathologique mais qui menace les conditions d'existence de la personne** : c'est le cas de la prodigalité, qui se définit ici comme le fait d'effectuer de manière continue des dépenses immodérées (achats, emprunts, dons...) mettant en péril le capital ou les ressources de l'intéressé, de l'intempérance, qui est ici synonyme d'éthylisme et de l'oisiveté, qui se caractérise par le refus non justifié d'exercer toute activité rémunératrice. Pour répondre à un besoin social, le législateur a élargi le champs de la protection juridique à ces comportements générateurs de difficultés sociales importantes (perte du logement, précarité, absence de soins...). Comme je l'expliquerai ultérieurement, c'est cette ouverture qui a en partie entraîné la multiplication des mises sous protection et que la loi n°2007-308 a supprimé.

C) Les prémices de l'individualisation de la mesure : la sauvegarde de justice, la curatelle et la tutelle

Ces mesures et les grands principes qui les animent, sont toujours présents dans la réforme du 5 mars 2007, avec des spécificités que je détaillerai à postériori. C'est pourquoi j'en trace dès à présent les grands contours en annexe 1<sup>7</sup>. Elles ont pour rôle principal de protéger les biens. Accessoirement, quelques articles régissent les aspects purement civils ou juridiques de la protection de la personne, tels que le mariage, le testament, le divorce... mais toujours afin de préserver indirectement des aspects patrimoniaux. Seuls deux dispositifs applicables à toutes les mesures de protection plaident en faveur d'une protection de la personne du majeur. D'une part, le procureur et le juge ont le droit inconditionnel de le visiter ou le faire visiter<sup>8</sup> et, d'autre part, son logement, ses meubles et ses objets personnels doivent être conservés à sa disposition aussi longtemps que cela est possible<sup>9</sup>. L'objectif est de maintenir ses repères sociaux et d'éviter qu'ils soient trop rapidement sacrifiés par le gestionnaire de la mesure.

D'un point de vue global, le législateur a instauré un **régime plus souple**. Il permet que, pour chaque majeur et à chaque moment, puisse être choisie la mesure de protection la plus efficace et la plus adaptée à son état de santé, à sa situation matrimoniale ainsi qu'à la nature des biens à sauvegarder. En effet, la curatelle et la tutelle sont modulables : **cela constitue pour moi les prémices de l'individualisation dans le prononcé de la mesure**, afin de répondre plus spécifiquement aux besoins de protection des biens en fonction de l'autonomie du majeur. Par exemple, bien que la

---

<sup>7</sup> Voir page II

<sup>8</sup> article 490-3 ancien du CC

<sup>9</sup> article 490-2 ancien du CC

curatelle puisse être simple ou renforcée, l'assistance du curateur sera toujours requise dans les actes les plus graves. Cette assistance trace les premiers contours de l'accompagnement du majeur bien qu'il n'ait pas été clairement défini par le législateur.

Pour assurer plus de souplesse et d'individualisation dans le choix du régime de protection, le législateur a confié la décision au juge des tutelles, plutôt qu'au seul Tribunal de Grande Instance habitué aux affaires généralistes. C'est une évolution remarquable dans le droit des incapacités, car même si la fonction première du magistrat est de juger pour protéger, il peut et à mon sens doit le faire en considération de la personne et de ses capacités, d'où la nécessité qu'il soit spécialisé.

Mais au cours des vingt dernières années, l'application de la loi 1968-5 a fait l'objet d'évolutions qui ont aussi révélé ses limites.

### **1.1.3 Historique et analyse des limites de la loi n°1968-5 : une loi inadaptée aux évolutions sociologiques**

#### **A) Les étapes importantes vers la réforme de la loi n°1968-5**

C'est en **1986** que le pouvoir exécutif dresse un premier bilan du nombre important de mesures de protection Etat<sup>10</sup> confiées aux associations, dont l'Etat assure le financement et le contrôle de la gestion via les seuls juges des tutelles. Un premier comité de réflexion se met en place afin d'analyser les causes de l'augmentation et les moyens d'y mettre fin sans toutefois qu'il aille au bout de sa démarche.

En **1996**, le pouvoir en place annonce le dépôt imminent d'une réforme car plus de 500 000 personnes, soit plus d'1% des français majeurs, sont protégées. Or, le dispositif de 1968 devait concerner quelques milliers de personnes seulement.

En **1998**, le rapport des inspections générales des finances, des services judiciaires et des affaires sociales<sup>11</sup>, souligne que le surendettement et la prodigalité sont pris en compte par le juge pour prononcer 21% des mesures. Il précise que la part des mesures Etat est passée de 36.5% à 56.6% entre 1990 et 1996, stigmatisant le coût croissant des mesures de protection à la charge de l'Etat. Ce rapport vise aussi le manque

---

<sup>10</sup> Ministère de la justice, décret n°74-930 du 6 novembre 1974 portant organisation de la tutelle d'état, JORF du 8 novembre 1974, pp. 11307-11308

<sup>11</sup> Inspection Générales des finances, des services judiciaires et des affaires sociales, *rapport sur le fonctionnement du dispositif de protection des majeurs*, 5 juillet 1998, disponible sur internet : <http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/984001980/0000.pdf>

d'homogénéité des pratiques professionnelles dans le secteur tutélaire dans le sens où les acteurs du terrain, relevant de statuts hétérogènes (délégué à la tutelle au sein d'une association, préposé aux hôpitaux, gérant de tutelles privé...), exerçaient les mesures différemment et avec une qualité variable, notamment en terme d'accompagnement du majeur.

En avril **2000**, un groupe de travail présidé par Monsieur FAVARD<sup>12</sup> rend son rapport<sup>13</sup> sur l'urgence d'une réforme. Il mettait en lumière trois préoccupations.

Tout d'abord le mandat tutélaire, étendu à la protection de la personne suite à la décision de la Cour de Cassation de 1989<sup>14</sup>, a changé d'aspect au fil du temps sans bénéficier d'un cadre légal suffisamment clair pour en poser les limites.

La deuxième préoccupation concernait le délaissement par la pratique judiciaire du principe de subsidiarité, pourtant prévu dans la loi de 1968, selon lequel une mesure de protection civile ne doit pas se substituer à la protection sociale, du régime matrimonial ou bien encore à la gestion d'affaire. De plus la famille, berceau de la solidarité quotidienne à laquelle le majeur peut prétendre, devait être préférée aux professionnels pour exercer la mesure. La pratique a démontré que ce principe n'a pas été suivi par les magistrats, tant la solidarité familiale s'est amoindrie.

La dernière préoccupation visait les statuts multiples des gestionnaires professionnels, en résonance du rapport des 3 inspections de juillet 1998<sup>15</sup>, tout en pointant les améliorations nécessaires à un meilleur contrôle du financement et à la reconnaissance du métier de mandataire professionnel via l'institution d'une formation obligatoire. Ce dernier point, qui sera repris par la réforme, constitue un atout dans ma stratégie de direction, car au-delà de l'homogénéisation des compétences que la formation apportera aux équipes de l'UDAF 34, la reconnaissance du statut de Mandataire Judiciaire à la Protection des Majeurs est un moyen de les valoriser tout comme leurs actions. La réforme constitue une opportunité pour nous tous, car elle nous permettra d'écrire ou réécrire le cœur de la profession de mandataire judiciaire, au prisme des nouvelles priorités législatives et en fonction des besoins des usagers qu'il nous faudra à présent sonder, comme je le stipulerai dans mes préconisations.

---

<sup>12</sup> Ministère de l'emploi et de la solidarité, ministère de la justice, ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, *groupe de travail interministériel sur le dispositif de protection des majeurs présidé par Jean FAVARD, rapport définitif*, avril 2000, 332p, [consultable sur internet : le site de la Documentation Française <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/004001167/index.shtml>]

<sup>13</sup> Voir note 1

<sup>14</sup> 1<sup>ère</sup> Chambre civile de la Cour de Cassation, Arrêt du 18 avril 1989, Bulletin 1989 I N° 156 p. 103

<sup>15</sup> Voir note 8

## B) Réflexions sur les limites de la loi n°1968-5

J'ai souhaité mettre en lumière leurs causes et leurs effets sur le secteur tutélaire en général.

Sa première limite résidait dans **la croissance exponentielle du nombre de mesures État**, parfois doublées d'une mesure de tutelle aux prestations sociales adultes. Ce phénomène qui s'explique par la forte diminution du nombre de lits en psychiatrie (de 170 000 en 1970 à 61 000 en 1995 selon le rapport), a fait qu'un nombre croissant de patients soignés en milieu ouvert ont eu besoin d'être protégés. C'est pourquoi pendant ces deux dernières décennies, les services tutélaire se sont vus confier des personnes présentant un profil autre que celui traditionnellement rencontré. Il s'agissait en majorité d'hommes âgés de 20 à 50 ans. En effet, si la sortie de la psychiatrie présente toujours des dangers et des risques pour les malades, c'est également le cas pour les soignants, et en particulier pour le médecin auquel incombe la responsabilité d'une telle décision. La mise en place d'une mesure de protection servait de précaution, de veille pour le majeur et le médecin. Outre des troubles psychiques, ces individus présentaient des difficultés d'adaptation sociale, souvent associées à des conduites addictives. Cet accroissement des mesures n'était donc pas imputable aux juges eu égard à des dysfonctionnements dans l'application de la loi de 1968, car ces situations sociales relèvent souvent de la prodigalité, de l'intempérance ou de l'oisiveté prévues par le texte. Il était plutôt la conséquence d'une métamorphose sociologique qui n'avait pas été envisagée lors la préparation de la loi.

Sa deuxième limite reposait sur **l'insuffisance d'informations relatives au mode de gestion quotidien de la mesure**. Cette carence a engendré des interprétations diverses au sein des services tutélaire, par exemple en matière d'assistance en curatelle. Elle allait d'une simple autorisation écrite jusqu'à assimiler la curatelle à un régime de représentation. Dans ce dernier cas, le délégué à la tutelle se substituait au majeur en opposition avec l'esprit initial de la loi. Autre exemple, le silence voire la carence des textes spécifiques à l'accompagnement des majeurs protégés a laissé le champs libre aux gestionnaires, qu'ils soient familiaux ou professionnels, pour élaborer leur propre appréciation de cette notion sur le terrain, parfois pour le meilleur, parfois pour le pire, générant de l'incertitude et de l'instabilité pour tous les acteurs de la mesure (juges, gestionnaires, familles et majeurs). En effet, même s'il est constant que notre

société civile est régie par des droits et libertés fondamentaux<sup>16</sup>, ils sont communs à tous et nécessitent des interprétations en fonction des situations. Or, je ferai preuve d'un certain angélisme en soutenant qu'il est facile pour les professionnels que nous sommes de trouver l'équilibre parfait entre protection, respect de l'autonomie et les libertés et droits fondamentaux. Au contraire, comme la protection passe aussi par la restriction, celle-ci peut parfois vaciller vers de la maltraitance institutionnelle, caractérisée notamment par l'absence de prise en compte et parfois même d'écoute de la volonté du majeur.

Les directeurs des services de tutelles ont la responsabilité de non seulement s'enrichir de l'abondante jurisprudence non exempte de revirement, mais aussi de réfléchir et développer des stratégies pour accompagner les professionnels vers cet équilibre. La tâche n'est pas simple pour tous voire même inachevée pour la majorité. Dernier exemple, alors que le Code de l'Action Sociale et Familiale (CASF) dispose clairement que la tutelle aux prestations sociales doit être exercée en dispensant au majeur un accompagnement social afin qu'il retrouve son autonomie, des délégués à la tutelle ont reconnu ne pas faire de différence avec une mesure civile. Ces difficultés pour poser des limites dans et entre les mesures sont toujours des réalités professionnelles quotidiennes et représentent un risque d'arbitraire pour l'utilisateur.

Sa dernière limite consistait à mon sens **dans le décalage avec la décision de la Cour de Cassation de 1989 et la recommandation européenne n° R 99-4<sup>17</sup>, qui a étendu le mandat tutélaire à la protection de la personne**. Or, lorsqu'il s'agit d'un sujet aussi sensible que la protection de la personne, l'insuffisance des textes législatifs engendre parfois des pratiques professionnelles contestables. Elles peuvent être carencées en matière de protection de la personne, illustrée par un accompagnement social insuffisant (logement, santé...). Elles revêtent même un caractère abusif voire liberticide lorsque le gestionnaire cherche à contrôler et diriger la vie du majeur en imposant ses règles. Or, comme j'y reviendrai dans mes préconisations, il est de ma responsabilité de veiller à la cohérence des moyens pour border le mieux possible l'intervention des mandataires, afin qu'ils ne tombent pas dans ces excès vis à vis des personnes confiées à l'UDAF 34.

---

<sup>16</sup> Préambule de la constitution française du 4 octobre 1958 qui renvoie à la déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 et au Préambule de la constitution française du 27 octobre 1946, [visité le 15 janvier 2010], disponible sur internet : [www.legifrance.gouv.fr/html/constitution/constitution.htm](http://www.legifrance.gouv.fr/html/constitution/constitution.htm)

<sup>17</sup> Conseil de l'Europe, Comité des ministres, *Principes concernant la protection juridique des majeurs incapables*. Recommandation n° R 99-4 adoptée par le Comité des ministres du Conseil de l'Europe le 23 février 1999, Strasbourg : Edition du Conseil de l'Europe

Suite au rapport FAVARD, les ministères ont travaillé mutuellement sur le projet de réforme avant de faire adopter en urgence par le Parlement la loi n°2007-308<sup>18</sup>, attendue par 700 000 personnes protégées et leurs familles. Elle a remplacé les termes de majeur incapable, trop stigmatisant, par ceux de majeur protégé. L'une des priorités est de mettre ou remettre, pour reprendre une formule usitée devant les parlementaires et par les médias, « le majeur au centre du dispositif de protection », de sorte qu'il passe du statut de simple « spectateur » à celui « d'acteur » de sa mesure.

## **1.2 Les nouvelles priorités de la loi n°2007-308 dans l'exercice des mesures de protection**

### **1.2.1 L'affirmation des principes de nécessité, subsidiarité et de proportionnalité**

Au prisme du rapport FAVARD, la réforme remet en lumière 3 grands principes de la loi de 1968 délaissés par la pratique judiciaire et professionnelle.

**Tout d'abord le principe de nécessité**<sup>19</sup>, au-delà de paraître une évidence, signifie que toutes les mesures doivent à présent être médicalement justifiées, y compris la sauvegarde de justice, au moyen d'une expertise médicale constatant l'altération des facultés mentales ou corporelles de nature à empêcher l'expression de la volonté du majeur<sup>20</sup>. Le législateur a ainsi supprimé les cas non médicalement justifiés qu'étaient l'oisiveté, l'intempérance ou la prodigalité, préférant confier ces situations aux seuls services sociaux via les Mesures d'Accompagnement Social Personnalisé (MASP)<sup>21</sup>. Par ailleurs, ce principe impose au juge de vérifier si la mesure est justifiée tous les cinq ans<sup>22</sup>, au moyen d'une expertise médicale, après avoir auditionné le majeur et pris connaissance de l'évaluation du gestionnaire de la mesure. Ce rôle confié par le législateur symbolise toute l'importance de notre évaluation de l'autonomie du majeur qui se doit d'être pertinente, en comparant les causes et besoins initiaux justifiant son

---

<sup>18</sup> Présidence de la République Française et Ministère de la justice, loi n°2007-308 du 5 mars 2007 portant réforme de la protection juridique des majeurs, JORF n°56 du 7 mars 2007 pp. 4325-4358

<sup>19</sup> Article 428 CC

<sup>20</sup> Article 425 CC

<sup>21</sup> MASP : instaurée par la loi n°2007-308, elle répond au besoin d'évaluation sociale réclamé par le rapport FAVARD. Contrat signé entre le Conseil Général et l'usager pour un accompagnement budgétaire, en principe sans perception des prestations par le gestionnaire. Toutefois, sur autorisation de l'usager ou prescription du Conseil Général, le montant des prestations égales au loyer sont versées directement au gestionnaire pour qu'il le règle entre les mains du bailleur.

<sup>22</sup> Article 441 CC

placement sous protection et leur évolution durant la mesure. L'accompagnement personnalisé jouera un rôle prépondérant dans la qualité de notre évaluation.

**Ensuite, le principe de subsidiarité** prohibe avant tout le cumul des mesures sociales et civiles<sup>23</sup> très pratiqué avant la réforme, délimitant les frontières de l'exercice des mesures et leurs financements. Comme d'autres services avant la réforme, nous demandions souvent une doublure TPSA lorsqu'un usager bénéficiaire d'une mesure civile nécessitait un suivi social important, libérant du temps au mandataire afin d'y répondre.

Cette suppression du cumul signifie-t-elle que le législateur a réservé l'accompagnement de l'usager à la TPSA et à la Mesure d'Accompagnement Judiciaire (MAJ)<sup>24</sup>?

Cette question a toute son importance dans ma stratégie de direction car dans l'affirmative, la réforme conduirait à maintenir pour les mesures civiles une gestion patrimoniale et administrative avec un accompagnement à minima. A mon sens il n'en est rien, car l'incorporation de notre activité tutélaire dans les ESMS me permettra d'établir que le législateur, afin de répondre à l'évolution des besoins des usagers, prescrit la mise en œuvre d'un accompagnement personnalisé à leur profit. Par ailleurs, le principe de subsidiarité commande au juge et au Procureur de la République de vérifier qu'aucune autre forme de protection sociale (MASP...) n'est possible avant de prononcer une mesure de protection judiciaire. A l'instar de la loi<sup>25</sup> réformant la protection de l'enfance qui a été votée le même jour, le recours à la mesure judiciaire doit être subsidiaire à la mesure sociale administrative. En outre, cette subsidiarité prend tout son sens dans l'attribution de la mesure car, sauf décision motivée par l'intérêt du majeur, le juge doit la confier en priorité aux membres de la famille, à défaut à l'entourage et en dernier recours à un mandataire judiciaire<sup>26</sup>.

**Enfin, le principe de proportionnalité** impose au juge de prononcer une mesure dont le majeur a exactement besoin, et non pas une mesure plus importante ou plus faible<sup>27</sup>. Pour illustrer mes propos, le législateur a même introduit dans le Code Civil un

---

<sup>23</sup> Articles 428 et 491-1 CC

<sup>24</sup> MAJ : remplace la TPSA qui disparaîtra définitivement en 01/2012. La MAJ est prononcée par le juge des tutelles pour 2 ans maximum renouvelable une fois à la demande du Conseil Général en cas d'échec de la MASP. Elle n'entraîne aucune incapacité juridique. Le mandataire perçoit les prestations sociales et règle les dépenses de première nécessité. Il conduit une action éducative budgétaire. Elle constitue l'antichambre des mesures civiles de protection.

<sup>25</sup> Assemblée nationale et sénat, loi réformant la protection de l'enfance n°2007-293 du 5 mars 2007, JORF n°55 du 6 mars 2007 p. 4215, texte n° 7.

<sup>26</sup> Articles 448, 449 et 450 CC

<sup>27</sup> Article 415 alinéa 1 CC

terme propre au Code de l'Action Sociale et des Familles, car la mesure est « individualisée en fonction du degré d'altération des facultés personnelles... »<sup>28</sup>. A mon avis, l'individualisation de la mesure ne se restreint pas à la simple lecture de l'expertise, car le degré d'altération des facultés personnelles du majeur varie aussi en fonction de son environnement, plus ou moins adapté, de son entourage, plus ou moins disponible ou encore de l'intervention effective de services à la personne, sans que cette liste soit limitative. Or, par manque de temps et de recul, les magistrats se limitent bien souvent à l'étude du seul dossier déposé par le demandeur, basé sur les revenus, les dépenses, la famille et le patrimoine. C'est pourquoi nous complétons son dossier initial au moyen d'un bilan de début de mesure, joint au présent mémoire en annexe 2, envoyé au juge au terme des trois mois d'ouverture. Il contient l'analyse de la situation du majeur, permettant au magistrat d'adapter à posteriori au mieux la mesure sous notre angle de vision, comme l'y autorise le législateur<sup>29</sup>. Mais comme je l'expliquerai, ce bilan qui laisse fort heureusement au mandataire la liberté de le compléter en fonction de son ressenti et de son expérience, voit son contenu varier en terme de cohérence et de pertinence.

### **1.2.2 Le maintien de la protection des biens de l'usager et la clarification des différents actes patrimoniaux**

La réforme reprend dans l'ensemble les dispositions de la loi de 1968 en matière de protection des biens. Elle y est toujours aussi prégnante et c'est tant mieux, puisque les mesures assurent leur rôle initial. En substance, j'ai identifié quelques dispositions sujettes à interprétation qui ont des répercussions sur nos pratiques professionnelles.

**La réforme a prohibé l'utilisation des comptes pivots**<sup>30</sup>. Certains professionnels encaissaient et décaissaient les revenus et les capitaux des majeurs sur un compte global ouvert par leurs soins et à leur seul nom, puis ventilaient ces opérations dans des sous-comptes au nom de chaque majeur. Grace à ce mécanisme, ils bénéficiaient directement d'intérêts de placement alors que l'argent ne leur appartenait pas. Depuis la réforme, les revenus et capitaux doivent transiter par le compte personnel et nominatif du majeur. Ayant consulté le rapport des trois inspections de 1998 et le rapport FAVARD, l'UDAF 34 a pris la précaution depuis 2003 d'ouvrir uniquement des comptes individuels. Désormais, interdiction est faite au gestionnaire d'ouvrir, clôturer ou modifier un compte bancaire sans l'autorisation du juge, de sorte que la gestion doit se faire sur le compte dont le majeur est

---

<sup>28</sup> Article 428 alinéa 2 CC

<sup>29</sup> Article 442 alinéas 3 et 4 CC

<sup>30</sup> Article 427 CC

titulaire au moment de l'ouverture de la mesure. L'UDAF s'est à nouveau adaptée en élargissant la télétransmission d'écritures auprès de 80% des banques. Au-delà de la protection des comptes bancaires, il s'agit aussi de maintenir le plus longtemps possible les repères essentiels du majeur protégé afin de respecter son autonomie et ses libertés individuelles.

Ensuite, **des modifications spécifiques ont été apportées à chaque mesure.**

S'agissant du **mandat spécial**, le juge peut désormais autoriser le gestionnaire sur sa demande motivée à faire des actes de dispositions en lieu et place du majeur, et ce afin que ses intérêts soient sauvegardés.

Concernant le régime des actes **en curatelle**, il repose toujours sur le principe d'assistance, qui se matérialise à présent **dans les actes écrits par l'apposition de la signature du curateur à côté de celle du majeur**<sup>31</sup>. Je reviendrai sur cette disposition qui nourrit ma réflexion sur l'institution de l'accompagnement personnalisé au sein de notre service protection des personnes. Seule exception, le curateur peut demander au juge la possibilité de représenter le majeur pour accomplir des actes déterminés, lorsque celui-ci compromet manifestement et durablement ses intérêts par son inaction<sup>32</sup>. Nous avons parfois saisi le juge à ce titre mais ce dernier, une fois l'acte autorisé, nous demande systématiquement d'ouvrir une tutelle, c'est pourquoi nous limiterons cette démarche et favoriserons, comme je le préciserai, l'accompagnement du majeur qui pourra l'amener à prendre la décision adéquate.

S'agissant de **la tutelle**, le principe de représentation est maintenu dans les actes nécessaires à la gestion des biens du majeur<sup>33</sup>. En revanche, la réforme assouplit très nettement les conditions dans lesquelles la personne sous tutelle peut effectuer des donations ou tester<sup>34</sup>.

A mon sens, **toutes ces dispositions plaident en faveur d'une plus grande autonomie du majeur dans la protection de ses biens, respectueuse de sa volonté, que ce soit en tutelle et en curatelle.** Le législateur a voulu mettre un terme aux pratiques des professionnels qui se substituaient au majeur sans rechercher son consentement ou même l'en informer. Or, comme je l'expliquerai plus en avant, l'UDAF 34 est parfois le théâtre de comportements professionnels qui vont à l'encontre de ces nouvelles dispositions. Il est de ma responsabilité de directeur de les prévenir en accompagnant le changement des pratiques professionnelles.

---

<sup>31</sup> Article 467 alinéa 2 CC

<sup>32</sup> Article 469 alinéa 2 CC

<sup>33</sup> Article 496 CC

<sup>34</sup> Article 476 CC

Enfin, **la réforme a clarifié les actes d'administration et de disposition dans un décret du 22 décembre 2008**<sup>35</sup>. Or, quand les actes relatifs à la gestion des biens, qu'ils soient d'administration ou de disposition, déterminent ce que le majeur ou le tuteur peut faire sans assistance ou autorisation, je ne puis que saluer l'arrivée de ce décret. Cette zone d'ombre à laquelle nous étions exposés générait des divergences d'interprétation et d'intervention y compris entre les juges. En février 2009, le chef de service a organisé une réunion avec les mandataires pour que le décret soit présenté, étudié et discuté. Un exemplaire a été remis à chaque participant. Il est consultable sur notre intranet en annexe d'une instruction qualifiée dénommée « actes des majeurs protégés ».

### 1.2.3 La protection de la personne de l'usager et son droit à l'information

Conformément aux souhaits des majeurs protégés et de leurs familles, la réforme consacre la décision de la Cour de Cassation du 18 avril 1989<sup>36</sup>, selon laquelle « les régimes civils d'incapacité ont pour objet, d'une façon générale, de pourvoir à la protection de la personne et des biens de l'incapable ». A présent, sauf mention contraire dans le jugement, le curateur ou le tuteur devra protéger la personne du majeur<sup>37</sup> qui lui est confié.

Cette consécration se traduit d'abord par **la création d'un statut de la personne protégée**, dont les droits sont formellement reconnus: le texte prévoit ainsi l'obligation pour la personne chargée de la mesure de rechercher, autant que possible le consentement du majeur protégé à sa propre protection. A cet effet, cette dernière **doit l'informer sur sa situation personnelle**, les actes concernés, leur utilité, leur degré d'urgence, leurs effets et les conséquences d'un refus de sa part, en adaptant l'information dispensée à sa capacité de compréhension<sup>38</sup>. Pourtant, il existe depuis plusieurs années dans le code de la santé publique des dispositions qui articulent actes médicaux et mesures de protection, auxquelles le code civil précise lui-même qu'il ne peut y déroger<sup>39</sup>. Je me suis donc interrogé sur la portée de ce **nouveau devoir d'information, dans le sens où le législateur ne l'a pas restreint à un domaine**

---

<sup>35</sup> Ministère de la justice, décret 2008-1484 du 22 décembre 2008, relatif aux actes de gestion du patrimoine des personnes placées en curatelle ou en tutelle, JORF n°0304 du 31 décembre 2008 page 20631. [visité le 13 mars 2010], disponible sur internet : <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000020063702&dateTexte=20100313>

<sup>36</sup> Conférer note 3

<sup>37</sup> Articles 415 et 425 CC

<sup>38</sup> Article 457-1 CC

<sup>39</sup> Article 459-1 CC

**particulier**<sup>40</sup>. Ainsi, j'en ai conclu que cette protection s'élargissait à d'autres domaines que ceux visés dans le code de la santé publique. Mais lesquels ? Cela peut concerner aussi bien l'accès à la santé, au logement, aux démarches administratives et budgétaires, aux prestations sociales... En résumé, l'UDAF 34 se retrouve dans le même contexte que pour les actes d'administration et de disposition avant que le décret ne les clarifie : le texte pose un principe général sans vraiment donner plus de précisions, dans lequel nous devons nous inscrire, mais nécessairement en définissant le fond de notre intervention dans la protection de la personne. Ensuite, je me suis questionné sur la forme de cette protection : comment protéger le majeur afin de lui éviter de se mettre en danger ? L'expérimentation du projet personnalisé, par l'étude des besoins que nous prioriserons avec lui, devrait permettre de l'accompagner dans les domaines que nous aurons déterminés, et ainsi lui apporter l'information requise dans la protection de sa personne. Je préciserai ma démarche dans mes préconisations.

Ensuite, **la personne protégée se voit reconnaître une sorte de « domaine réservé », composé d'actes réputés strictement personnels et qui ne peuvent valablement être accomplis que par elle seule, y compris en tutelle**<sup>41</sup> : la déclaration de naissance d'un enfant, sa reconnaissance, les actes de l'autorité parentale relatifs à la personne d'un enfant, la déclaration du choix ou du changement du nom d'un enfant et le consentement donné à sa propre adoption ou à celle de son enfant. Ils ne peuvent donner lieu ni à assistance, ni à représentation. Mais cela ne signifie pas que nous ne devons pas lui donner des informations et nous en tiendrons compte dans le contenu du projet personnalisé. Hormis ces actes, le majeur prend seul les décisions relatives à sa personne, sous réserve que son état le permette<sup>42</sup>. A défaut, le juge peut demander à la personne chargée de la protection d'assister ou représenter l'intéressé. Pour consentir à la place du majeur dans les actes personnels les plus graves (mis en cause de l'intégrité corporelle ou de sa vie privée), le tuteur devra désormais obtenir une autorisation expresse du juge. S'agissant d'actes comme le mariage ou le PACS, le texte prévoit en détails l'intervention des acteurs de la mesure et privilégie la volonté du majeur.

Enfin, la traduction concrète du rôle de protecteur de la personne réside **dans la faculté qui nous est donnée de prendre seuls les décisions qui s'imposent pour assurer la sécurité du majeur protégé**, qu'il soit sous curatelle ou sous tutelle, dès lors

---

<sup>40</sup> PECAUT-RIVOLIER L., 2010, « Principe général d'information » in PECAUT-RIVOLIER L., *Protéger un majeur vulnérable*, 1<sup>ère</sup> édition, Paris : Delmas, pp 191-195.

<sup>41</sup> Article 458 CC

<sup>42</sup> Article 459 CC

qu'il se met lui-même en danger par son comportement<sup>43</sup>. Nous devons informer le juge sans délai des mesures prises à ce titre. Je me suis à nouveau interrogé sur le contenu de ce que le législateur dénomme « la sécurité » et « la mise en danger ». Ma position reste la même qu'avant la réforme, puisque cet article pose non pas un devoir, mais une possibilité. En pratique, le chef de service et le mandataire consentent à des hospitalisations demandées par un tiers lorsqu'un majeur protégé risque de commettre une autolyse ou bien ne s'alimente plus, vit dans des conditions d'hygiène déplorables... Malgré tout, j'ai demandé au chef de service d'y consentir le moins possible, car non seulement il est extrêmement difficile de placer le curseur du risque sur une situation alors que nous n'en avons pas forcément les compétences médicales, mais elle peut aussi avoir des conséquences désastreuses sur les relations à venir avec le majeur, comme la perte de confiance ou même l'agressivité envers le personnel de l'UDAF 34. Notre intervention doit être subsidiaire à celle du médecin traitant, de la famille ou encore des proches s'ils existent. **Le retour sur le terrain des mandataires auprès des usagers, impulsé par l'accompagnement personnalisé, préviendra en grande partie l'aggravation de ce type de situation.**

#### **1.2.4 Le respect des libertés individuelles, des droits fondamentaux, de la dignité et de l'autonomie du majeur**

Comme je le précisai en introduction, cette réforme a pour fonction principale de « **recentrer le majeur au cœur du dispositif de protection** », car la pratique avait connu des déviations en le plaçant souvent hors du champs de gestion de la mesure. Le législateur a érigé plusieurs principes dans l'article 415 CC qui s'appliquent à toutes les mesures de protection : « la protection est tout d'abord 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. Elle favorise, dans la mesure du possible, l'autonomie de celle-ci ».

Il peut paraître inutile de rappeler ce que le droit positif (Constitution du 4 octobre 1958...) a déjà maintes fois mis en lumière pour tous les citoyens, mais il n'en est rien. Et pour cause, comme le stigmatisaient les différents rapports, **certains professionnels agissaient en lieu et place du majeur**, qu'il soit en curatelle ou en tutelle, sans se préoccuper de la volonté de ce dernier, de ses souhaits, de ses besoins. Or, la personne protégée est avant tout une personne, sujet de droits et d'obligations. La protection du majeur ne doit pas exclure ses libertés individuelles, ses droits fondamentaux et sa dignité

---

<sup>43</sup> Article 459 alinéa 4 CC

qui prévalent avant tout<sup>44</sup>. En fait, je retrouve dans ces dispositions l'esprit de la loi 2002-02, notamment l'article L311-3 du CASF, dont je ferai état un peu plus tard. En pratique, je devrais non seulement m'assurer que les mandataires connaissent ces principes, ce que la formation obligatoire dite « certificat national de compétences aux fonctions de mandataires judiciaires à la protection des majeurs »<sup>45</sup> (CNC) leur apportera en partie, mais aussi vérifier qu'ils soient respectés, ce que je préciserai dans mes préconisations.

Ensuite, la réforme dispose que la mesure a pour finalité l'intérêt de la personne protégée. Cela signifie qu'entre deux positionnements, nous devons toujours trancher en faveur du majeur. Dans quel cas peut-on être confronté à ce type de situation ? Le cas typique consiste à ce que des enfants placent sous protection un de leurs parents, non pas dans son intérêt, mais afin de préserver leur propres droits successoraux. Par exemple, l'UDAF 34 a été désignée pour exercer une curatelle renforcée à l'encontre d'un retraité veuf, Monsieur X, qui détenait des placements bancaires conséquents. Ses 3 enfants étaient à l'origine de la demande. Il a souhaité voyager afin de profiter de ses dernières années de vie avec sa nouvelle compagne. Le mandataire, vu le patrimoine existant, a donné son accord sur les devis de voyage transmis par Monsieur X. Ce choix a attiré les foudres des enfants qui ont crié au scandale, à la dépense ostentatoire et ont effectué un recours hiérarchique auprès de moi. J'ai expliqué que la dépense autorisée, bien qu'importante, était minime au regard du capital existant, qui plus est justifiée par le droit légitime de Monsieur X de profiter de son argent de son vivant. Sur demande des enfants, le juge nous a tous convoqué. Lors de l'audition, il est clairement ressorti que les enfants s'inquiétaient non pas de l'intérêt de leur père mais de la consistance du patrimoine successoral à son décès. Finalement, le juge nous a donné raison.

Enfin, la loi 2007-308 exige **que l'autonomie du majeur soit favorisée dans la mesure du possible, quelle que soit sa mesure de protection**. L'objectif n'est pas de revenir sur les actes strictement personnels dont j'ai fait état précédemment. En fait, il s'agit plus de relever les nouvelles dispositions qui impacte la gestion courante de la mesure, notamment dans les actes de la vie civile et le budget.

---

<sup>44</sup> BOUALI C., 2008, *Réorganiser un service de tutelle pour garantir les droits et libertés des personnes protégées, la mise en place de la réforme du 5 mars 2007 dans une association tutélaire*, mémoire pour le CAFDES : EHESP Rennes, 116 p. [disponible sur internet : <http://ressources.ensp.fr/memoires/2008/cafdes/bouali.pdf>]

<sup>45</sup> Ministère du travail, des relations sociales, de la famille et de la solidarité, Décret n° 2008-1508 du 30 décembre 2008 relatif aux conditions d'âge, de formation et d'expérience professionnelle devant être satisfaites par les mandataires judiciaires à la protection des majeurs et par les délégués aux prestations familiales, JORF n°304 du 31 décembre 2008, page 20661

**Favoriser l'autonomie, c'est avant tout la respecter.** C'est en matière de curatelle, où le majeur protégé est généralement plus autonome qu'en tutelle, que ce principe est le plus prégnant. La loi interdit formellement au curateur de se substituer au majeur protégé pour la réalisation des actes qui le concernent<sup>46</sup>. En conséquence, le curateur doit bien assister le majeur et non pas gérer la mesure comme une tutelle, il doit faire avec lui et pas pour lui. A défaut, la sanction est la nullité de l'acte de plein droit, sauf si le juge l'autorise à postériori. Autre évolution, la curatelle renforcée<sup>47</sup> exige à présent que l'excédent, à savoir la somme qui reste au majeur une fois les dépenses payées par le curateur, lui soit reversé sur un compte laissé à sa disposition. Je rappelle qu'avant la réforme, le texte prévoyait que cet excédent devait être déposé sur un compte bancaire, sans autre obligation. C'est pourquoi des curateurs ont imposé de l'épargne aux majeurs, en la prélevant sur l'excédent. A présent, cela signifie que l'épargne doit être faite par le majeur protégé et non par son curateur. Dès 2008, l'équipe de direction avait pris le soin de travailler sur un budget ordonnateur pour calculer automatiquement cet excédent. Pour le moment, il ne fonctionne pas en raison de contraintes techniques.

En matière de tutelle, le juge peut favoriser l'autonomie du majeur en adaptant la liste des actes pour lesquels le majeur protégé doit être représenté, en fonction des capacités de la personne : par exception au régime de la représentation, le juge peut prévoir des actes que la personne pourra faire seule ou avec la simple assistance du tuteur<sup>48</sup>. Nonobstant cette disposition, le tuteur doit aussi favoriser, dans la mesure du possible, l'autonomie du majeur.

**Mais favoriser l'autonomie, c'est aussi accompagner le majeur protégé afin qu'il puisse participer à la vie de la mesure,** exprimer ses besoins, sa volonté, ses choix et parvenir, dans le meilleur des cas, à une main levée résultat de son retour à l'autonomie. C'est pourquoi l'accompagnement personnalisé du majeur constitue à mon sens le moyen de le replacer au cœur du dispositif, tout en le protégeant. L'intégration des services de protection dans les ESMS est une conséquence de la réforme, mais elle est surtout un moyen de passer du statut de majeur protégé à celui de « majeur protégé accompagné ».

---

<sup>46</sup> Article 469 alinéa 1 CC

<sup>47</sup> Article 472 CC

<sup>48</sup> Article 473 alinéa 2 CC

### 1.2.5 L'intégration des services Mandataires Judiciaires à la Protection des Majeurs dans les établissements sociaux et médico-sociaux relevant de la loi 2002-02 : du statut de majeur protégé à celui d'usager et de « majeur protégé accompagné »

L'exploitation de notre service est à présent régie par les dispositions du Code de l'action sociale et des familles (CASF). L'ensemble des dispositions de la loi n°2002-02<sup>49</sup> nous sont applicables. Le service serait en toute logique tenu de mettre en place les différents outils nécessaires aux respects des droits des usagers : projets d'établissements et de services, règlement de fonctionnement, contrat de séjour ou document individuel de prise en charge, charte des droits et libertés de l'usager accueilli, livret d'accueil, conseil de la vie sociale et liste des personnes qualifiées. **Or, en raison de notre activité particulière liée à des décisions judiciaires, des dispositions spécifiques pour garantir l'exercice de ces droits ont été prises**<sup>50</sup> :

- le livret d'accueil devient une notice d'information<sup>51</sup>
- la charte des droits et libertés de la personne majeure protégée remplace la charte des droits et libertés de l'usager accueilli<sup>52</sup>
- le document individuel de prise en charge est remplacé par le document individuel de protection du majeur (DIPM)<sup>53</sup>, pour lequel le service doit rechercher la participation et l'adhésion de l'usager, dans la mesure où son état lui permet d'en comprendre la portée. Il a une **valeur informative et non un caractère contractuel**. Il doit au minimum préciser les objectifs et la nature de la mesure de protection, en rappelant les principes déontologiques et éthiques, les recommandations de bonnes pratiques professionnelles, le projet de service que le mandataire doit suivre, une information sur les objectifs personnels de la mesure de protection et le montant de la contribution de la personne protégée à la gestion de sa mesure de protection. Vu qu'il s'agit d'un minimum, tout service est autorisé à y ajouter les rubriques qu'il estime nécessaire au bon déroulement du suivi du majeur. Un avenant doit être signé chaque année.

---

<sup>49</sup> Présidence de la République Française et Ministère de l'emploi et de la solidarité, loi n°2002-2 du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale, JORF du 3 janvier 2002 pp. 124 et suivantes

<sup>50</sup> Article L311-10 CASF

<sup>51</sup> Article D471-7 CASF

<sup>52</sup> Ministère du travail, des relations sociales, de la famille et de la solidarité, 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 familiales, annexe 4-3, JORF n°0001 du 1 janvier 2009 page 92 texte n° 57

<sup>53</sup> Article D471-8 CASF

Au-delà des documents et outils précités, c'est à présent aux droits de la loi n°2002-02 auxquels le majeur protégé peut prétendre. Dans le cadre de mes travaux, mon attention s'est particulièrement arrêtée sur l'article L. 311-3 CASF, qui dispose que « l'exercice des droits et libertés individuels est garanti à toute personne prise en charge par des établissements et services sociaux et médico-sociaux. Dans le respect des dispositions législatives et réglementaires en vigueur, lui sont assurés ... une prise en charge et un accompagnement individualisé de qualité favorisant son développement, son autonomie et son insertion, adaptés à son âge et à ses besoins, respectant son consentement éclairé qui doit systématiquement être recherché lorsque la personne est apte à exprimer sa volonté et à participer à la décision ». Ainsi, je retrouve la notion d'accompagnement individualisé par le gestionnaire de la mesure, respectant le consentement éclairé du majeur qui doit systématiquement être recherché, favorisant entre autres son autonomie, à l'identique des dispositions du code civil.

Toutefois, **le curateur et le tuteur peuvent s'adjoindre, sous leur propre responsabilité, le concours de tiers majeurs ne faisant pas l'objet d'une mesure de protection juridique pour l'accomplissement d'actes conservatoires et d'administration qui n'entraînent pas d'opération financière pour le compte du majeur**<sup>54</sup>. Cette évolution est conséquente, car bon nombre de services de protection font parvenir des procurations aux professionnels (notaires, avocats, officier d'état civil...) afin d'être représentés le jour de la signature d'actes de disposition, soit en qualité de tuteur, soit en qualité de curateur pour assister le majeur et signer à ses côtés. En prohibant les procurations de ce type, les usagers devront être assistés ou représentés et dans les deux cas accompagnés par le mandataire judiciaire lors de la signature d'actes graves, comme la vente d'un bien immobilier, l'acceptation d'une succession ou un mariage.

**Cette convergence des textes vers la mise en œuvre d'un accompagnement personnalisé se retrouve aussi dans la charte des droits et libertés du majeur protégé.** Elle pose le droit à une intervention personnalisée, qui reprend le contenu de l'article L311-3 CASF. Mais elle précise en plus que la situation de la personne fait l'objet d'une évaluation régulière afin d'adapter l'intervention à ses besoins. Le DIPM doit être élaboré à partir d'une évaluation précise au plus tard trois mois après le début du mandat. Il fait l'objet d'un avenant annuel au minimum. J'en déduis que les services doivent effectuer fréquemment une évaluation pour faire correspondre au mieux le DIPM avec l'évolution des besoins de l'utilisateur.

---

<sup>54</sup> Article 452 alinéa 2 CC

**C'est la volonté du majeur qui est prioritaire. Du moment qu'il est en capacité de l'exprimer, elle doit être forcément recherchée par la personne chargée de la protection.** Dans le Code Civil, le CASF et la charte en son article 9, aucune distinction n'est faite en fonction des mesures de protection : cela dépend plus de la capacité du majeur que de sa mesure. Il est constant que dans le cadre d'une curatelle, la recherche du consentement ne fait aucun doute puisque le majeur est à l'initiative des actes entrepris, sur les conseils et avec l'assistance du curateur. A contrario avant la réforme, la représentation était de principe en tutelle, ce qui laissait penser que le consentement du majeur n'avait pas à être recherché. Dorénavant, l'UDAF 34 doit informer l'utilisateur sous tutelle des actes entrepris et l'y faire participer en recherchant systématiquement son consentement. L'exception demeure dans les capacités du majeur à donner ce consentement éclairé. Comment s'assurer que l'utilisateur est apte ou pas à l'exprimer ? Cette question a toute son importance, dans le sens où l'UDAF 34 doit être garante du bon respect des droits des majeurs au sein de son service.

### **Conclusion intermédiaire**

En intégrant le service de protection de l'UDAF 34 dans les ESMS, la loi n°2007-308 du 5 mars 2007 nous a fait accéder à un statut juridique demandé depuis plusieurs années. En outre, cette loi a rénové et uniformisé le métier de mandataire, afin que nos prestations gagnent en qualité et soient plus en conformité avec les besoins des majeurs protégés qui nous sont confiés. Mais surtout, pour que dorénavant la mesure de protection soit prononcée « au bénéfice » du majeur et non plus « à son encontre », comme cela était mentionné dans les jugements, elle lui a reconnu un véritable statut d'utilisateur de services de protection accompagné par le mandataire dans les prises de décisions qui le concernent. En qualité de directeur, je dois m'assurer que l'UDAF 34 décline bien cet accompagnement personnalisé. Pour cela, je mettrai en lumière notre mise en œuvre de la réforme avant d'en dégager nos possibles limites en terme d'accompagnement, puis dans une dernière partie je m'appuierai sur nos forces pour les repousser.

## **2 L'UNION DÉPARTEMENTALE DES ASSOCIATIONS FAMILIALES DE L'HERAULT : NOTRE MISE EN ŒUVRE DE LA RÉFORME ET NOS LIMITES EN MATIÈRE D'ACCOMPAGNEMENT PERSONNALISÉ**

À la lumière de la réforme, l'utilisateur retrouve sa place sur la scène de sa mesure de protection, pour qu'il en soit le principal acteur et exceptionnellement le spectateur. Cette réalité s'impose aux services de protection à l'instar de celui de l'UDAF 34. Il m'incombe de vérifier que nous soyons en phase avec l'accompagnement que l'utilisateur est en droit d'attendre. A ce stade de mon travail, j'ai dû m'interroger sur le contexte présent et à venir ainsi que sur nos pratiques professionnelles avant d'en dégager nos limites.

### **2.1 L'UDAF 34 : son histoire et ses missions**

L'UDAF 34 est une association reconnue d'utilité publique fondée le 15 septembre 1945 et régie par la loi de 1901. En 2009, elle regroupait 32 associations locales auxquelles adhèrent 2380 familles impliquées dans l'élaboration de la politique familiale. Son Conseil d'Administration est constitué de 24 membres.

C'est l'ordonnance du 3 mars 1945 qui a institué l'Union Nationale des Associations Familiales (UNAF) et les Unions Départementales des Associations Familiales (UDAF). Leurs prérogatives ont été consacrées dans le Code de l'Action Sociale et des Familles : « leur mission est de défendre les intérêts matériels et moraux des familles avec la possibilité de gérer les services à caractère familial que les pouvoirs publics pourraient leur confier ».

#### **Quelques dates importantes**

En raison d'une politique sociale et familiale forte, et suite à la création de la Sécurité Sociale en 1945 et de la mise en place des allocations familiales, l'UDAF 34 est agréée en avril 1946 en qualité de tuteur aux prestations sociales pour aider les familles dans la gestion de leur budget. Les années 80 constituent le passage vers une logique professionnelle, notamment par la signature d'une convention Majeurs Protégés mesures Etat en 1987. Depuis, l'activité du service tutelles en terme de mesures civiles Etat n'a pas cessé d'augmenter.

Afin d'apporter des prestations cohérentes aux usagers dans un contexte économique empreint de précarité croissante, une démarche qualité est engagée afin d'uniformiser nos pratiques professionnelles. La certification AFAQ (ISO 2001 version 97) sera obtenue en février 1999, la Certification ISO 2001 version 2000 en février 2004 et nous venons de valider la version 2008. En 2009, l'UDAF 34 s'est dotée d'un projet

d'établissement, outil essentiel pour communiquer au mieux sur ses missions auprès des usagers, des salariés, des partenaires et des autorités publiques.

### **Nos fondements associatifs**

L'UDAF 34 veut peser sur l'opinion et les pouvoirs publics afin d'obtenir la reconnaissance de la famille dans ses obligations et ses droits. Elle s'inscrit dans une démarche démocratique au prisme des réalités du quotidien vécues, ressenties et retranscrites par les services qui l'animent. C'est ainsi qu'elle accompagne et représente les familles, à la fois individuellement et collectivement, dans la défense de leurs droits comme le logement, la santé, l'éducation, avec pour finalité de les aider à se projeter dans l'avenir en se posant des questions sur le devenir de chacun.

### **Nos valeurs professionnelles**

Nos interventions auprès des majeurs protégés s'inscrivent dans des missions d'aide et de conseil à la gestion budgétaire, d'assistance ou de représentation dans les actes de la vie civile et de défense de leurs droits. Elles sont régies par la loi n°2007-308 et toujours imposées par la décision de justice qui nous mandate. En conséquence, nos interventions sont parfois ressenties par les bénéficiaires comme une contrainte, une incursion dans leur vie privée parfois difficilement supportable. Il est donc indispensable de ne pas nous éloigner des valeurs qui sont les nôtres quant au suivi des personnes, qui doivent être considérées comme des sujets de droits à part entière, devant être respectés dans leur différence et écoutés dans leurs besoins.

### **Nos engagements professionnels**

**La difficulté réside dans la nécessité de concilier nos valeurs, nos missions, nos contraintes, nos objectifs et nos pratiques afin de trouver un juste équilibre nous permettant de répondre aux attentes des bénéficiaires tout en les accompagnant durant la mesure.** La recherche de cet équilibre requiert donc que notre organisation repose sur des engagements professionnels comme l'harmonisation des pratiques pour garantir le niveau de suivi, la continuité du service rendu, le respect de la confidentialité, l'analyse de chaque situation, l'élaboration et le respect d'un accompagnement et d'un projet personnalisés, la prise en compte des attentes et des besoins de la personne, l'association et l'information de la personne sur des décisions qui la concernent. Pour les décliner auprès de nos usagers, nous réfléchissons quotidiennement à créer et améliorer nos processus, nos outils et nos méthodes à la lumière de notre procédure qualité. **L'enjeu est aussi que notre intervention ne bascule pas dans une forme de maltraitance institutionnelle symbolisée notamment par**

**l'absence d'écoute, la contrainte et le refus injustifié, génératrice d'incompréhension, de colère et parfois même de violence chez des usagers qui étaient pourtant volontaires pour la mesure.**

A titre d'illustration, lors d'une fin de matinée après la fermeture de l'accueil, notre bâtiment a essuyé un jet de pierre brisant une vitre du rez-de-chaussée. Je suis descendu pour constater les dégâts occasionnés et voir avec les équipes quelle pouvait être la personne à l'origine de cet acte. Il s'agissait d'un usager suivi depuis un an pour une curatelle renforcée. Ce dernier a demandé si personne n'était blessé puis s'est de suite excusé de son acte. Je fus très surpris, tout comme le chef de service et le mandataire qui assure son suivi, car cette personne n'avait jamais manifesté de violence à notre égard. Soucieux de connaître les raisons de son comportement, je l'ai invité à entrer dans le hall d'accueil afin d'en discuter. Il n'avait pas compris pourquoi le mandataire lui avait refusé, le matin même au téléphone, un retrait sur son compte d'épargne pour remplacer son vieux téléviseur tombé en panne, alors même que cela reste son seul loisir. Afin de ne pas mettre en porte à faux le mandataire, je lui ai expliqué que sa demande allait à nouveau être étudiée et qu'une réponse lui serait donnée dans les meilleurs délais. Une fois parti, j'ai demandé au mandataire de me faire part des événements et des motifs du refus. En fait, bien que le majeur disposât des fonds suffisants pour changer le téléviseur, le mandataire avait reçu la veille une facture d'électricité de régularisation assez élevée, de telle sorte que l'épargne allait être affectée à cette dépense de première nécessité. Toutefois, il a reconnu ne pas en avoir fait part au majeur protégé, s'étant cantonné à un « non, ce n'est pas possible ». Le chef de service et moi-même avons attiré son attention sur l'importance de son devoir d'information, notamment lorsqu'il s'agit d'un refus à une demande légitime pour la personne protégée, mais qui ne l'est plus pour nous en raison d'éléments extérieurs dont nous avons seuls la connaissance.

En somme, ce sont ces valeurs et engagements professionnels que les équipes, sous ma direction, doivent décliner dans leurs pratiques quotidiennes. Cela nous permettra d'être les plus efficaces possible dans la prise en compte des intérêts de chaque usager et dans le respect des valeurs qui sont les nôtres et les leurs, au sein de notre établissement et de ses antennes.

## 2.2 L'établissement principal et ses antennes

### 2.2.1 Environnements et acteurs de l'UDAF 34

#### A) Un rayonnement départemental et des infrastructures accessibles

Du fait de sa compétence départementale, l'UDAF 34 est présente sur l'ensemble du territoire héraultais. Auparavant, elle était située en cœur de Montpellier dans un bâtiment exigü. En raison de l'augmentation des effectifs, un programme d'investissement immobilier a été lancé en 1988 pour améliorer l'accueil des usagers et les conditions de travail. A présent, l'établissement principal est situé dans un quartier facilement repérable à 200 m du Conseil Régional. Il est accessible aussi bien par véhicule particulier que par transports en commun. Le bâtiment, achevé en 1989, est construit sur 2 niveaux. Le rez-de-chaussée est composé d'un grand hall où sont reçus les usagers, d'une vaste salle de réunion pouvant accueillir jusqu'à 100 personnes, de bureaux d'entretien individuel et d'une zone à usage professionnelle.

En outre, l'UDAF est locataire de locaux situés au centre ville de Sète. Il est structuré d'un hall d'accueil, de bureaux d'entretien individuel, de bureaux réservés aux salariés et d'une salle de réunion pour une vingtaine de personnes.

En mai 2010, les juges des tutelles de Béziers souhaitaient nous voir plus proche de leur ressort, en cohérence avec le schéma régional des mandataires judiciaires à la protection des majeurs 2010-2014<sup>55</sup>. C'est pourquoi nous avons mis un terme au bail du local d'Agde, trop exigü et trop éloigné, pour nous installer directement sur Béziers. Il s'agissait pour moi de maintenir le lien avec nos usagers du secteur agathois. Suite à ma demande, le directeur du centre communal d'action sociale (CCAS) d'Agde a autorisé des permanences régulières de mandataires dans ses locaux. Le nouveau local biterrois, situé sur l'avenue principale, dispose de bureaux et d'une salle d'attente. Mais ce local n'est qu'une transition, car je travaille avec le Président et l'équipe de direction sur un projet d'investissement immobilier dans le cadre d'un contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens (CPOM).

---

<sup>55</sup> DRJSCS Languedoc Roussillon, *schéma régional des mandataires judiciaires à la protection des majeurs et des délégués aux prestations familiales du 26 avril 2010*, [visité le 15 mai 2010], disponible sur internet :[http://www.languedoc-roussillon.pref.gouv.fr/publications/raalr/pdf/raa\\_special2010no14drjscs.pdf](http://www.languedoc-roussillon.pref.gouv.fr/publications/raalr/pdf/raa_special2010no14drjscs.pdf)

## B) Son environnement partenarial

Par l'intermédiaire des activités de nos services Habitat et Protection des Personnes, nous sommes en relation régulière avec les services sociaux du département (Conseil Général, maison départementale des personnes handicapées de l'Hérault...), des communes via les CCAS, de la CAF et de la MSA.

Nous suivons environ 460 usagers hébergés ou suivis dans une centaine d'établissements ou service du département et entretenons de fait, des relations de partenariat avec eux, au niveau des formalités administratives et des échanges professionnels relatifs à nos usagers communs.

D'un point de vue global l'UDAF 34, qui gère le plus important service de protection des personnes de l'Hérault avec 32.54%<sup>56</sup> des usagers sur les 14 services mandataires départementaux en 2009, est connue et reconnue par les autorités judiciaires et administratives. Elle bénéficie d'une bonne réputation qui est à la fois une ressource et une raison de continuer à améliorer nos prestations. Cette reconnaissance est le fruit d'un travail journalier de tous ses acteurs, qu'ils soient politiques, comme son Conseil d'Administration, ou techniques, à savoir les 58 salariés qui l'animent dans l'intérêt des usagers.

## C) Ses acteurs au quotidien

### **Ses pôles et ses effectifs**

L'établissement est composé de différents pôles reliés par des liens fonctionnels et hiérarchiques, du fait de leur complémentarité dans les prestations de service dédiées aux usagers<sup>57</sup>. En juin 2010, les différents pôles sont :

- un pôle services généraux (1 directeur des services, 1 secrétaire général, 1 secrétaire de direction, 1 agent d'entretien, 1 agent de maintenance soit 5 équivalent temps plein (ETP))
- un pôle administratif (1 cadre administratif, 6 secrétaires, 3 agents administratifs soit 9 ETP)
- les pôles qualité et informatique (1 responsable assurance qualité, 1 informaticien soit 1.8 ETP)
- un pôle comptabilité (1 cadre comptable, 4 comptables, 1 agent administratif soit 5.5 ETP)
- un pôle d'intervention sociale : un service habitat (1 chef de service, 1 secrétaire et 3 conseillères en économie sociale et familiale, soit 5 ETP), un service protection des personnes (1 chef de service, 1 responsable d'antenne, 27 mandataires, 1

---

<sup>56</sup> Schéma régional Languedoc Roussillon MJPM et DPF, page 34, voir note 55

<sup>57</sup> Organigramme en annexe 7 page XVII

secrétaire, soit 28.70 ETP) et un service d'aide aux tuteurs familiaux (1 mandataire à 0.20 ETP).

Soit un total de 55.2 ETP pour l'établissement dont 48 ETP dédiés au seul service protection des personnes. Vu que nous avons dépassé le seuil des 50 ETP depuis moins d'un an, les instances représentatives du personnel sont assurées par les délégués du personnel. Afin de satisfaire aux obligations du droit du travail, je garde en vue l'échéance du passage en comité d'entreprise en mai 2011.

J'ai volontairement écarté l'activité du service d'aide aux tuteurs familiaux du fait de sa faible activité (25 tuteurs familiaux suivis en 2010). Il en est de même pour le service protection des personnes qui fait l'objet d'une étude et de préconisations spécifiques dans la suite de ce mémoire.

### **Les missions du service habitat**

Le service Habitat assure au quotidien des évaluations et des accompagnements personnalisés. Il suit des usagers majeurs bénéficiaires d'une mesure d'accompagnement social lié au logement (ASLL), dont la gestion des ressources ou le comportement compromet gravement l'accès ou le maintien dans un logement. La mesure d'ASLL fait l'objet d'une convention tripartite entre l'usager, le Conseil Général et le service Habitat. Elle a pour objectif, au moyen d'un accompagnement et d'un projet personnalisés basés sur des visites à domicile (VAD) prédéterminées (en moyenne une par mois), d'amener les bénéficiaires vers une prise de conscience de leur situation tout en leur donnant les moyens d'y trouver une issue positive, notamment par l'instruction de dossiers d'aides financières et par des conseils dans la gestion budgétaire.

Le service habitat, même s'il représente 9% des suivis de notre activité globale, contre 90% pour le service protection des personnes, détient une expérience certaine en matière d'accompagnement et de projet personnalisés. En effet, les trois travailleurs sociaux suivent 120 personnes (ratio de 40 suivis par ETP de travailleur social et 24 suivis pour la Globalité des ETP) et réalisent l'évaluation des besoins individuels au moyen d'un outil précis<sup>58</sup>, sous la forme d'une grille complétée en début de mesure, appelée phase d'audit, puis pendant la mise en œuvre et, en fin de mesure, sous la forme d'un bilan des objectifs menés à terme. Or, comme l'accompagnement personnalisé d'un majeur protégé inclue aussi l'évaluation de ses besoins, l'expérience du service Habitat représente une ressource que je cultiverai dans la conduite de ma stratégie.

---

<sup>58</sup> Cette grille est consultable en annexe 5 page XIII

## 2.2.2 Présentation et organisation du service protection des personnes

Ce service représente l'activité principale de notre établissement. Lors du dépôt de notre dossier auprès du Comité Régional de l'Organisation Sociale et Médico-Sociale en juin 2010, nous avons demandé une habilitation pour une capacité stable de 1250 usagers, essentiellement sous mesure civile de protection.

### Localisations

En mai 2010, le service disposait de locaux d'accueil permanents sur l'établissement de Montpellier où exerçaient 16 mandataires, sur l'antenne de Sète avec 5 mandataires et sur le bureau de Béziers avec 2 mandataires. Par souci de proximité avec les usagers, des permanences bimensuelles sont assurées dans des locaux mis à disposition par les CCAS et les maisons de la justice et du droit dans les villes de Lodève, Lunel, Mèze, Frontignan, Pézenas et Agde. Tous nos locaux sont reliés au même serveur informatique ce qui permet une centralisation rapide des données de chaque suivi.

### Son financement

Selon le rapport présenté au Sénat<sup>59</sup>, le coût des mesures de protection dépassait les 458 millions d'euros en 2008. Dans un contexte national de réduction des dépenses publiques induit par la révision générale des politiques publiques, la réforme a institué plus de rigueur, de clarté et d'uniformité dans le financement des activités tutélaires afin d'en assurer la maîtrise.

En 2007, afin d'anticiper le changement à venir au 1<sup>er</sup> janvier 2009, l'UDAF 34 a volontairement intégré un groupe d'expérimentation dont l'objectif était d'apprécier la pertinence et la faisabilité du passage d'un système de financement public indexé sur le nombre de mesures civiles sans les distinguer, appelé « mois mesure », à **un financement public par dotation globale**.

Depuis, j'organise la gestion de l'établissement en fonction du budget rendu exécutoire par la Direction Départementale de la Cohésion Sociale (DDCS) dont nous dépendons depuis le début de l'année 2010, ce qui évite les incertitudes budgétaires liées au financement « mois gestion ».

Nous déposerons en mars 2011 à la DDCS un CPOM afin de :

- pérenniser les financements pendant 5 ans
- obtenir plus de moyens matériels (immeuble, mobilier, informatique...) et humains en vue de notre augmentation d'activité sur le secteur de Béziers

---

<sup>59</sup> DUPONT B , avis n°213 du 7 février 2007, Sénat : 172 et 212 (2006-2007), [visité le 15 février 2010], disponible sur internet : <http://www.senat.fr/rap/a06-213/a06-2131.pdf>

- pouvoir affecter librement les résultats annuels, sachant que tout résultat ou report à nouveau déficitaire ne sera pas repris par le financeur au terme du CPOM
- justifier l'augmentation des charges d'exploitation (frais de déplacement des mandataires...) par rapport à notre objectif d'instituer l'accompagnement personnalisé dans le service protection des personnes

Pour éviter toute fausse rumeur au sein des équipes, j'ai demandé au Président du Conseil d'Administration d'expliquer lors de la réunion générale des services de septembre 2010 les raisons de ce CPOM. L'objectif est de légitimer ma position vis à vis des équipes en soulignant l'appui du Conseil d'Administration, mais aussi de favoriser la communication interne source d'un bon climat social.

En temps que directeur, je dois tenir compte dans ma stratégie des nouveaux critères de financement. Ils doivent impacter notre suivi puisque notre dotation dépendra du différentiel de charge de travail qui repose sur trois critères : la nature de la mesure, le lieu d'exercice (domicile ou établissement) et la période d'exercice (ouverture, gestion courante et reddition). Via ce système de paliers, l'ouverture et la reddition de mesure sont majorées par rapport à la gestion courante. J'en ai déduit que nous devons fournir un surcroît d'activité pour fournir la prestation attendue sur ces deux périodes. Enfin, ce barème permet quotidiennement au chef de service de calculer la charge de travail des mandataires avant de leur attribuer un suivi. Cela évite toute surcharge synonyme de baisse dans la qualité du travail et de mauvais climat social (stress, absentéisme...).

La réforme a aussi révisé le mode de prélèvement des services sur les ressources des majeurs qui constitue une recette en atténuation et vient diminuer la dotation globale.

Elle **généralise à l'ensemble des mesures de protection le principe de la participation à leur financement des majeurs** dont les ressources personnelles le permettent. Les financements publics, qu'ils émanent de l'Etat, des départements ou des organismes de sécurité sociale, revêtent ainsi dans l'ensemble un caractère subsidiaire.

**Cette participation financière est à présent plus importante.** Pour cela, le plafond maximum de prélèvement a été augmenté, parfois jusqu'à 600€ mensuels. L'utilisateur percevant des revenus inférieurs au montant de l'AAH reste exonéré de prélèvement.

### **Des mandataires pluridisciplinaires**

Placés sous la hiérarchie directe du chef de service pour Montpellier et de celle du responsable d'antenne pour Sète et Béziers, ils symbolisent la richesse de notre intervention quotidienne qui s'inscrit aussi dans la multiplicité de leurs formations et compétences. Les mandataires sont titulaires pour 56% d'un diplôme de travailleur social

ou médico-social (conseiller en économie sociale et familiale ou éducateur spécialisé) et 44% d'un diplôme de juriste (niveaux 1 et 2). Pour maintenir cette mixité, l'UDAF 34 a toujours mené une politique de recrutement diversifié, favorisée par la diversité de ses usagers. Ce choix a permis de favoriser l'échange et la mutualisation des expériences et des connaissances entre les mandataires, grâce auxquels bon nombre de situations complexes ont été solutionnées. Ainsi, il est fréquent qu'un mandataire issu d'une formation de travail social sollicite un mandataire de formation juridique, afin d'échanger sur un acte juridique dans lequel un usager est impliqué ou partie contractante. L'inverse est aussi vrai à propos d'une problématique d'ordre sociale, comme une aide financière ponctuelle (FSL maintien ou accès...). Cette transversalité a été maintenue et favorisée par la décision de ne pas développer un pôle juridique comme dans d'autres UDAF. Par contre, aussi surprenant que cela puisse paraître, j'ai constaté que les **mandataires**, qui représentent la moitié des effectifs, **n'ont pas de fiche de poste**, carence à laquelle je remédierai dans mes préconisations.

### **Les pôles supports**

Les mandataires judiciaires, qui n'ont pas de secrétaire individuelle, sont étroitement soutenus dans leurs suivis par plusieurs pôles. Cette scission est née du constat que le mandat revêt plusieurs volets : comptable, administrative, juridique et sociale. En confiant chaque volet à des spécialistes, l'UDAF gagnait en efficacité. Leurs interventions n'ont cessé de se développer depuis notre professionnalisation apparue fin des années 80, afin de suppléer le mandataire dans la réalisation de tâches répétitives ou qui engagent fortement la responsabilité de l'UDAF 34. Ils représentent une force certaine dans ma stratégie car ils ont fait évoluer la fonction de mandataires en terme de gain de temps.

**Le pôle comptabilité** est animé par une équipe de formation comptable. Il permet de respecter la séparation fondamentale des missions ordonnateur/payeur des dépenses des usagers. Même si le mandataire est en déplacement extérieur ou en congés, les paiements programmés sont réalisés pour garantir aux usagers une continuité du service. Ce pôle assure le suivi des produits bancaires dont sont titulaires les usagers, qu'ils soient ouverts avant le prononcé du jugement ou durant la mesure, et procède aux contrôles et aux formalités d'ouverture, de placement, de retrait ou de clôture en lien avec les mandataires. Pour gagner en réactivité, nous avons opté pour une automatisation par l'intégration ou la récupération des données informatiques auprès de 85% des banques ou des organismes payeurs comme la CAF, ce qui nous a permis de gagner en productivité, en contrôle et en sécurité. Tous ces processus, outils et méthodes permettent à notre pôle comptabilité de répondre rapidement et efficacement aux demandes des usagers et des mandataires.

L'intervention du pôle comptabilité sur le service protection des personnes représente 5 ETP, soit 0.21 ETP pour 1 ETP mandataire.

**Le pôle administratif** est constitué d'une équipe aguerrie aux démarches administratives. Il s'occupe de l'accueil, du courrier arrivé, du courrier départ, de l'ouverture et la gestion des droits et de la reddition. La traçabilité du courrier entrant et sortant nous permet de conserver les preuves de nos écrits et démarches. Un relevé de gestion est envoyé mensuellement au majeur protégé au titre de son droit à l'information.

Nous sommes convaincus que le rétablissement et le maintien des droits du majeur protégé est une priorité. C'est pourquoi un agent administratif, sur les consignes des mandataires, s'occupe des formalités liées à l'ouverture et au renouvellement des droits auprès des différentes administrations.

Période essentielle de la mesure mais aussi très réglementée, la reddition consiste à rendre compte au majeur et au juge de notre gestion. Elle est suivie par le cadre responsable du pôle administratif.

L'intervention du pôle administratif sur le service protection des personnes représente 8 ETP, soit 0.34 ETP pour 1 ETP mandataire.

**Les mandataires s'appuient aussi sur les pôles qualité et informatique.** Le premier est responsable du manuel assurance qualité, consultable en réseau, en fonction des améliorations apportées à nos procédures, ce qui permet aux mandataires d'en prendre connaissance, à l'identique d'un référentiel des bonnes pratiques professionnelles. Ils peuvent aussi le faire évoluer en interpellant le responsable assurance qualité pour des non-conformités, des réclamations clients ou suggérer des améliorations. Le second intervient sur l'outil informatique. L'informaticien joue un rôle prépondérant dans la garantie, la souplesse et la qualité du service rendu à nos usagers, notamment via l'application Gestutelle qui facilite le déclenchement et le suivi de nombreuses actions (courriers, visites, produits bancaires, inventaire, échéances, contacts, suivi d'objectifs...).

Depuis le début des années 90, l'UDAF 34 a voulu que l'intervention coordonnée de ces pôles offrent un soutien quotidien aux mandataires, pour qu'ils puissent consacrer de plus en plus de temps à l'accompagnement de nos usagers pour lesquels je propose une présentation dans le paragraphe suivant.

## 2.3 La population suivie par le service protection des personnes

### 2.3.1 Une population isolée vivant majoritairement en milieu ouvert bénéficiaire de curatelle renforcée

L'étude de la population suivie est une phase incontournable de mon travail, car elle représente le cœur de notre intervention, la « causa remota et proxima » dans laquelle nous ancrons nos démarches d'hier, d'aujourd'hui et de demain. C'est pourquoi j'ai mis en annexe 4 de ce mémoire les statistiques les concernant. Les juges des tutelles nous mandatent pour exercer des mesures de protection, certes, mais ils nous confient avant tout le présent et l'avenir de personnes, d'êtres humains avec leur passé, souvent malmenés par des accidents de la vie (maladie, addiction, rupture et isolement familiaux...) et souvent en attente d'une main tendue pour retrouver de la stabilité.

#### D'un point de vue qualitatif

Il s'agit de personnes majeures dans l'impossibilité de pourvoir seules à leurs intérêts en raison d'une altération, médicalement constatée, soit de leurs facultés mentales (maladies mentales telles que la schizophrénie...), soit de leurs facultés corporelles de nature à empêcher l'expression de leurs volontés (cécité, surdité, mutisme, polyhandicap...). Ces difficultés sont souvent la cause et la conséquence des freins à leur insertion sociale (illettrisme, absence de démarches cohérentes pour accéder aux dispositifs de soins, d'aide sociale, au logement ou à l'emploi...). La majorité a entre 30 et 60 ans (**64%**). Les juges nous nomment exclusivement pour des personnes dont le suivi ne peut pas être confié à la famille, soit du fait de son absence, soit dans l'intérêt du majeur. C'est pourquoi la grande majorité est en situation d'isolement familial. **70% d'entre eux vivent en milieu ouvert**, dont seulement **4%** bénéficient d'un service d'accompagnement à la vie sociale (SAVS), du fait de l'insuffisance des places disponibles. Cela représente pour nous un véritable écueil pour agir de concert avec ces services. Et pour cause, les SAVS prodiguent un accompagnement dans les actes de la vie courante (déplacement, hygiène, alimentation, démarches administratives simples...) et restent complémentaires de l'intervention du mandataire, qui lui accompagne la personne dans la protection de sa personne et de ses biens. C'est pourquoi les mandataires de l'UDAF 34 deviennent souvent les seuls interlocuteurs des majeurs protégés, justifiant en retour un suivi plus dense.

### **D'un point de vue quantitatif**

Le nombre d'usagers croît annuellement de 2% environ (1149 en janvier 2006 à 1234 en novembre 2009), bien que nous ayons eu une diminution de 41% des entrées en 2009 (155 contre 264 en 2008) atténuée par une diminution de 15% des sorties (179 en 2008 contre 153 en 2009). En concurrence directe avec la mesure d'accompagnement social personnalisé, ce sont les curatelles renforcées qui ont été les plus impactées par la diminution. Le Président du Conseil d'Administration et moi-même nous attendions à cette diminution, induit au surplus par l'affirmation de la primauté familiale dans le prononcé des mesures. Toutefois, mes différents contacts avec les tribunaux ont nuancé ces données car ceux-ci, le temps d'assimiler la réforme, ont en fait suspendu des demandes de protection pendant le premier semestre 2009. Dès lors, cet épisode était plus conjoncturel que structurel, ce que les données 2010 confirmeront ou infirmeront. En novembre 2009, soit moins d'un an après la réforme, nous **suivons 858 curatelles renforcées soit 70 % de nos usagers, marquées d'une progression annuelle moyenne de 9% depuis 2006**. Nous suivons **271 usagers sous mesure de tutelle représentant 22% des suivis**. Enfin, 135 usagers sont bénéficiaires de TPSA pure ou doublée d'une mesure civile soit 6% de notre activité, marquées d'une diminution de 21% en moyenne chaque année. Les juges en prononcent de moins en moins car la réforme les a remplacées par des MASP et des MAJ. Les TPSA seront caduques à partir 1<sup>er</sup> janvier 2012.

**Finalemment**, la synthèse et le croisement des données ci-dessus m'amènent à déterminer **le profil des usagers majoritairement confiés à l'UDAF 34, à savoir qu'ils sont âgés entre 30 et 60 ans, ils sont bénéficiaires d'une curatelle renforcée et vivent à leur domicile où ils souffrent d'isolement familial**. D'ailleurs, il correspond au profil type répertorié par l' Observatoire National des Populations Majeurs Protégés<sup>60</sup> et le schéma régional MJPM et Délégués aux Prestations Familiales<sup>61</sup>.

Ce profil d'usager requiert beaucoup plus de suivi par les mandataires que celui en structure d'hébergement. La mesure, tout comme leurs facultés corporelles et mentales, leur permettent d'être à l'initiative des démarches relatives à leur personne et à leurs biens mais qui plus est, au prisme de la réforme, d'y être accompagnés par le service. Ces usagers ont une plus grande propension à évoluer vers une prise d'autonomie et donc une main levée de mesure, via un accompagnement adapté. C'est pourquoi l'UDAF 34 a tout intérêt, vu la population suivie actuellement, à prodiguer un accompagnement personnalisé pour être cohérente avec l'esprit de la réforme, ce qui relève de ma

---

<sup>60</sup> Observatoire national des populations majeurs protégés, *rapport 2007*, page 12-13, [visité le 2 janvier 2010], consultable sur internet : [http://www.unaf.fr/rubrique.php3?id\\_rubrique=178](http://www.unaf.fr/rubrique.php3?id_rubrique=178)

<sup>61</sup> Schéma régional Languedoc Roussillon MJPM et DPF, page 39, voir note 55

responsabilité. Mais il me reste à savoir, dans un souci de stratégie prospective, s'il en sera de même pour l'avenir, afin que l'accompagnement personnalisé puisse être réfléchi, développé et évalué de manière pérenne, pour apporter des réponses en adéquation avec les besoins de nos usagers futurs.

### **2.3.2 Projection sur l'évolution future des populations confiées aux services MJPM : maintien des données ou révolution ?**

Dans le contexte de réforme où nous nous trouvons, plusieurs dispositions légales et réglementaires me laissent présumer que le profil des usagers confiés aux services MJPM pourrait évoluer et leur nombre diminuer. Il s'agit de :

- La disparition des motifs non médicaux que sont l'intempérance, la prodigalité et l'oisiveté

- L'obligation de faire appel au dispositif MASP avant d'avoir recours aux mesures civiles de protection, dans le sens où ce dispositif devrait monter en charge dans les cinq prochaines années<sup>62</sup>

- L'obligation pour les établissements de plus de 80 lits à déclarer un préposé ou d'adhérer à un groupement ou encore de passer convention, afin de suivre directement les mesures de protection de leurs résidents, ce qui va engendrer une baisse de nos suivis en structures et généraliser nos suivis en milieu ouvert

- L'attribution préférentielle à la famille ou aux proches portée par le principe de subsidiarité signifie que nos futurs usagers seront quasi-systématiquement en situation d'isolement familial et/ou social

Toutefois ces contraintes devraient être modérées par des circonstances propres à la réforme et à l'évolution démographique :

- L'intégration des services MJPM dans la loi n°2002-02 et la professionnalisation de l'activité de mandataire ont découragé plusieurs associations et gérants de tutelles privés à maintenir leurs activités (seules 5 sur les 14 héraultaises ont demandé à se voir confier des suivis). Ainsi, leurs usagers ont été confiés à d'autres professionnels, personnes physiques ou morales, dont l'UDAF 34.

---

<sup>62</sup> Schéma régional Languedoc Roussillon MJPM et DPF, page 61, voir note 55

- Les données démographiques futures relatives à notre département impacteront considérablement notre activité, puisque nos usagers sont les héraultais d'aujourd'hui mais aussi de demain. Afin d'étayer mes prévisions, je me suis référé au schéma régional Languedoc Roussillon<sup>63</sup> et aux données de l'Institut National des Statistiques et des Sciences Economiques<sup>64</sup> (INSEE). La population de l'Hérault comptait 1 015 000 habitants au 1<sup>er</sup> janvier 2007. En 2030, si les tendances démographiques récentes se maintiennent, l'Hérault en compterait environ 1,4 millions. La population de l'Hérault connaîtrait ainsi la croissance démographique la plus forte de la région : 1,4 % par an en moyenne entre 2005 et 2030, contre 1,1 % au niveau régional. Enfin, l'Hérault est le département du Languedoc-Roussillon qui a la population la plus jeune et où le vieillissement devrait être le moins marqué ces prochaines années. Le nombre de personnes de plus de 60 ans augmenterait de façon moins marquée qu'ailleurs, leur part dans la population totale s'établirait à 29 % en 2030. Ainsi, puisque les moins de 60 ans représenteront 71 % de la population, j'en conclus que le profil type d'usagers dont nous assurons le suivi, âgé de 30 à 60 ans, devrait augmenter inéluctablement dans les prochaines années au sein de notre service.

**En somme, l'UDAF 34 n'est pas à l'aube d'une révolution quantitative ou qualitative dont ses usagers seraient la cible, mais plutôt dans un renforcement des normes déjà établies.** Je suis en effet persuadé que la baisse du nombre d'usagers qui nous seront confiés en raison de la réforme, devrait être ralentie ou gommée par l'évolution démographique départementale, qui tend chaque année à augmenter fortement en population et dans une moindre mesure en moyenne d'âge. En effet, cette forte progression démographique s'accompagnera proportionnellement d'une demande croissante de mesures de protection. Nous avons en effet plus de probabilité de nous voir confier un suivi dans un département en pleine croissance démographique que dans celui qui souffrirait d'une décroissance (désertification, baisse du taux de natalité qui engendrerai le non-renouvellement des générations...). Ma position est d'ailleurs confirmée par le schéma régional Languedoc Roussillon qui mentionne que « la forte augmentation démographique du département combinée au vieillissement de la population et à la dégradation des conditions économiques devrait contribuer à augmenter le nombre de personnes fragiles nécessitant une protection »<sup>65</sup>. Ma position est aussi affirmée quant au renforcement à venir du profil type de l'utilisateur déjà majoritaire

---

<sup>63</sup> Voir note 55

<sup>64</sup> INSEE, *repères synthèses pour l'économie en Languedoc Roussillon*, n°9 octobre 2007, page 3.[visité le 15 juin 2010], visible sur: [http://www.insee.fr/fr/insee\\_regions/languedoc/themes/synthese/syn0709/syn0709.pdf](http://www.insee.fr/fr/insee_regions/languedoc/themes/synthese/syn0709/syn0709.pdf)

<sup>65</sup> Schéma régional Languedoc Roussillon MJPM et DPF, page 61, voir note 55

au sein de notre service, à savoir une personne de 30 à 60 ans, bénéficiaire d'une curatelle renforcée et qui vit en milieu ouvert en situation d'isolement familial et/ou social. Or, ce sont ces usagers qui demandent en principe le plus d'attention, d'accompagnement dans la protection de leur personne et de leurs biens, du fait qu'ils ne vivent pas en structure d'hébergement et que leurs facultés leur permettent de participer activement à la vie de la mesure, notamment en donnant un consentement éclairé aux actes qui les concernent. Nos procédures et nos pratiques doivent répondre à ces besoins.

## **2.4 Analyse de nos procédures et pratiques professionnelles dans l'exercice des mesures civiles de protection au prisme de la réforme : un accompagnement personnalisé insuffisant**

### **2.4.1 Les premières rencontres avec l'usager : un moment clé, terreau des relations naissantes avec l'UDAF 34, marquée par une divergence des évaluations**

#### **Nos procédures et nos pratiques**

Nous appelons cette première phase l'ouverture. Elle est d'une durée maximale de trois mois et notre manuel qualité prévoit au minimum deux rencontres avec l'usager. L'intervention géographique des mandataires de l'UDAF 34 est sectorisée et favorise la création de partenariats locaux tout en diminuant les déplacements professionnels. C'est pourquoi le chef de service, une fois la mesure reçue, l'attribue en fonction du lieu de vie de l'usager à un mandataire.

**La première rencontre est organisée par le mandataire en principe sur le lieu de vie de la personne au maximum dans les 15 jours de l'arrivée de la mesure,** bien que le délai de l'article D311<sup>66</sup> du CASF ne nous soit pas applicable pour la remise du DIPM, l'objectif étant d'intervenir au plus vite pour que la situation confiée par le juge ne s'aggrave pas. De plus, comme nous devons remettre le DIPM à l'usager dans les trois mois, il nous est primordial de rassembler sans tarder les éléments nécessaires à son élaboration. Nous privilégions la visite à

---

<sup>66</sup> Article D311 III du CASF « Le contrat de séjour ou le document individuel de prise en charge est établi lors de l'admission et remis à chaque personne et, le cas échéant, à son représentant légal, au plus tard dans les quinze jours qui suivent l'admission. Le contrat est signé dans le mois qui suit l'admission. »

domicile pour plusieurs raisons. D'une part, cela nous permet d'aller vers l'usager et non l'inverse, dans un lieu qu'il connaît bien, où il a ses repères. Cette démarche permet de le rassurer tout en adaptant notre intervention, car il peut ne pas avoir de véhicule ou bien encore être dans l'impossibilité de se déplacer en raison d'un handicap physique... D'autre part, le mandataire découvrira son lieu de vie pour se faire une première impression sur la situation. Enfin, les documents utiles à notre intervention seront récupérés plus facilement en étant sur place. Exceptionnellement et sur demande motivée, le chef de service peut autoriser qu'elle se déroule à l'UDAF 34 ou dans tout autre lieu (CCAS...).

**La première rencontre a pour finalité d'installer une relation de confiance et, dans un discours rassurant, de rechercher la participation et l'adhésion de la personne à sa mesure de protection, dans le respect de son intimité, en gardant à l'esprit le caractère intrusif de notre intervention.** Ecouter la personne est essentiel afin d'évaluer au mieux ses craintes, ses besoins, ses capacités et son environnement social et familial. Il permet aussi à l'usager de se faire expliquer les objectifs de notre intervention et d'identifier physiquement son mandataire judiciaire. Durant cette première rencontre, les échanges doivent permettre au mandataire de dégager les premiers axes et objectifs nécessaires à l'élaboration du DIPM. Il collecte aussi les éléments administratifs et comptables nécessaires à la réalisation des démarches auprès des tiers.

Le pôle administratif ouvre les droits auxquelles peut prétendre la personne protégée sur les consignes du mandataire. Un bilan écrit sur le DIPM est accompli à deux mois entre le mandataire et le chef du service ou le responsable d'antenne sur les actions conduites et à conduire. Enfin, une fois les documents d'ouverture complétés (DIPM...), il propose un nouveau rendez-vous à l'usager pour les finaliser et lui faire signer. Le mandataire doit intégrer les objectifs dans notre outil de suivi « objectifs » puis informe le Juge via un bilan.

Bien que nos pratiques intègrent la plupart des démarches et outils de la loi n°2002-02 adaptés aux services MJPM, j'y ai relevé plusieurs décalages vis à vis de la réforme.

### **Nos décalages**

**La phase d'ouverture est le point d'ancrage de notre intervention auprès de l'usager, via l'évaluation qui permet d'ériger les objectifs contenus dans le DIPM. En fait, j'ai constaté qu'ils contenaient des objectifs variables, aussi bien par leur qualité que par leur quantité.** Certains vont s'attacher à poser uniquement des objectifs administratifs, comme l'ouverture d'une allocation logement, d'autres vont être patrimoniaux, sociaux ou relatifs à la santé et certains, beaucoup plus rares, vont porter sur la globalité. Je me suis donc interrogé sur ces écarts de contenu. En fait, en fonction

du mandataire, l'évaluation se limite graduellement soit à l'étude des seuls documents remis, à laquelle s'ajoutent parfois quelques questions sur des domaines variables, ou au contraire à une recherche globale des besoins et des capacités de l'utilisateur. Chaque mandataire aborde toujours l'évaluation en fonction de ce qu'il ressent, de ce qu'il remarque, de ce qu'il entend, mais il est beaucoup plus rare qu'il le fasse en fonction de ses demandes, des besoins non exprimés par l'utilisateur et qui pourtant sont présents. Ce phénomène est d'autant plus vrai qu'il est seul lors des rencontres. Je ne néglige pas le fait que leur approche se fonde aussi sur de la sensibilité, du ressenti, mais à mon sens l'absence d'un socle commun d'évaluation, de type analyse systémique, sans que ce soit un cadre infranchissable, engendre des divergences dans leurs pratiques professionnelles.

Cela représente deux risques pour nos usagers et pour l'UDAF 34:

- L'évaluation sera partielle tout comme la protection de la personne et de ses biens.
- La qualité de l'évaluation sera variable selon le mandataire qui la réalise.

**L'insuffisance et l'incohérence d'une évaluation de la situation du majeur nous interdit non seulement de mettre un point de départ au travail accompli par notre service sur son autonomie, pourtant nécessaire à l'évaluation des progrès pendant le suivi, mais aussi d'adapter les modalités d'accompagnement en fonction de ses besoins et de son état de santé.** Dans le premier cas, je reste persuadé qu'une appréciation des progrès réalisés, même si elle doit contenir une part de subjectivité de la part du mandataire, doit aussi reposer sur des éléments objectifs permettant d'informer rationnellement le juge sur l'opportunité d'une main levée, sans entrer dans le champ médical qui reste le domaine réservé du médecin expert. Dans le deuxième cas, je suis convaincu que nous apportons de l'information à certains majeurs mais que nous ne communiquons pas vraiment avec eux. En d'autres termes, nous ne nous assurons pas que la personne ait bien compris l'information transmise. Afin d'illustrer mes propos, lors d'une discussion avec un mandataire qui, mécontent de l'absence de réponse d'un majeur nouvellement suivi aux courriers envoyés, proposait notre dessaisissement du fait de cette absence de participation à la bonne conduite de la mesure. Je lui ai posé une question toute simple : cette personne sait-elle lire et écrire ? Le mandataire n'a pas pu me répondre et m'a indiqué qu'il prendra attache avec lui. Quelques jours plus tard, lorsque je l'ai rencontré, il m'a indiqué qu'il ne comptait pas me transmettre la requête en dessaisissement. En fait, il était allé rencontrer la personne et s'était aperçu, en posant les bonnes questions, que celle-ci ne savait ni lire ni écrire, de telle sorte qu'il n'était pas en mesure de traiter un quelconque courrier. Cette situation symbolise le cas typique des conséquences d'une évaluation initiale insuffisante : cette réelle incapacité n'a pas été

identifiée et donc le mandataire ne s'y est pas adapté, comme nous le demande la loi 2002-02, par exemple en favorisant les visites à domicile (VAD) pour expliquer et recueillir le consentement éclairé du majeur.

**Enfin, les dossiers d'ouverture de droits (CAF, CPAM...) sont complétés et signés par le pôle administratif quelle que soit la mesure, sur les consignes du mandataire. Or, nous sommes là aussi en opposition avec la réforme, car le majeur ne participe à aucun moment à ces démarches.** En plus du franchissement de l'interdiction de nous substituer au majeur protégé posé en curatelle par l'article 469 CC, comment pouvons nous travailler un retour à l'autonomie si notre accompagnement se résume à faire pour lui au lieu de faire avec lui s'il en a la capacité? Notre mission n'est-elle pas de lui expliquer la méthodologie, pour qu'un jour il soit à même de faire valoir ses droits aux prestations sociales, à la santé et plus encore ? Je suis certain que notre intervention doit être modifiée en ce sens pour plus de présence, de soutien à cette quête que représente l'accession ou le retour à l'autonomie, d'où les correctifs énoncés dans mon plan d'action.

#### **2.4.2 Le suivi de l'usager à l'UDAF 34 : le temps de l'action, outil de la gestion courante, de la protection de la personne et de ses biens, altérée par une présence insuffisante sur le terrain**

##### **Nos procédures et nos pratiques**

**Une fois les objectifs du DIPM et le budget prévisionnel validés par la personne, la phase de suivi commence.** Notre projet de service mentionne que le mandataire est amené à mettre en place un rythme de visites en fonction des problématiques posées. A cette fin, il dispose d'un planning informatique afin de programmer des rendez-vous en extérieur ou à l'UDAF 34. Tout au long de l'exercice de la mesure de protection, le mandataire doit prendre en compte, dans la mesure du possible, la volonté de la personne. Il devra l'informer de tout ce qui la concerne : budget, suivi administratif, acte de disposition... qu'elle participe ou pas à ces actes afin de respecter son droit à l'information.

**Nous insistons sur l'importance de se rendre au domicile,** car cela permet au mandataire de :

- **Vérifier les conditions de vie du majeur**
- **mettre en place toute action d'amélioration, notamment auprès des personnes isolées, afin de maintenir un lien social**
- **Faire des démarches avec le majeur**

En posant ces orientations dans son projet de service, l'UDAF 34 a bien l'intention de s'inscrire dans la protection de la personne au sens large, en allant au-delà des textes légaux ou réglementaires relatifs à des actes plus précis, comme le mariage, le PACS, les autorisations d'opérer... qui régissent clairement notre intervention auprès de l'utilisateur.

En outre, nous assurons la gestion administrative et budgétaire :

➤ La gestion administrative :

En fonction du type de mesure de protection, elle représente un volume de travail important compte tenu de la diversité et de la complexité des situations à traiter, du fait que les usagers ne sont pas toujours à même de nous communiquer les informations utiles. Le pôle administratif assure un relais important dans ces démarches : demandes de remboursement des soins médicaux auprès des organismes compétents, renouvellement des dossiers de la commission départementale de l'autonomie et des personnes handicapées (CDAPH)...

La gestion du mandataire porte essentiellement sur les biens mobiliers et immobiliers. Le Conseil d'Administration de l'UDAF 34 exige depuis une quinzaine d'années que les formalités d'assistance et de représentation des majeurs dans les actes de disposition (vente d'un bien immobilier, acceptation pure et simple de succession, procédure judiciaire, transaction avec une assurance...) et certains actes d'administration en tutelle (mise en location d'un bien, contrat de séjour en EHPAD...) relèvent de sa seule compétence sans que les mandataires interviennent. Cette exigence trouve ses racines dans le contrôle par l'institution des actes les plus importants, ceux où sa responsabilité pourrait être mise en cause. Pour la mettre en œuvre, il a délégué sa signature au directeur dans le document unique de délégation. C'est donc à moi qu'il reviendra de signer quotidiennement ces actes. Mais concrètement, je ne suis pas en mesure de me déplacer chez les professionnels (notaires...). Depuis 1995, il a été institué un mécanisme de procuration adressée aux professionnels afin de nous représenter dans les actes en qualité de tuteur, ou bien pour assister le majeur en curatelle le jour de la signature. Toutefois, l'UDAF 34 ne dispose pas d'instruction qualité pour encadrer ces démarches. En pratique, nous recevons un projet d'acte de disposition qui nécessite soit notre assistance, soit notre représentation. Le mandataire se limite exclusivement à la constitution du dossier sur lequel la procuration a été donnée, sans rencontrer le majeur.

➤ La gestion budgétaire :

Il s'agit essentiellement pour le mandataire judiciaire d'exercer une gestion prévoyante, active et en conformité, autant que possible avec la volonté du majeur. Il s'attachera à établir un budget équilibré, en lien avec les priorités définies dans le DIPM. Cette opération de fixation du budget est souvent délicate compte tenu de la

complexité des situations rencontrées (surendettement, multiplicité des créanciers et débiteurs, absence ou insuffisance de ressources au regard des charges, refus de participation de la personne...). Afin de percevoir toutes les ressources et payer les dépenses du majeur, celui-ci dispose d'un compte bancaire à son nom propre. Afin de favoriser l'autonomie du majeur, nous ouvrons avec son consentement en curatelle et toujours avec l'accord du juge un deuxième compte de dépôt sur lequel nous lui reversons son argent de vie courante. Différents moyens de retraits d'argent sont proposés pour lui apporter une certaine souplesse dans les actes de la vie courante, à savoir mise à disposition de chèques pour le règlement de certains achats et de cartes de retrait sans découvert autorisé.

En matière de gestion budgétaire, le mandataire travaille en lien avec le service comptable principalement :

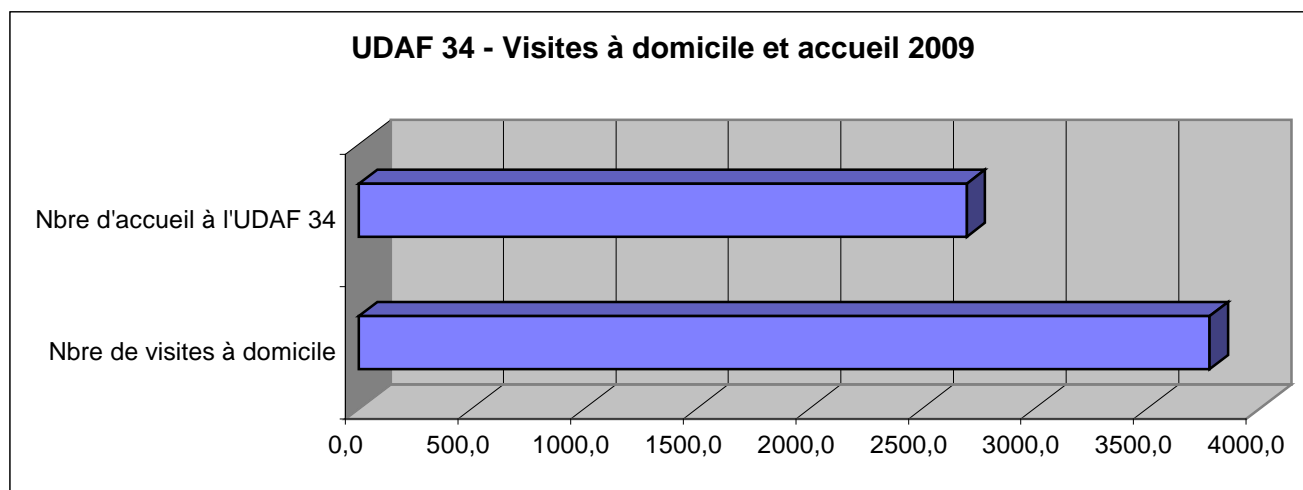
- Pour le traitement quotidien des factures et de l'argent vie courante
- Les opérations relatives aux produits bancaires du majeur (ouverture, retrait, clôture) : l'UDAF 34 a fait un premier pas dans la nouvelle définition du rôle des mandataires. Une instruction qualité et une application informatique gèrent les différents documents et opérations bancaires. L'instruction exige clairement que le mandataire rencontre le majeur sous curatelle pour l'assister, l'accompagner dans cette démarche, afin qu'il exprime par écrit sa volonté d'agir et qu'elle agisse elle-même dans l'acte en question. Ces documents passent à ma signature pour matérialiser notre assistance. Par cette instruction, l'UDAF 34 a voulu que les opérations financières, autres que celles de gestion courante, soient réalisées par le seul majeur sous curatelle, assisté et conseillé par le mandataire. Cette démarche favorise clairement un accompagnement du majeur en curatelle.

### **Nos décalages**

**Les mandataires disposent d'outils informatiques qui les relayent efficacement en matière de gestion budgétaire, de gestion administrative, mais faut-il encore qu'ils soient utilisés.** L'outil de suivi des objectifs dont j'ai déjà fait mention en est un. Son usage est primordial, car il relate au mandataire les démarches entreprises dans le suivi. Il offre une vision globale de la situation en l'absence d'un mandataire pour assurer la continuité du service. J'ai demandé à l'informaticien début 2010, soit un an après sa mise en service, d'établir une liste des suivis où ces objectifs étaient enregistrés et les actions reliées. Le résultat s'est révélé extrêmement nuancé, car seulement 20 % des DIPM signés ont vu leurs objectifs saisis. De plus sur ces 20 %, seuls 35 % étaient rattachées à des actions. Dès lors, je me suis entretenu avec le chef de service pour qu'il en recherche les causes. La majorité des mandataires lui ont souligné que l'outil en lui-même était utile, mais que la saisine des objectifs était fastidieuse, tout autant que le

rattachement des actions. De plus, ils ont souligné que la mise en œuvre de la réforme leur demandait plus de formalités et de présence (au moins deux visites en phase d'ouverture, rédaction des DIPM et des récépissés). J'entends bien évidemment ces arguments, mais je reste convaincu qu'à terme cet outil permettra non seulement un gain de temps dans la rédaction des avenants annuels du DIPM et dans les bilans quinquennaux de révision de mesure transmis au juge (d'où sommes nous partis ? Où en sommes nous ? Où allons-nous dans l'accompagnement ?).

**Ensuite, notre projet de service met en lumière la priorité des visites à domicile (VAD) dans notre intervention. Je m'inscris pleinement dans cette idée, dans le sens où elles sont le bras armé de l'accompagnement du majeur dans la protection de sa personne et de ses biens, tout en favorisant son autonomie.** En effet, comment pourrions nous faire autrement si ce n'est en rencontrant la personne protégée ? Il nous appartient d'aller vers lui et non l'inverse. Pourtant l'UDAF 34, comme la plupart des services Mandataires Judiciaires à la Protection des Majeurs, n'a pas échappé à la sédentarisation des mandataires qui investissent peu et inégalement le terrain. Pour preuve, 12% de leur temps de travail est consacré en moyenne à un contact direct avec les usagers. Pourtant, le nombre de suivi par mandataire est passé de 67 en 2007 à 57 en 2009 afin de tendre vers les indicateurs nationaux issus de la réforme. Pour parvenir à ce constat, j'ai demandé au responsable qualité d'exploiter les bases de données relatives aux VAD et aux accueils à l'UDAF 34 sur 2009, ce qui a donné les résultats suivants :



3778 VAD et 2750 accueils ont été effectués, soit une moyenne annuelle de trois VAD et de deux accueils à l'UDAF 34 par majeur. Toutefois, nous intégrons dans l'accueil chaque visite de l'utilisateur y compris lorsqu'il ne rencontre pas le mandataire. C'est pourquoi je ne peux pas correctement exploiter cet indicateur. **En définitive, un même usager est rencontré en moyenne à son domicile environ tous les 4 mois.**

Plus précisément, je me suis intéressé au nombre de fois où la même personne était rencontrée sur le premier semestre 2009 :

Nombre de visites du même usager	1	2	3	4	5	6	7	8	9	13
Nombre d'usagers concernés	422	123	54	23	16	5	3	2	1	1

422 personnes ont été vues une seule fois sur la période. Il est vrai que **l'écart du nombre de visites, allant de 1 à 13**, s'explique par les différentes situations personnelles qui ne nécessitent pas le même degré d'intervention. En revanche, il est aussi vrai que certains majeurs n'extériorisent pas leurs besoins et ne vont pas solliciter le mandataire. Or, le défaut d'évaluation en début et en cours de mesure ainsi que l'absence de rencontres programmées génèrent peu à peu une déshumanisation de la relation au service, un oubli, à savoir que l'utilisateur va devenir un dossier, alors que notre accompagnement se fait auprès d'une personne. Autre effet, cela induit un suivi de l'utilisateur différent selon le mandataire, empreint de subjectivité, qui peut basculer dans l'arbitraire : certains mandataires les contactent uniquement par téléphone ou par courriers. Par exemple, j'ai appris qu'un usager, suivi en curatelle 472CC par un service MJPM extérieur à notre département, avait été retrouvé mort dans son appartement, alors que le décès remontait à plus de trois mois. Comme nous, ce service s'était doté d'un outil de vérification d'absence de mouvement bancaire sur le compte remis à la personne, mais comme la carte de retrait avait été dérobée, le mandataire pensait que la personne s'en servait. L'informatique a ses limites que le contact direct avec l'utilisateur peut lever, la preuve en est.

A l'inverse, suite à l'augmentation du plafond de prélèvement des revenus, les mandataires ont fait savoir au chef de service qu'ils étaient confrontés aux remarques des usagers et de leurs familles, oscillant entre le sempiternel « c'est cher » ou « vu le prix que cela coûte, j'espère que vous allez le voir souvent et bien vous occuper de ses affaires ». En réponse, un discours édulcoré est né entre les mandataires, à savoir que les usagers les plus prélevés étaient légitimement en droit d'attendre un suivi plus fréquent. Or, le Conseil d'Administration et moi-même n'admettons pas que le mandataire les favorise au détriment de l'utilisateur peu ou pas prélevé, ce qui reviendrait à déroger à nos valeurs associatives en créant un accompagnement à deux vitesses, symbole de l'activité mercantile.

En outre, **s'agissant de la gestion administrative, une grande partie des usagers sous curatelle 472 CC sont suivis par les mandataires judiciaires comme s'ils étaient sous tutelle.** Ils font les démarches administratives à sa place au lieu de l'amener à les comprendre, à les faire lui-même. Ce phénomène est renforcé par l'absence de contrôle des courriers autres que ceux adressés aux juges. Cette substitution, prohibée par l'article 469 CC en curatelle, concerne des domaines multiples : un mandataire de permanence a récemment stoppé un courrier de résiliation de bail d'habitation en curatelle qui était signé par le seul mandataire, alors que seul le majeur peut agir en ce sens avec notre assistance et l'accord du juge. Cela a pour conséquence d'éviter tout travail pour et par le majeur afin de le conduire vers une autonomie de gestion, pourtant nécessaire dans l'obtention d'une main levée réussie soit en cours de mesure, soit lors de sa révision. Les usagers sont pourtant demandeurs de ce type d'accompagnement auquel le service ne répond à ce jour que très partiellement. Selon les résultats de la dernière enquête de satisfaction où 70% des usagers ont répondu, 75% souhaitaient rencontrer plus souvent leur mandataire et 55% réclamaient qu'il soit plus accessible.

**A l'identique, les mandataires ne sont pas plus aux côtés de l'utilisateur lors de la réalisation des actes patrimoniaux les plus importants,** puisque l'UDAF 34 mandate d'autres professionnels extérieurs au service (notaires, avocats..) au titre de l'assistance ou de la représentation du majeur. L'absence de procédure en la matière fait qu'à aucun moment de l'acte, l'UDAF 34 ne vérifie que le mandataire rencontre, conseille et donc accompagne le majeur, ce besoin étant surtout prégnant en curatelle puisque l'utilisateur est aussi partie à l'acte. S'agissant de la tutelle, bon nombre d'actes importants sont réalisés, comme la vente du domicile, sans que le majeur ait pu y consentir si son état de santé le permet, ou même en être informé. Même s'il est vrai que nous représentons juridiquement l'utilisateur, l'UDAF 34 doit sortir des clivages traditionalistes posés par la loi n°1968-5 qui dénigrent son droit à l'accompagnement et à l'information, car comme tout un chacun, c'est d'abord une personne avant d'être un majeur protégé, avec ses moments de lucidité ou d'insanité d'esprit, sa sensibilité et ses souvenirs.

En matière de gestion budgétaire, deux points m'ont particulièrement interpellé :

- **Le retard pris dans la mise en fonction du budget ordonnateur en curatelle 472 CC,** qui permettra de reverser automatiquement l'excédent, maintient des pratiques qui vont à l'encontre d'une plus grande autonomie de l'utilisateur. Le mandataire recherche parfois la sécurité budgétaire à tout prix, en refusant certains choix de vie de l'utilisateur et conserve des fonds importants sur le compte de gestion.

- Le mandataire **va modifier le budget sans le retravailler avec l'utilisateur ou au minimum lui en faire-part**, soucieux de bien faire mais surtout contraint de faire vite. Le budget prévisionnel est pourtant signé en ouverture par le majeur en curatelle. Le principe du parallélisme des formes veut que le budget ne puisse pas être modifié unilatéralement.
- **L'instruction relative à la gestion des biens mobiliers génère sans aucun doute une assistance, constituée de l'accompagnement et du conseil, en faveur du majeur en curatelle dans la gestion de ses produits bancaires, mais nullement pour le majeur en tutelle.** Pour ce dernier, les opérations sont réalisées uniquement en lien avec le juge. Il est donc exclu du champs décisionnel certes, mais aussi du champs informatif, alors qu'à mon sens il n'y a pas lieu de distinguer notre devoir d'accompagnement, de recherche de la volonté et d'information en fonction de la mesure de protection dont le majeur bénéficie, mais plutôt selon ses capacités à donner son consentement et à recevoir l'information.

### **2.4.3 La fin de la mesure met-elle un terme à l'accompagnement du majeur ?**

#### **Nos procédures et nos pratiques**

Il ne s'agit pas pour moi de traiter du terme de la mesure suite à un décès ou à un dessaisissement, dans le sens où l'utilisateur n'intervient pas, mais plutôt sous l'angle de la main levée. Le majeur y retrouve sa capacité juridique, ses facultés d'agir sans notre assistance ou notre représentation.

Au terme de cinq ans sauf renouvellement, la mesure est caduque. Avant cette échéance, un bilan des actions accomplies au regard du DIPM est réalisé avec le chef de service et le mandataire. C'est une étape importante ayant pour finalité la préparation du rapport de fin de mesure qui sera adressé au juge afin qu'il prenne une décision. Lors de la main levée, une rencontre est organisée avec l'utilisateur dans un délai de 15 jours à un mois pour lui remettre ses documents et faire un dernier point sur sa situation.

#### **Nos décalages**

L'UDAF 34 a fait des progrès depuis la réforme, car auparavant le dossier de l'utilisateur lui était envoyé par courrier sans le rencontrer. Notre manuel qualité ne prévoit aucune intervention supplémentaire : le dossier informatique est gelé et le mandataire ne se rendra plus au domicile du majeur. Ce dernier se retrouve rapidement projeté dans la

réalité du quotidien budgétaire et administratif, ce qui peut le déstabiliser et engendrer une nouvelle mesure, surtout si la main levée n'a pas été correctement préparée. Or, la phase de fin de mesure nous est financée pendant trois mois. A mon sens, la main levée ne met pas un terme à l'accompagnement, qui doit être maintenu au profit de l'utilisateur pendant toute cette durée.

### **Conclusion intermédiaire**

En définitive, comment connaître la réelle volonté de l'utilisateur, comment l'informer des actes qui le concerne, s'il est peu intégré dans le corpus de nos procédures et pratiques professionnelles ? Les mandataires le rencontrent et l'accompagnent de manière édulcorée. L'UDAF 34 s'est toujours efforcée d'intervenir auprès des usagers au prisme de leurs droits et libertés individuelles. Le constat dressé est pour moi en décalage avec l'esprit des lois 2002-02 et 2007-308. Il l'est aussi avec notre projet de service qui prône « la primauté de l'autonomie de l'utilisateur dans ses prises de décision, grâce à la mise en œuvre de son projet individualisé, garant d'une information claire, précise et adaptée dispensée par les mandataires ». C'est l'absence de repères précis posés par l'institution qui a engendré ces divergences professionnelles. L'institution de l'accompagnement personnalisé au sein de l'UDAF 34 constitue un moyen de rendre l'utilisateur acteur de sa mesure. Il devrait amener les mandataires vers une posture différente vis à vis des majeurs qui leurs sont confiés.

### **3 INSTITUER L'ACCOMPAGNEMENT PERSONNALISÉ DANS LE SERVICE PROTECTION DES PERSONNES DE L'UDAF 34 : PASSER DU STATUT DE MAJEUR PROTÉGÉ A CELUI D'USAGER ACCOMPAGNÉ**

J'ai écarté dans ce plan d'action les tutelles aux prestations sociales et les mesures d'accompagnement judiciaire car :

- Leur volume au sein du service est peu représentatif (6%) de notre activité
- Les TPSA sont vouées à disparaître en 2012
- Elles disposent de leurs propres textes et pratiques codifiés dans Code Civil et le Code de l'Action Sociale et des familles.

Il s'agit de vivre cette réforme des mesures civiles comme une opportunité et non comme une contrainte. Ma stratégie a pour finalité d'amener les mandataires judiciaires vers une posture professionnelle plus éducative qu'administrative, afin de favoriser leur autonomie. Il s'agit notamment d'intensifier notre présence auprès des usagers. Pour cela, je vais instituer au sein du service de protection des personnes un accompagnement personnalisé du majeur qui porte aussi bien sur la protection de sa personne par l'expérimentation du projet personnalisé, que sur la protection de ses biens par la révision des procédures existantes. Je traiterai ces 2 objectifs stratégiques tant dans la dimension du management des équipes que dans celle de l'évaluation.

#### **3.1 L'expérimentation du projet personnalisé : un outil pour répondre à l'accompagnement personnalisé dans la protection de la personne**

##### **3.1.1 Analyse des notions de projet et d'accompagnement personnalisés**

Le Larousse<sup>67</sup> définit le projet comme « un but que l'on se propose d'atteindre » et le terme personnalisé comme l'action de « moduler quelque chose selon les personnes ». Ainsi, en vulgarisant la notion de projet personnalisé, ce serait « le ou les buts que la personne se propose d'atteindre modulés en fonction d'elle-même ». La différence se

---

<sup>67</sup> Larousse en ligne, *dictionnaire de la langue française*, [visité le 15 juin 2010], consultable sur internet : <http://www.larousse.fr/dictionnaires/francais>

dessine avec le DIPM car ce dernier mentionne les prestations et les objectifs fixés par le service. Les autres composants du projet personnalisé, comme l'évaluation de la situation, les modalités de mise en œuvre et les objectifs de l'utilisateur n'y figurent pas systématiquement. Une définition plus précise est donnée par Messieurs ZRIBI et POUPEE-FONTAINE<sup>68</sup>: « dans le cadre d'une prestation mise en place par une institution ou un service, chaque usager doit pouvoir bénéficier d'un projet propre (apprentissage cognitif, activités de socialisation, sorties culturelles, relation avec la famille) adapté à ses attentes, à ses capacités et à son évolution ». Avec cette définition, je constate clairement que la participation au projet personnalisé est un droit pour l'utilisateur mais pas une obligation : il reste maître de ses choix, conduits selon ce qu'il veut ou ne veut pas. A contrario, le service doit accompagner l'utilisateur en fonction de ses capacités dans l'élaboration, la conduite et l'évaluation régulière du projet personnalisé. En d'autres termes, c'est un devoir et non une possibilité que de prodiguer un accompagnement personnalisé afin de parvenir à la réalisation des objectifs du projet déterminé par l'utilisateur. D'ailleurs, l'agence nationale de l'évaluation et de la qualité des établissements et services sociaux et médico-sociaux<sup>69</sup> (ANESM) confirme cette vision en qualifiant le projet personnalisé de « démarche dynamique, une co-construction qui tente de trouver un équilibre entre différentes sources de tension » nées des échanges entre usagers/service/autres établissement et services.

Pour aboutir, cette co-construction nécessite des rencontres régulières et une participation active de la personne recherchée par le professionnel, car il s'agit de faire avec la personne et non pour elle, au risque d'imposer ses idées au lieu de proposer des idées, toujours en lien avec l'évolution des capacités et des besoins de l'utilisateur qui doivent être évalués. A mon sens, le projet personnalisé représente un moyen d'accompagner le majeur dans la protection de sa personne, tout en intensifiant la présence du service auprès de lui.

### **3.1.2 Croisement du projet personnalisé et de la protection de la personne : les finalités recherchées en matière d'accompagnement personnalisé dans les mesures civiles de protection**

Il ne s'agit pas ici de calquer à l'identique l'accompagnement propre aux tuteurs familiaux, empreint d'une solidarité et d'une présence qui peuvent être parfois de tous les

---

<sup>68</sup> G. ZRIBI, D. POUPEE-FONTAINE, 2007, *Dictionnaire du Handicap*, 6ème édition, Rennes : Edition ENSP, 333 p.

<sup>69</sup> ANESM, *Recommandations de bonnes pratiques professionnelles, les attentes de la personne et le projet personnalisé*, décembre 2008, page 15, [visité le 14 mai 2010], visible sur internet : <http://www.anesm.sante.gouv.fr/>

instants, mais plus de s'en inspirer comme un idéal, une finalité à atteindre en fonction des moyens humains, matériels et financiers dont nous disposons. En effet, Comme l'écrivent Michel BAUER et Thierry FAUSSIER<sup>70</sup>, « La famille est l'acteur essentiel des solidarités car elle constitue bien souvent pour son membre affaibli le rempart contre les attaques, le réconfort contre la peine et le pilier pour le soutenir dans les démarches quotidiennes ». Or, ce qui est possible quand on suit un seul majeur protégé ne l'est pas forcément lorsque, comme les mandataires, on en suit 57 en moyenne. La protection de la personne dans les mesures civiles ne se limite pas aux seuls actes du droit positif (mariage, intervention chirurgicale...). Notre champs d'intervention doit être plus élargi afin que l'usager puisse reconquérir son autonomie certes, mais aussi pour que nous veillions, à titre préventif ou curatif, à ce que sa désocialisation ne s'aggrave pas et puisse au contraire diminuer voire disparaître. Je reste convaincu que le projet personnalisé est l'outil qui répond à ces besoins. Il va créer du lien entre notre service et l'usager au moyen d'une dynamique d'accompagnement dans son environnement global. C'est de ce mouvement dont notre service a besoin pour externaliser nos prestations. Mais avant la mise en œuvre de cette hypothèse, je dois en évaluer la cohérence au travers de ses multiples finalités.

#### **Finalités pour l'UDAF 34**

Nous répondrons tout d'abord aux exigences de la réforme. Et pour cause, l'UDAF 34 s'est toujours engagée à respecter au plus près la législation qui régit son intervention, tout en déclinant dans ses pratiques les valeurs affichées dans ses projets d'établissement et de service. Or, si la garantie du suivi du projet personnalisé appartient au mandataire, sa garantie institutionnelle relève de l'UDAF 34. D'ailleurs, je n'ai pas manqué de souligner cette obligation au Conseil d'Administration lors de l'assemblée générale de septembre 2009. Autrement dit, nous devons assurer la possibilité d'avoir un projet personnalisé pour tous les usagers du service alors que le mandataire est responsable de sa conduite. Il doit accompagner l'usager dans sa réalisation en mettant en œuvre des méthodes. Le profil actuel et à venir des usagers accueillis (milieu ouvert/curatelle 472cc) plaide en faveur d'un retour des mandataires sur le terrain pour être au plus proche des besoins. Par cette stratégie, l'UDAF 34 apportera des réponses cohérentes aux besoins existants et à venir.

---

<sup>70</sup> BAUER M., FOSSIER T., PECAUT-RIVOLIER L., 2006, *La réforme des tutelles : ombres et lumières*, Paris : Dalloz, 208 p.

### **Finalités pour l'utilisateur**

Dans une société où cette personne est en perte de repères, où la mesure arrive bien souvent comme une contrainte supplémentaire, il est primordial qu'il trouve auprès de notre service les marques nécessaires à un nouveau départ. En effet, le majeur déclare souvent au mandataire « pourquoi en suis-je arrivé là ? ». Le projet personnalisé lui permettra de réfléchir à la vraie question « pour quoi êtes vous là ? », via notre accompagnement, et de se donner des repères essentiels en vue de se fixer des objectifs. Je ne dis pas que tout peut se résoudre, car il y aura des situations où les démarches ne pourront pas aboutir en raison de multiples contraintes. Malgré tout l'UDAF 34 doit, sous ma direction, apporter les moyens pour que les équipes accompagnent le majeur dans cette réflexion, tout en s'adaptant à ses besoins comme en dispose la loi 2002-02. L'enquête de satisfaction a révélé que les usagers sollicitaient plus de disponibilité et de proximité de la part du mandataire. A mon sens, l'accessibilité des ESMS ne se limite pas aux infrastructures posées par la loi n°2005-102 du 11 février 2005, elle doit aussi être prégnante au sein des équipes. Ramener le mandataire judiciaire auprès de l'utilisateur, c'est aussi promouvoir notre accessibilité tout en l'accompagnant dans la protection de sa personne.

### **Finalités pour les mandataires**

Le faible temps de présence aux côtés des usagers est la résultante de nombreuses années de sédentarisation et de gestion principalement administrative. L'absence de repères institutionnels suffisamment clairs n'y est pas étrangère. Un exemple très simple : lorsque j'entends les mandataires échanger entre eux, ils emploient le terme de « dossier » ou de « mesure », mais très rarement « d'utilisateur » ou de « personne ». C'est cette réification des usagers que j'essayerai d'édulcorer en instituant le projet personnalisé, pour ramener les mandataires à l'essentiel : pourquoi et pour quoi ces personnes nous ont été confiées ? Il faut que nous passions à une vision plus large que la simple mission perception des recettes/paiements des dépenses et assistance/représentation administratives dans les actes de la vie civile. Je dois les accompagner afin que ceux-ci changent de regard et de discours non seulement sur l'utilisateur mais aussi sur leurs finalités professionnelles. Leur sensibilisation à ce sujet jouera un rôle essentiel dans ma stratégie de management.

Lors de la réunion de service de septembre 2010 relative au projet personnalisé, je demanderai à intervenir auprès des mandataires. Je les sensibiliserai sur le contexte professionnel actuel et les enjeux de la réforme. A l'heure où les pôles comptables et administratifs se sont substitués peu à peu aux mandataires, c'est l'accompagnement des usagers qui va valoriser leurs missions. Leur intervention reprend du sens, repousse le côté « administratif » et amplifie le volet « éducatif ». C'est aussi cette opportunité que les

mandataires doivent saisir dans la définition de leur nouveau rôle où je me dois de les accompagner.

### **Finalités pour les partenaires**

Qu'il s'agisse de structures d'hébergement (EHPAD, FAM...) ou de services à domicile (SAVS, service à la personne...), cela permettra de stimuler les relations entre elles, l'usager et notre service, notamment lors de réunion de concertation. Les projets personnalisés propres à chacun pourront faire l'objet d'une mise à plat pour être coordonnés. L'objectif est d'éviter que chaque acteur social ou médico-social réalise un projet en inadéquation avec les autres.

### **Finalités pour les magistrats**

L'accompagnement personnalisé sera source de pertinence dans les rapports qui leur seront transmis, étayant d'autant leur jugement pour réviser, maintenir ou lever la mesure de protection. Je puis certifier que les magistrats seront très attentifs à l'évolution de nos pratiques professionnelles en ce sens, presque autant que la DDCS. Ainsi, j'assure la pérennité du service protection de l'UDAF 34 en nous positionnant comme favori dans les mandats qui seront délivrés à l'avenir.

J'en conclus que l'expérimentation du projet personnalisé reste cohérente au vu des finalités suscitées, à charge pour moi de sensibiliser les équipes sur cette stratégie.

## **3.1.3 La sensibilisation des équipes sur la protection de la personne et le projet personnalisé : une priorité par la formation externe et interne**

### **Formation en externe**

- En terme de formation par un intervenant extérieur :

La réforme a généré un nouveau statut pour les MJPM en instituant une formation obligatoire au terme de laquelle est délivré le certificat national de compétence (CNC). Il vise l'harmonisation des pratiques professionnelles tout en sensibilisant les mandataires à une approche systémique de l'usager. Un tiers des MJPM a été formé sur notre Plan Annuel d'Utilisation des Fonds 2009 et deux tiers sur 2010, et ce pour maintenir une continuité de service. Je suis déterminé à continuer l'effort de formation sur le projet personnalisé sur le dernier trimestre 2010 et le premier trimestre 2011, dans le sens où le CNC dispense une formation généraliste qui concerne uniquement les MJPM, alors que d'autres salariés sont en contact avec les usagers, comme le personnel d'accueil, et doivent bénéficier de cette synergie. A l'occasion de la réunion de service de septembre

2010, j'expliquerai aux mandataires que les juges sont satisfaits du travail accompli par les équipes ces derniers mois, mais nous devons redoubler d'imagination et d'innovation pour que l'usager soit à présent protégé dans sa personne. Cela passe par l'évaluation constante de ses besoins et les réponses adaptées que nous lui apporterons par le projet personnalisé. La formation débutera fin octobre 2010 et finira en février 2011. Elle leur permettra d'aborder sereinement cette étape professionnelle. Je leur préciserai qu'un comité de pilotage sera instauré début du deuxième trimestre 2011 pour réfléchir sur ce point. A ce titre, je solliciterai leur pleine participation au comité pour faire vivre ce projet jusqu'à son terme. Je détaillerai plus en avant les modalités de création et de fonctionnement de ce comité. Suite à notre entretien en juin 2010, le secrétaire général s'est renseigné sur la pertinence de trois centres de formation. Il leur a demandé un devis et les plaquettes de formations pour une intervention dans notre salle de réunion située dans l'établissement principal. J'ai privilégié une formation sur site afin d'assurer la continuité du service, déjà fortement sollicité lors des remplacements liés à la formation CNC. La formation cooptée par le chef de service et moi sera financée sur notre budget d'exploitation car la formation CNC a consommé la quasi-totalité de notre droit de tirage du plan de formation. La DDCS a accepté l'affectation du report à nouveau 2009 sur 2010 pour financer cette formation supplémentaire. Elle concernera aussi les cadres auxquels j'ai demandé, après remise de la plaquette de formation, de recenser le personnel à sensibiliser.

- En terme de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences :

Je prends en compte que les nouvelles orientations en matière d'accompagnement personnalisé des majeurs protégés plaident pour une politique de recrutement favorisant à l'avenir les formations du travail social. Ces profils sont souvent plus à même d'évaluer la personne sous toutes ses dimensions, de mettre en œuvre les moyens disponibles pour l'accompagner et favoriser ainsi son autonomie, que ce soit dans la protection de sa personne que dans celle de ses biens. J'ai échangé sur ce point avec le Président qui m'a conforté dans cette position.

**Formation en interne**

- Tutorat des nouveaux mandataires :

Une fois le projet personnalisé bien ancré dans nos pratiques, j'ai proposé à l'équipe de direction que leur formation soit assurée par un tuteur afin de perpétuer les pratiques. Cette proposition fera l'objet d'une réflexion entre le chef de service et moi courant 2012, puis avec les mandataires.

- Sensibilisation par la communication de supports :

Dés janvier 2010, j'ai demandé à l'agent de maintenance d'afficher dans les bureaux et les salles d'attente de tous nos sites la charte des droits du majeur protégé. Un exemplaire des recommandations de bonnes pratiques professionnelles édité par l'ANESM est remis à chaque salarié depuis juin 2010. Il est essentiel de donner des repères aux équipes et aux usagers sur l'accompagnement que nous souhaitons voir progresser dans les pratiques.

### **3.1.4 Conception de la forme et du contenu du projet personnalisé : les missions du comité de pilotage**

Au début du deuxième trimestre 2011, une fois les équipes sensibilisées et formées sur le projet personnalisé, la composition et les missions du comité de pilotage seront discutés en réunion de direction. L'objectif est que les équipes participent pleinement à l'élaboration de ce qui va être un de leurs outils au quotidien. Il s'agit pour moi de minimiser au maximum la résistance au changement en insufflant dans ce projet de la participation.

#### **Composition du comité de pilotage**

L'équipe de direction arrêtera une composition plurielle afin de varier et mutualiser les compétences et expériences :

- le chef du service protection, en charge du projet, fixera mensuellement l'ordre du jour après que nous nous en soyons entretenus
- le responsable d'antenne
- deux mandataires volontaires de chaque site de préférence l'un de formation sociale, l'autre de formation juridique, afin de stimuler les échanges durant les réunions. Il s'agit aussi d'assurer la continuité du comité en cas d'absence de l'un ou de l'autre
- les cadres du pôle comptabilité et administratif
- le responsable qualité réalisera en lien avec le chef du service protection les démarches de conduite de projet (planning / compte-rendu / conformité et modification à prévoir dans le MAQ).

#### **Missions du comité de pilotage**

Lors de la première réunion de travail, j'expliquerai ce qui nous amène à expérimenter le projet personnalisé au prisme des arguments contenus dans ce mémoire. Je motiverai les membres du comité en les sensibilisant sur le virage important que l'UDAF 34 est en train de prendre (intensifier nos visites au domicile, protéger la

personne...). Après m'être entretenu avec le chef de service protection des personnes sur la conduite du comité, je lui délèguerai dans une lettre de cadrage les missions suivantes, complétées si besoin à son initiative après accord de ma part :

- **Déterminer les domaines propres à la protection de la personne** : notre vision et notre intervention auprès de l'utilisateur doivent être plus larges. Afin d'ouvrir le service sur l'extérieur, je me rapprocherai d'autres directeurs d'UDAF ou d'autres associations ayant déjà institué le projet personnalisé. Deux membres du comité prendront contact avec celles qui accepteront de nous accueillir afin d'identifier ce qui relève ou pas de cette protection, ce qui relève ou non d'un accompagnement. J'ai proposé que ce suivi personnalisé contienne au minimum les domaines du logement, de la santé, de la formation/travail et de la gestion budgétaire/administrative. Il s'agit pour le mandataire d'évaluer ces domaines en début de mesure. Il recueillera les besoins et attentes exprimés ou pas de l'utilisateur et les retranscrira en objectifs. Par exemple, l'accompagnement peut consister à rechercher un logement avec l'utilisateur qui n'en a pas, s'il est insalubre ou inadapté, faire réaliser des aménagements, sensibiliser sur des comportements économes en énergie... Autre exemple : sur la gestion budgétaire, le mandataire pourra prévoir des ateliers sur ce thème avec l'utilisateur, au terme desquels il pourra restituer une partie de la gestion budgétaire au majeur, sous forme de missions précises (aller payer le loyer, l'électricité...) au moyen de méthodes et outils pédagogiques créés par ses soins. Le comité pourra d'ailleurs être force de propositions sur ces méthodes et outils.
  
- **Elaborer la forme écrite du projet à la lumière des recommandations de bonnes pratiques professionnelles de l'ANESM** : j'ai opté pour que l'existence du projet personnalisé soit stipulée dans le DIPM, mais son contenu ne doit pas y être intégré, car ils se complètent (principes et rythmes différents) : le DIPM contient les objectifs (administratifs, comptables...) et prestations adaptées **du service en faveur de l'utilisateur**, alors que le projet personnalisé contiendra les objectifs **de l'utilisateur en fonction de ses besoins recensés dans les domaines déterminés**, son élaboration, sa mise en œuvre et son évaluation par le mandataire. J'ai tranché en faveur d'une forme écrite pour conserver l'évolution du projet personnalisé (d'où, vers où et comment), nécessaire pour nourrir les rapports au juge et permettre à terme d'inventorier des besoins identiques et les formes d'accompagnement en réponse. Le comité se mettra en lien avec le pôle informatique afin qu'il adapte notre outil de suivis des objectifs (scission DIPM/Projet personnalisé), les écrits (utilisateur / services / partenaires) liés au projet seront scannés, ses objectifs saisis et les actions liées à l'accompagnement y seront rattachés, comme c'est le cas pour le DIPM.

- **Etablir les règles de bases de la relation mandataire/usager/partenaires tout au long de l'accompagnement pour atteindre les objectifs** : par exemple fixer un nombre minimal de rencontres au domicile, le mode de communication en fonction des capacités de l'utilisateur (ne pas envoyer de courrier s'il ne sait pas lire, cécité, privilégier le téléphone et les VAD...), quels partenaires sociaux ou médico-sociaux l'utilisateur contactera avec l'aide du mandataire pour favoriser tel ou tel objectif. Le mandataire, responsable de la conduite du projet, complétera ces champs en fonction des évaluations initiales et intermédiaires sur les démarches de l'utilisateur.
  
- **Concevoir un outil d'évaluation commun à l'ensemble des mandataires pour uniformiser les pratiques en la matière** : l'élaboration du projet personnalisé débute par une évaluation des besoins et de l'autonomie du majeur. Or, j'ai pointé que leurs approches étaient inégales sur ce thème, générant des lacunes dans la détermination des objectifs et des suivis. Afin de ne pas partir d'une copie vide, j'ai confié le soin au comité d'adapter soit la grille d'évaluation utilisée par le service habitat<sup>71</sup>, soit la grille dite « échelle globale d'évaluation de l'autonomie »<sup>72</sup>. Une fois cet outil modifié et adapté, le mandataire évaluera les besoins de l'utilisateur et son autonomie au début, en cours et en fin de mesure, afin que son projet et son accompagnement personnalisés soient modulés selon ses progrès ou régressions.

### **Contrôle du comité de pilotage**

Je mesurerai les avancées du comité en fonction des comptes rendus mensuels du responsable qualité, ce qui me permettra de fixer avec le chef du service protection l'ordre du jour de la prochaine réunion. Il sera transmis aux membres du comité pour que leurs réflexions commencent au plus tôt. Je vise une clôture des travaux du comité fin du troisième trimestre 2011, soit un délai de six mois pour parvenir à un résultat concret sur la forme et le contenu du projet. En cas de retard, nous envisagerons de repousser l'échéance à fin 2011.

---

<sup>71</sup> Voir annexe 5 page XIII

<sup>72</sup> BARREYRE J.Y, PEINTRE C., 2004, « Echelle globale d'évaluation de l'autonomie » in BARREYRE J.Y, PEINTRE C., *Evaluer les besoins des personnes en action sociale : Enjeux, Méthodologie, Outils*, Paris : DUNOD, pp. 121-144

### **3.1.5 La transcription du projet et de l'accompagnement personnalisés dans la démarche qualité**

#### **A) Créer une fiche de poste pour les mandataires : le rôle du chef de service**

J'ai constaté que les mandataires étaient les seuls à ne pas avoir de fiche de poste. Ma stratégie n'a de sens que si elle est suivie par les équipes à qui je dois donner des repères. Après concertation avec le chef de service au premier trimestre 2010, je lui en ai confié la conception. Je l'ai invité à consulter les mandataires en réunion de service afin de recueillir des éléments auprès d'eux. En mai 2010, nous l'avons retravaillé en la modifiant à la lumière de l'accompagnement et du projet personnalisés. La fiche réalisée avec le chef de service est en annexe 3. Comme il me paraît incohérent de la présenter à la signature avant que les mandataires aient tous validé leur CNC et la formation sur site, j'ai jugé opportun de le faire à la fin du premier trimestre 2010.

#### **B) Réviser le manuel assurance qualité : le rôle du responsable assurance qualité**

Je conçois la qualité comme un moyen de communiquer à l'intérieur et à l'extérieur de l'établissement, de donner des repères à l'ensemble du personnel afin que chacun puisse s'identifier dans un processus de prestation de service. Or, manager c'est aussi communiquer, c'est pourquoi j'ai demandé au responsable qualité d'intégrer dans le manuel assurance qualité une instruction relative au projet personnalisé, tel que le comité de pilotage l'aura conçue à la fin du troisième trimestre 2011, et après validation en réunion de direction. Lors d'une réunion avec les mandataires où j'interviendrai en préambule, le chef de service et le responsable qualité leur présenteront l'instruction relative au projet personnalisé en fonction du planning, soit fin 2011 ou début 2012.

### **3.1.6 Intensifier nos visites au domicile des usagers durant la mise en œuvre du projet personnalisé :**

Si la garantie institutionnelle du projet personnalisé relève de la responsabilité de l'UDAF 34, sa mise en œuvre revient au mandataire. Celle-ci dépend principalement des objectifs de l'utilisateur et des méthodes développés librement par le mandataire. En fonction des propositions du comité, je lui suggérerai des règles de bases qui, une fois amendées en réunion de direction, intégreront le manuel assurance qualité en même temps que l'instruction relative au projet personnalisé. Toutefois, je dois garantir la mise en œuvre d'un projet et d'un accompagnement personnalisés pour chaque usager et selon les

étapes du mandat, il m'appartiendra de trancher en faveur des usagers de la manière suivante :

### **L'ouverture**

La première rencontre est un moment clé. Afin de limiter la subjectivité et valoriser le service auprès de l'utilisateur, je voulais que le chef de service et le responsable d'antenne y participent. Mais la moyenne annuelle de 225 nouveaux usagers ne leur permet pas d'intervenir pour des raisons de planning et de charge de travail. J'ai pris la décision de faire intervenir deux mandataires, celui qui assure le suivi et son binôme suppléant en cas d'absence. Cela permet de rassurer les mandataires qui redoutent parfois la première visite (risque de violence...). En parallèle, la sécurité des salariés dans leurs conditions de travail est renforcée. En l'absence de l'un ou de l'autre, le chef de service ou le responsable d'antenne iront aux premières visites. Le bilan à deux mois avec le chef de service ou le responsable d'antenne, destiné aujourd'hui au seul DIPM, intégrera une première évaluation croisée du projet personnalisé à laquelle l'utilisateur sera invité à participer. Afin de renforcer l'accompagnement de l'utilisateur dans les démarches administratives, je propose que le MJPM explique, fasse compléter et signer aux usagers, sous réserve de leurs capacités, les dossiers d'ouverture de droits préparés par le pôle administratif, au plus tard lors de la signature DIPM.

### **Le suivi**

Cette mission impose que nous gardions le lien avec l'utilisateur. Or, j'ai soulevé les disparités des fréquences de visites à domicile entre les mandataires. Les mandataires doivent intensifier leur présence auprès de lui. Je conseillerai au comité que les usagers soient rencontrés à domicile une fois tous les deux mois pour commencer. Cela revient pour 1 ETP à réaliser 5 VAD sur une semaine de 35 heures. Pour appuyer cette proposition, j'ai fait croiser nos données planning afin de calculer la durée moyenne d'une VAD, soit 2 heures, temps de déplacement inclus, 1 heure un quart étant consacrée à l'accompagnement direct de l'utilisateur. En conclusion, 5 VAD hebdomadaires de 2 heures génèrent 10 heures de présence à l'extérieur, contre 4 heures à ce jour, laissant encore 25 heures d'activité au bureau. Le mandataire disposera d'un outil informatique lui permettant de vérifier les échéances qui seront affichées automatiquement dès qu'il se connectera sur son poste. Il en est de même pour le chef de service et le responsable d'antenne, permettant ainsi de vérifier et rappeler les échéances aux équipes. Début 2013, en fonction des indicateurs, j'inviterai le chef de service à les faire passer à une VAD tous les 1 mois et demi. En outre, comme la plupart des ESMS convoquent les MJPM aux réunions relatives au projet personnalisé réalisé en faveur de notre usager commun, le chef de service, qui prend connaissance du courrier arrivé, demandera au

MJPM d'y participer si possible (en fonction du planning...), la logique étant de ne pas doubler les actions en faveur de l'utilisateur tout en favorisant notre partenariat externe.

**Je suis attentif à la périodicité de l'évaluation du projet personnalisé qui se fait en fonction de la nature de ses objectifs et de sa mise en œuvre.** Il appartiendra au MJPM de l'évaluer lorsqu'il rencontrera l'utilisateur et d'adresser un rapport d'activité annuel au juge. J'ai décidé, après entretien avec le chef de service et le responsable d'antenne, qu'ils réaliseront une évaluation croisée avec le mandataire, si possible en présence de l'utilisateur à mi-mandat (environ tous les 2 ans et demi). Pour diminuer voire supprimer les situations où le mandataire se substitue à l'utilisateur, ce dernier signera les documents (contrats de bail, assurances, résiliation...), au titre du consentement en curatelle et au titre du droit à l'information en tutelle. J'ai demandé au chef de service et au cadre administratif de les lister pour la secrétaire du courrier départ, qui les transmettra au chef de service pour vérification.

Je m'entretiendrai avec l'informaticien pour lui démontrer l'urgence d'achever le budget ordonnateur d'ici la fin de l'année 2010. Cela évitera un fonds de roulement trop important sur le compte de gestion. Les mandataires accompagneront progressivement les usagers sous curatelle dans leur placement financiers à partir de leur compte excédent.

### **Fin de mesure**

Suite à une reddition, la mesure est financée pendant trois mois, mais je suis convaincu que les démarches purement comptables de reddition des comptes ne l'expliquent pas en totalité. En plus de remettre personnellement le dossier à l'utilisateur, j'ai jugé utile d'y ajouter un accompagnement dans l'explication des démarches à entreprendre pour recouvrer la maîtrise de sa situation administrative et financière, au moyen de communications téléphoniques et d'une visite au domicile au terme des trois mois. Au-delà de l'aspect purement pédagogique de cet accompagnement qui répond à une règle de bon sens, le mandataire gardera un œil attentif sur les démarches entreprises par l'utilisateur afin de signaler au juge une ou des difficultés pouvant légitimer un retour sous protection. Il s'agit pour moi d'éviter les levées de mesures trop hâtives, source d'instabilité et de danger pour l'utilisateur.

### **3.1.7 Le soutien apporté aux mandataires dans la mise en œuvre du projet personnalisé : réduire la charge de travail et favoriser les échanges communs**

L'accompagnement des équipes n'a de sens que si elles se sentent soutenues dans leurs nouvelles missions. Ce soutien revêt quatre formes :

#### **Le soutien par la diminution du nombre de suivis par mandataire**

Afin de préparer au mieux le passage à l'accompagnement personnalisé posé par la réforme, j'ai tiré avantage de la convergence tarifaire et des indicateurs nationaux car en comparaison le service apparaissait sous doté. Il était cohérent que je dépose en octobre 2009 un budget prévisionnel pour 2010 proposant la création de 4 ETP mandataires et de 2.5 ETP d'administratifs supplémentaires. La Direction Départementale de la Cohésion Sociale ayant donné un caractère exécutoire et reconductible à cette dépense, le service s'est enrichi de 3 ETP mandataires sur Montpellier et d'1 ETP mandataire sur la nouvelle antenne de Béziers qui remplace le bureau d'Agde, portant leur nombre total à 27 soit 25.70 ETP. Le nombre de suivis par ETP mandataire est passé de 57 à 48 en moyenne, et à 26 par ETP en comptabilisant la totalité des 48 ETP du service, moyenne légèrement inférieure à celles nationale et départementale établie à 27 suivis<sup>73</sup>. **Entre 2007 et 2010, le nombre de suivis par ETP mandataire est passé de 67 à 48, soit une diminution de 19 suivis en trois ans.** Cette baisse en charge représente un avantage certain pour la poursuite de ma stratégie d'accompagnement au changement.

#### **Le soutien par l'institutionnalisation d'échanges communs**

J'ai demandé au chef de service et au responsable d'antenne, dès juin 2010, de proroger la réunion de service mensuelle d'une ou deux heures pour que les MJPM exposent leurs difficultés dans les suivis et que des pistes soient étudiées. Bien souvent ils échangent de manière informelle au coin d'un bureau ou au détour d'un couloir. Je suis persuadé que ces échanges, fruits de la mutualisation des expériences, doivent profiter à tous de manière institutionnelle. Ils auront ainsi un moment dédié sans que je veuille supprimer les échanges informels, qui restent une richesse pour le service et un moyen d'extérioriser les difficultés pour les équipes.

---

<sup>73</sup> Schéma régional Languedoc Roussillon MJPM et DPF, page 46, voir note 55

## **Le soutien sous forme de diminution des tâches administratives**

Les 2,5 ETP d'administratifs recrutés à partir de juin 2010 se répartiront comme suit :  
1 ETP agent administratif travaillera à mi-temps en renfort sur le courrier arrivé et l'autre mi-temps sur le pôle comptable pour la saisie et le paiement des factures. Après entretien avec le chef du service protection des personnes et le cadre administratif, j'ai opté pour une affectation du 1,5 ETP restant sur une aide administrative aux mandataires comme suit :

### ➤ 1 ETP agent administratif :

- L'UDAF 34 dispose d'une application informatique permettant de tenir à jour le patrimoine du majeur. Jusqu'à présent les mandataires saisissent les données et font scanner à un agent administratif les pièces d'inventaires liées aux entrées et sorties des biens immobiliers et mobiliers, afin que nous puissions en transmettre une copie au juge des tutelles. L'agent administratif, suite à une formation en interne par un MJPM, réalisera la saisie et la scanérisation des pièces. Cela libérera du temps aux mandataires et assurera que les mouvements patrimoniaux soient à jour, car certains MJPM oublient de le faire.

- J'ai démontré, chiffres à l'appui, que la saisie des objectifs du DIPM sur notre outil de suivi n'était pas faite par les MJPM (fastidieux, oublis ...). Or, à l'aube d'instituer le projet personnalisé, cette perte d'information est pour moi dommageable d'une part pour la vérification du suivi, d'autre part pour les comptes rendus d'activité au juge. Dès juin 2010, ils seront saisis par cet agent administratif à partir du DIPM scanné, tout comme ceux du projet personnalisé à partir du quatrième trimestre 2011.

### ➤ 0.5 ETP secrétaire :

Il préparera tous les dossiers d'ouverture de droits (CAF, CPAM, CDAPH, DSD Conseil Général...) ou administratifs (carte nationale d'identité...) avec leurs pièces jointes durant les 3 mois d'ouverture du suivi, période la plus intense en cette matière, les remettra aux mandataires pour qu'ils les aient à disposition dès que possible et au plus tard lors de la signature du DIPM, et ce afin que les usagers puissent en prendre connaissance, se les faire expliquer, les compléter et les signer en présence du mandataire.

## **Le soutien sous la forme d'améliorations informatique**

Après m'être entretenu avec l'informaticien sur la faisabilité, j'ai décidé qu'à chaque action enregistrée par le MJPM (courrier, message, visite à domicile...), il lui soit proposé de la rattacher à un objectif saisi à partir de février 2011 : cette démarche permet de conserver ce qu'il a fait, où il en est dans l'accompagnement et ce qu'il lui reste à faire. Il est important de laisser ce choix afin de faire participer les MJPM. Un bilan d'utilisation

sera fait au bout de 6 mois, à défaut d'un taux supérieur à 90 % une action devra forcément être rattachée à un objectif pour être validée.

D'ici le terme du CPOM, avec le recul et l'expérience, j'ambitionne pour l'UDAF 34 qu'elle se dote d'un outil d'aide à la décision pour les MJPM, sous forme d'arbre des objectifs (pour telle situation donnée voici les solutions présentes, à charge pour lui de choisir en fonction du majeur et de l'accompagner).

### **3.1.8 Modification du projet d'établissement et de service au prisme des évolutions**

Selon P.LEFEVRE, le projet est « un moteur pour l'action, un espace de structuration de la culture.[...] Il constitue de fait une référence symbolique et un vecteur de l'identité de l'institution. »<sup>74</sup>. En d'autres termes le projet d'établissement, qui posent les grands objectifs que se donnent l'institution, et le projet de service, qui en est la déclinaison pratique, sont à la fois un moyen de communiquer en interne et en externe sur nos valeurs et nos pratiques, mais aussi un outil essentiel dans la conduite stratégique de nos prestations. C'est pourquoi, après la validation des travaux réalisés par le comité de pilotage, je l'associerai à la révision des deux projets au prisme de l'institution du projet personnalisé, qui seront par la suite soumis au conseil d'administration au cours du dernier trimestre 2011. En outre, le responsable qualité aura pour mission de vérifier nos écarts, par exemple sur des besoins non satisfaits récurrents mentionnés dans les projets ou que les mandataires lui signaleront. Nous pourrons ainsi déterminer les actions à promouvoir pour construire les réponses adéquates, les intégrer dans le projet d'établissement ou/et de service et faire part à la DDCS des besoins insatisfaits. Car je suis persuadé que cette réforme est synonyme d'opportunité pour l'UDAF 34, ma stratégie reposant sur la volonté d'être le plus proche possible des nouvelles dispositions. Or, si nous mettons en œuvre tous les moyens disponibles sans pour autant atteindre nos objectifs, nous aurons prouvé que la réforme ne peut être correctement appliquée qu'à la condition que les moyens adéquats nous soient alloués.

---

<sup>74</sup> LEFEVRE P., « *le Projet, Un système d'élaboration dynamique et de traduction d'une stratégie de direction* », les Cahiers de l'Actif, mai/août 2007, p.18

### **3.1.9 Mesurer les effets sur l'exploitation du service**

#### **En terme de charge d'exploitation**

Le choix d'arrêter un minimum de 6 VAD annuelles par usager va accroître les charges relatives aux remboursements de frais kilométriques des mandataires : sur le compte administratif de l'année 2009, 52505€ ont été dépensés pour 3778 VAD, soit un coût moyen de 14€ par VAD. L'autorisation demandée dans le dossier CROSM est de 1250 usagers, soit au minimum 7500 VAD annuelles à partir de 2012 auxquelles j'ai rajouté une marge de manœuvre de 20%, soit 9000 VAD\*15€ (coût moyen d'une VAD en tenant compte de l'augmentation du carburant) pour un coût total de 135000€. Cette dépense sera inscrite dans le CPOM à partir de 2012, générant un surcoût de 82500€. Toutefois, comme ma stratégie va permettre de recentrer les rencontres à domicile sur l'accompagnement des usagers dans la conduite de leurs projets personnalisés, celles-ci vont se substituer en partie aux visites réalisées pour des raisons diverses (par exemple au profit d'un usager avec lequel le mandataire s'entend mieux ...). En 2013, j'envisage de concevoir un plan de déplacement de service (covoiturage, transport en commun...), qui favorise le développement durable, génère des économies et stimule le sentiment d'appartenance à une équipe. Cette réflexion sera partagée avec l'équipe de direction et les membres du comité d'hygiène et de sécurité dans les conditions de travail.

#### **En terme de gestion des ressources humaines**

J'inviterai le chef de service à avoir une attention toute particulière sur les entretiens annuels professionnels à partir de 2012, car leurs contenus révéleront si ma politique de communication a porté ses fruits, tout comme l'analyse des indicateurs relatifs à l'absentéisme à comparer avec les autres services.

#### **En terme de planification pour le service**

J'ai joint en annexe 8 le planning du projet. Cela me permet d'avoir une vision globale des actions passées, présentes et à venir, tout en tenant compte du volume de mobilisation des équipes.

### **3.1.10 L'évaluation des effets de l'accompagnement personnalisé dans la protection de la personne, l'autonomie et le droit à l'information du majeur**

Concrètement, je mesurerai l'efficacité de ma stratégie annuellement dès fin 2012 par l'analyse de trois indicateurs conçus par le responsable qualité :

- Indicateur des mains levées : la finalité est de restituer à l'utilisateur son autonomie en l'accompagnant activement dans son projet personnalisé. Un retour à l'autonomie se solde lors de la révision de mesure par une main levée. Si cet indicateur est en hausse, cela signifiera que l'UDAF 34 est dans le bon accomplissement de son projet d'établissement et de service.

- Indicateur des visites au domicile : une augmentation de cet indicateur révélera un retour des mandataires sur le terrain, au plus près des usagers, mettant lentement un terme à des années de sédentarisation.

- Enquête de satisfaction annuelle des usagers : le responsable qualité réalisera à ma demande un comparatif pour constater son évolution qui, si elle est positive, marquera la bonne adéquation de nos prestations aux besoins de nos usagers.

En cas de stagnation ou de baisse de ces indicateurs, il m'appartiendra d'en tirer les conséquences pour corriger ma stratégie.

Après avoir institué l'accompagnement personnalisé dans la protection de la personne de l'utilisateur, l'UDAF 34 doit en faire de même pour son admission et la protection de ses biens.

## **3.2 La révision des procédures existantes au prisme de l'accompagnement personnalisé**

### **3.2.1 L'amélioration de la procédure d'admission des usagers**

- A) Permettre à l'utilisateur de se repérer dès l'admission dans le dispositif de protection pour favoriser son accompagnement

Je conçois l'admission comme l'instant qui va sceller les relations futures entre l'utilisateur et notre service. Au titre de l'adaptabilité que nous lui devons, je dois m'assurer que celle-ci offre tous les repères nécessaires pour qu'il sache où il se situe dans le dispositif de protection. En effet, notre mandat repose certes sur des relations humaines, mais il est aussi régi par des textes difficilement compréhensibles pour des profanes. Or, dans un contexte où notre intervention est vécue par l'utilisateur comme une intrusion illégitime, où ce dernier est dans une situation de fragilité et de faiblesse justifiant la

protection juridique, nous devons encore plus le soutenir dans la compréhension de ce qu'il peut faire ou ne pas faire, avec des termes simples, concrets et adaptés à ses capacités. Pour cela, il faut que nous ouvrons nos portes au majeur protégé, pour qu'il ressente dès le début du suivi qu'il est considéré en tant que personne et usager et non pas comme un dossier.

- B) Promouvoir la participation de l'utilisateur à son propre accompagnement en l'impliquant dans la réorganisation de la notice d'information et l'instauration d'une réunion d'accueil

a) *Optimiser le côté pratique de la notice d'information*

Elle a pour objectif d'informer l'utilisateur sur notre service et la mesure de protection. Elaborée début 2009 au regard de la forme minimale imposée par décret, de nombreux majeurs et partenaires regrettent qu'elle ne soit pas plus parlante, plus compréhensible et donc plus accessible. Et pour cause, les usagers n'avaient pas été consultés pour sa conception ce qui aurait permis d'améliorer le support. Ce type de participation a été expérimenté par le service des tutelles de l'association Sauvegarde 85 en 2003<sup>75</sup>. Les résultats ont été très satisfaisants, aussi bien en terme de participation que d'amélioration du support. En décembre 2010, je demanderai au responsable qualité d'élaborer un questionnaire à l'attention de 100 usagers et 25 partenaires. Il synthétisera les demandes d'amélioration. Les améliorations seront décidées lors des réunions mensuelles qualité. Pour être dans un cycle d'amélioration perpétuel, nous mettrons en place un questionnaire intégré dans la notice d'information à nous retourner.

b) *Instaurer une réunion d'accueil mensuelle pour les nouveaux usagers*

Afin de présenter le service et donner la possibilité aux usagers de poser des questions, j'instituerai à compter d'octobre 2010 une réunion mensuelle à laquelle ils seront conviés un mois après leur admission. Cela concerne en moyenne une vingtaine de personnes sur tous nos sites. A Montpellier, elle sera tenue par le chef de service et sur le secteur de Sète et Béziers par le responsable d'antenne. Ils recenseront le nombre d'usagers participants. Les mandataires qui assurent le suivi des usagers conviés devront être présents. Ce sera un moment d'échange et de rencontres où pendant une heure

---

<sup>75</sup> CHARRIER F., GOUPIL D., GEOFFROY J.J., 2008, *Les personnes vulnérables : protection et accompagnement des majeurs en difficultés*, Toulouse : ERES, 184 p.

l'institution, le service et le mécanisme des mesures de protection feront l'objet d'une présentation.

### C) Evaluer l'efficacité du nouveau dispositif d'admission

Plusieurs indicateurs me permettront de vérifier l'impact de ces améliorations :

- Lors de l'enquête de satisfaction réalisée en 2011, je vérifierai les résultats liés à notre processus d'admission, en terme d'accessibilité et de compréhension des mesures par les usagers.

- Un indicateur de participation des usagers à la réunion d'accueil sera institué afin d'en mesurer le succès ou l'échec. Après un délai de six mois, un taux de 50% sera considéré comme satisfaisant. En dessous de 25%, le temps mobilisé par rapport aux effets générés m'interpellerà sur son maintien.

## **3.2.2 L'amélioration des procédures qualités relatives à la protection des biens en y intégrant l'accompagnement personnalisé**

### A) Les finalités recherchées pour l'utilisateur en matière d'autonomie et de droit à l'information du majeur

Les dispositions du Code Civil déterminent ce que le majeur protégé ou le tuteur peut faire, respectivement avec ou sans l'autorisation du curateur ou du juge, dans la gestion des biens. Or, ces règles n'ont plus vocation à exclure la recherche du consentement et le droit à l'information de l'utilisateur dans les actes patrimoniaux, quelle que soit la mesure. L'exception demeure dans les capacités du majeur à le donner : je fais référence aux usagers qui sont dans l'impossibilité manifeste d'extérioriser leur volonté. Je suis convaincu que l'accompagnement personnalisé est un moyen efficace pour associer et informer l'utilisateur tout en favorisant, si son état de santé le permet, son autonomie dans la gestion de ses biens. Cependant, je dois m'assurer que cette hypothèse est cohérente. Le fait de l'impliquer dans les actes qui portent parfois sur le travail de toute une vie (maison, épargne...), de ne pas le mettre à l'écart de la gestion de ce qu'il a construit, amplifiera son sentiment d'une protection « utile » et diminuera sa frustration. Comme la plupart des professionnels (notaires, avocats, agences immobilières, banques...) sont souvent réticents à l'idée de nous suppléer par procuration dans l'assistance de l'utilisateur en curatelle, ou bien de nous représenter en tutelle, le nouveau rôle des mandataires ramènera de la confiance, de l'assurance et de la sécurité dans les actes patrimoniaux. L'utilisateur posera des questions qu'il n'osait pas soumettre aux professionnels et conclura l'acte en connaissance de cause, l'amenant à gagner en autonomie. Tous ces constats

me permettent d'affirmer qu'accompagner le majeur dans ces actes patrimoniaux, c'est aussi favoriser son autonomie et son droit à l'information.

B) Sensibiliser le Conseil d'Administration et les mandataires sur l'accompagnement personnalisé dans la protection des biens

**Obtenir l'aval du Conseil d'Administration**

L'intervention des mandataires lors de la réalisation d'actes patrimoniaux se fera sur ma délégation, que je détiens du Conseil d'Administration dans le document unique de délégation. Toutefois, le Conseil d'Administration y était toujours réticent pour les raisons précédemment évoquées. Avant de continuer mon projet, j'ai obtenu son aval lors de l'assemblée générale de septembre 2009. Par anticipation, j'en avais déjà parlé avec le Président qui m'avait assuré de son soutien. Pour argumenter ma position auprès des administrateurs, je leur ai expliqué tout d'abord qu'en impliquant les mandataires dans cet accompagnement, l'institution en bénéficiera en terme d'image. Ses valeurs et engagements professionnels en matière d'accompagnement des personnes qui nous sont confiées, piliers de ses projets d'établissement et de service, seront en corrélation avec le travail des équipes sur le terrain. C'est un véritable vecteur de communication auprès des usagers, des instances judiciaires, des financeurs et des partenaires. Ensuite, l'UDAF 34 génère une moyenne annuelle de 185 procurations. Elles sont prohibées par l'article 452 CC qui interdit au tuteur et au curateur de faire appel au concours de tiers pour passer des actes importants. En mettant un terme à ces procurations, sa responsabilité ne pourra plus être recherchée à ce titre. Le Conseil d'Administration a été sensible au nouvel élan généré par la réforme, pour que notre service soit toujours plus proche de ses usagers.

**Motiver et impliquer les mandataires**

Lors de la réunion de service de septembre 2010, je leur soulignerai toute l'importance de leur participation pour alimenter ce projet de révision de nos procédures, de par leur expérience des usagers et de leurs besoins. Leur participation se matérialisera par des consultations de début février à fin avril 2011, portant sur la forme de l'accompagnement dans les actes patrimoniaux à la lumière de principes dégagés en réunion de direction. Le contenu de l'accompagnement sera défini par leur travail d'analyse et de communication avec l'utilisateur. Je resterai mobilisé pour que leur participation soit le terreau d'une nouvelle approche de la protection des biens portée par l'ensemble des mandataires, relayant les valeurs institutionnelles dans leurs pratiques quotidiennes.

- C) Réviser les procédures qualité relatives à la protection des biens en fonction des différents actes et mesures : le rôle des mandataires et du responsable qualité

Dés octobre 2010, je m'interrogerai avec l'équipe de direction sur la forme de cet accompagnement : quels actes patrimoniaux sont concernés ? Quand et où l'accompagnement se matérialise ? Afin de démarrer au mieux les consultations qui vont être soumises aux mandataires en février 2011, je proposerai quatre principes directeurs applicables aux actes portant sur les biens mobiliers et immobiliers :

### **L'usager en tutelle**

Il est souhaitable que l'accompagnement consiste à recueillir son consentement, si son état de santé le permet, dans les actes d'administration et de disposition. Même si nous le représentons et que son consentement n'a pas de valeur juridique, il subsiste pour notre service une valeur morale respectueuse de son droit à l'information.

### **L'usager en mandat spécial et en curatelle**

Son consentement devra être recueilli pour respecter son droit à l'information. De plus, comme le curateur ne peut pas se substituer à l'usager conformément à l'article 469 CC, c'est ce consentement qui donne la valeur juridique à l'acte. La signature du mandataire devra être apposée à côté de la sienne pour matérialiser l'assistance dans l'acte patrimonial.

### **Mise à disposition d'un support pour recueillir le positionnement de l'usager**

J'estime que nous devons rapporter la preuve de notre accompagnement en matière d'information sur les conséquences de son accord ou de son refus. Les mandataires pourront utiliser un support développé par mes soins, appelé « attestation de choix », joint en annexe 6 de ce mémoire. Il est préférable qu'il soit présenté, complété et signé par l'usager avant l'acte patrimonial au titre de notre devoir de conseils et d'informations. Si toutefois il est dans l'incapacité de donner son positionnement, nous ferons appel au Juge ou au tiers désigné dans le document individuel de protection du majeur.

### **Vérification de l'aptitude de l'usager à donner un consentement éclairé à l'acte**

Si le mandataire doute de cette capacité lors du recueil du consentement, il réclamera l'avis médical d'un professionnel de santé (médecin traitant...). Le mandataire fera intervenir tout professionnel favorisant ce consentement éclairé (assistance aux malentendants par langage des signes, aux malvoyants par transcription braille...).

Je m'entretiendrai en décembre 2010 avec le responsable qualité sur la préparation des supports de consultation, auxquels seront annexées les instructions à revisiter « actes des majeurs protégés » et « gestion du patrimoine mobilier ». Ils reprendront en préambule les finalités et les quatre principes directeurs susmentionnés. Je présenterai les supports aux mandataires lors de la réunion de service début février 2011 et ils y participeront en définissant les orientations de l'accompagnement. Au terme de la réunion le responsable qualité, que je présenterai comme chargé du suivi, leur remettra les supports à compléter. Ils pourront l'interpeler pour les questions pratiques. Le responsable qualité assurera le suivi des retours des consultations pour fin avril 2011.

Au terme de ces consultations que j'espère nombreuses et enrichissantes, le responsable qualité compulsera les résultats pour dégager les positionnements majoritaires. Le chef de service protection des personnes et moi-même trancherons sur les solutions retenues en fonction de nos obligations et de l'intérêt des usagers. Celles-ci seront présentées aux mandataires par le chef de service et moi-même lors d'une réunion début mai 2011. J'insisterai sur le fait que ces pratiques ne sont pas immuables, et que l'équipe de direction compte sur l'expérience à venir des mandataires pour les améliorer, via notre procédure qualité. Le responsable qualité les intégrera dans notre manuel assurance qualité pour diffusion auprès des mandataires, permettant leur communication en interne.

D) Mettre en œuvre l'accompagnement personnalisé dans la protection des biens auprès des usagers : le rôle du chef de service et des mandataires

En juin 2011, une fois le manuel qualité mis à jour, les mandataires mettront en pratique l'accompagnement dont ils ont eux-mêmes dessiné les contours. Le chef de service et le responsable d'antenne veilleront attentivement à ce qu'il soit prodigué conformément aux instructions qualité, notamment en matière de recueil du consentement et des documents répertoriés comme nécessaires. Une fois ces vérifications effectuées, je délivrerai une procuration au mandataire afin qu'il soit aux côtés de l'utilisateur le jour de la signature de l'acte, au titre de l'assistance ou de la représentation. Notre manuel qualité s'enrichira perpétuellement de l'expérience du terrain des mandataires. L'équipe de direction aura, dans les mois qui suivent, une attention particulière sur ces demandes d'amélioration, car elles nous amèneront à réfléchir, à décider et à évaluer nos pratiques et leurs résultats.

- E) Les effets de l'accompagnement dans la protection des biens sur les charges d'exploitation du service

#### **En terme de coût d'exploitation**

Il va générer en moyenne 185 déplacements de plus, pour assister ou représenter l'utilisateur dans la réalisation des actes patrimoniaux chez les professionnels. Toutefois, je n'ai pas assez de données pour quantifier l'accompagnement préalable à l'acte, comme par exemple les rendez-vous chez l'utilisateur ou chez un professionnel pour le préparer. Dans un souci d'anticipation, je les évalue à trois en moyenne dont celui finalisant l'acte. Cela fait 555 déplacements auxquels il faut rajouter les rencontres à domicile précédemment comptabilisées dans la conduite du projet personnalisé. Ces 555 déplacements incorporeront la marge de 20% à négocier dans le CPOM, dans l'attente d'avoir une vision plus précise de l'évolution des pratiques des mandataires en la matière.

#### **En terme de planification pour le service**

J'ai joint en annexe 9 le planning du projet. Cela me permet d'avoir une vision globale des actions conduites et à conduire, des points d'évaluation et de la mobilisation des équipes.

- F) Evaluer la mise en œuvre de l'accompagnement personnalisé dans la protection des biens, l'autonomie et le droit à l'information du majeur

A l'instar de celle de la protection de la personne, il m'appartient d'évaluer la réussite de ma politique d'accompagnement dans le changement. Pour cela, le responsable qualité devra :

- intégrer dans l'enquête de satisfaction annuelle dès fin 2011 des questions dédiées aux usagers accompagnés dans la réalisation d'un acte patrimonial (vente, donation, succession...). L'objectif est de distinguer la satisfaction dans la conduite du projet personnalisé de celle liée à l'accompagnement dans la protection des biens. Cela permettra à l'équipe de direction d'apporter les correctifs qui s'imposent en fonction des demandes d'améliorations des mandataires.

- créer un indicateur annuel dès 2011 sur le nombre de rencontres usager/mandataire et le lieu (chez des professionnels, au domicile de l'utilisateur, à l'UDAF...). Je demanderai à l'informaticien d'en étudier la faisabilité et, dans l'affirmative, de modifier l'outil planning pour que le mandataire puisse mentionner la cause de la rencontre (protection de la personne et/ou des biens). Les données seront mesurées fin 2012 afin de constater leur part respective.

## Conclusion

Comme l'écrivait T. HOBBS dans son recueil « De Cive »<sup>76</sup>, « L'Homme est un loup pour l'Homme ». Depuis des siècles, la société a voulu protéger les plus faibles d'entre nous, ceux qui souffrent d'une altération mentale ou physique, contre les abus de leurs semblables. Cette protection portait exclusivement sur les biens, berceau de la puissance des familles et symbole de la transmission des valeurs, favorisant une vision purement matérielle au déficit d'une vision personnelle. Il fallait avant tout protéger le patrimoine familial contre autrui mais surtout contre la personne dite « aliénée », sans se préoccuper de son devenir et de ses besoins en tant que sujet de droits, car elle pouvait souscrire à des engagements ruineux synonymes de déclin pour toute une famille.

Dans un contexte d'après guerre, durant laquelle les droits fondamentaux ont été bafoués, les fondateurs de la loi n°1968-5 désiraient modérer cette vision matérielle à outrance, en instituant une individualisation du prononcé des mesures civiles de protection selon la pathologie et la capacité de la personne à protéger, de telle manière à l'y faire participer. Mais une fois devenu « majeur incapable », terme stigmatisant au demeurant, l'insuffisance de la loi sur le suivi de la mesure et le contexte socio-économique ont fait que, durant ces quarante dernières années, les pratiques professionnelles ont souvent occulté les dimensions humaine et sociale. Elles ont encouragé une nouvelle fois la protection des biens au détriment de la volonté réelle du majeur. Au nom d'une technicité et d'une pratique propres aux services tutélaires, le majeur se retrouvait, après avoir été bien souvent exclu de la société, écarté de la gestion de la mesure censée le protéger.

Il aura fallu attendre la promulgation de la loi n°2007-308, soit près de quarante ans, pour que le parlement légalise la protection de la personne en la juxtaposant à celle de ses biens. En outre, la personne est passée du statut de « majeur incapable » à celui de « majeur protégé ». Mais la véritable [r]évolution réside dans l'affirmation de son droit à un accompagnement adapté dans l'exercice de la mesure, nécessaire à l'expression de sa volonté, de ses choix et respectueux de son droit à l'information. Après des siècles de mise à l'écart, d'exclusion et de privation d'une participation active, le majeur protégé est placé au cœur du dispositif, que ce soit avant, pendant ou même après la mesure.

A l'aube de la réforme, c'est ce défi de taille loin d'être insurmontable, que l'UDAF 34 et ses équipes doivent relever, pour conférer au majeur protégé un véritable statut d'usager. Comme toute réforme, je reste conscient qu'il va falloir du temps pour que les mentalités changent. C'est pourquoi je dois accompagner dès à présent les équipes afin

---

<sup>76</sup> HOBBS T., 1993, *De Cive (du citoyen)*, Paris : Flammarion, 420 p

qu'elles gardent en mémoire que notre autorisation d'exploitation doit être, comme toute action d'intérêt public, tout d'abord au service du public. L'UDAF 34, sous mon impulsion, doit s'adapter aux attentes et besoins du profil d'utilisateur à venir, toujours plus demandeur de notre accompagnement personnalisé. Pour y parvenir, je reste convaincu que les acteurs de la réforme que nous sommes, et plus particulièrement les mandataires, doivent saisir l'opportunité de réfléchir et réécrire leur intervention avec et auprès de l'utilisateur. Pour cela, il m'apparaît essentiel que notre approche et notre regard se dirigent plutôt sur sa participation active, sa situation globale et ses besoins, qui constituent une fin, que sur ses seuls biens, qui doivent être considérés plus comme un moyen de répondre à ses besoins, tout en le protégeant.

La contribution active des équipes de l'UDAF 34, à travers le comité de pilotage, les consultations, la formation et les améliorations qualité, les amènera à écrire ensemble cette nouvelle page de notre histoire associative. Plus précisément, je souhaite qu'elles puissent s'exprimer sur le contenu et la mise en œuvre de leur intervention pour accompagner l'utilisateur dans la protection de sa personne et de ses biens, tout en s'inscrivant dans le changement plutôt que de le subir comme une contrainte. Notre réflexion commune permettra de préparer celle relative aux mesures d'accompagnement judiciaire et aux mesures judiciaires d'aide à la gestion du budget familial, dont l'exercice est encore embryonnaire au sein du service protection des personnes.

Finalement, c'est grâce à ces changements que nous serons à même de confirmer en pratique notre statut d'établissement et service social, à savoir nous adapter aux besoins de l'utilisateur et non l'inverse, tout en promouvant sa participation active dans sa mesure de protection à la lumière de notre accompagnement.

---

# Bibliographie

---

## OUVRAGES

- BARREYRE J.Y., PEINTRE C., 2004, *Evaluer les besoins des personnes en action sociale : Enjeux, Méthodologie, Outils*, Paris : DUNOD, 144 p.
- BAUER M., FOSSIER T., PECAUT-RIVOLIER L., 2006, *La réforme des tutelles : ombres et lumières*, Paris : Dalloz, 208 p.
- CHARRIER F., GOUPIL D., GEOFFROY J.J., 2008, *Les personnes vulnérables : protection et accompagnement des majeurs en difficultés*, Toulouse : ERES, 184 p.
- ESQUIROL J.E.D., 1832, *Aliénation mentale. Des illusions chez les aliénés. Question médico-légale sur l'isolement des aliénés*, Paris : Crochard.
- HOBBS T., 1993, *De Cive (du citoyen)*, Paris : Flammarion, 420 p.
- JOING J.L., 2001, « à la recherche du service perdu... » pp. 38-42 in JOING J.L., *Maîtriser les projets individualisés (ou projets de vie...) au cœur de la démarche qualité*, Genève : Des Deux Continents, 282 p.
- PECAUT-RIVOLIER L., 2010, *Protéger un majeur vulnérable*, 1<sup>ère</sup> édition, Paris : Delmas, 315 p.
- ZRIBI G., POUPEE-FONTAINE D., 2007, *Dictionnaire du Handicap – 6<sup>ème</sup> édition*, Rennes : ENSP, 333 p.

## ARTICLES ET BROCHURES

- **Bulletin des arrêts de la Cour de Cassation**  
1<sup>ère</sup> Chambre civile de la Cour de Cassation Cour de Cassation, 1989 I n°156 p. 103.
- **Les Cahiers de l'Actif**  
LEFEVRE P., « le Projet, Un système d'élaboration dynamique et de traduction d'une stratégie de direction », mai/août 2007, p.18.

## SITES INTERNET

- <http://www.anesm.sante.gouv.fr/> [ANESM, Recommandations de bonnes pratiques professionnelles, les attentes de la personne et le projet personnalisé, décembre 2008, page 15]
- <http://ressources.ensp.fr/memoires/2008> [BOUALI C., 2008, *Réorganiser un service de tutelle pour garantir les droits et libertés des personnes protégées, la*

*mise en place de la réforme du 5 mars 2007 dans une association tutélaire, mémoire pour le CAFDES : EHESP Rennes, 116 p.]*

- [http://www.insee.fr/fr/insee\\_regions/languedoc/themes/synthese/syn0709/syn0709.pdf](http://www.insee.fr/fr/insee_regions/languedoc/themes/synthese/syn0709/syn0709.pdf) [INSEE, repères synthèses pour l'économie en Languedoc Roussillon, n°9 octobre 2007, page 3]
- <http://www.languedoc-roussillon.pref.gouv.fr> [Direction Régionale de la Jeunesse, des Sports et de la Cohésion Sociale Languedoc Roussillon, schéma régional des mandataires judiciaires à la protection des majeurs et des délégués aux prestations familiales du 26 avril 2010 consultable sur [http://www.languedoc-roussillon.pref.gouv.fr/publications/raalr/pdf/raa\\_special\\_2010no14drjscs.pdf](http://www.languedoc-roussillon.pref.gouv.fr/publications/raalr/pdf/raa_special_2010no14drjscs.pdf)]
- <http://www.larousse.fr/dictionnaires/francais> [Larousse en ligne, dictionnaire de la langue française]
- <http://www.légifrance.fr> [ensemble des articles des codes cités et préambule de la constitution française du 4 octobre 1958]
- <http://www.senat.fr/rap/a06-213/a06-2131.pdf> [DUPONT B , avis n°213 du 7 février 2007, Sénat : 172 et 212 (2006-2007)]
- [http://www.unaf.fr/rubrique.php3?id\\_rubrique=178](http://www.unaf.fr/rubrique.php3?id_rubrique=178) [Observatoire national des populations majeurs protégés, rapport 2007, page 12-13]

## **LOIS, DECRETS**

- Loi n°1968-5 du 3 janvier 1968 portant réforme du droit des incapables majeurs, JORF du 4 janvier 1968 pp. 114-118.
- Ministère de la justice, décret n°74-930 du 6 novembre 1974 portant organisation de la tutelle d'état, JORF du 8 novembre 1974, pp. 11307-11308.
- Loi n°2002-2 du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale, JORF du 3 janvier 2002 pp. 124 et suivantes.
- Loi réformant la protection de l'enfance n°2007-293 du 5 mars 2007, JORF n°55 du 6 mars 2007 p. 4215, texte n° 7.
- Loi n°2007-308 du 5 mars 2007 portant réforme de la protection juridique des majeurs, JORF n°56 du 7 mars 2007 pp. 4325-4358.
- Ministère de la justice, décret 2008-1484 du 22 décembre 2008, relatif aux actes de gestion du patrimoine des personnes placées en curatelle ou en tutelle, JORF n°0304 du 31 décembre 2008 p. 20631.
- Ministère du travail, des relations sociales, de la famille et de la solidarité, Décret n° 2008-1508 du 30 décembre 2008 relatif aux conditions d'âge, de formation et d'expérience professionnelle devant être satisfaites par les

mandataires judiciaires à la protection des majeurs et par les délégués aux prestations familiales, JORF n°304 du 31 décembre 2008, p. 20661

- Ministère du travail, des relations sociales, de la famille et de la solidarité, 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 familiales, annexe 4-3, JORF n°0001 du 1 janvier 2009 p. 92 texte n° 57

## **RAPPORTS/COLLOQUES**

- Conseil de l'Europe, Comité des ministres, *Principes concernant la protection juridique des majeurs incapables*. Recommandation n° R 99-4 adoptée par le Comité des ministres du Conseil de l'Europe le 23 février 1999, Strasbourg : Edition du Conseil de l'Europe.

- Inspection Générales des finances, des services judiciaires et des affaires sociales, *rapport sur le fonctionnement du dispositif de protection des majeurs*, 5 juillet 1998, disponible sur internet :

<http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/984001980/0000.pdf>

- Ministère de l'emploi et de la solidarité, ministère de la justice, ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, *groupe de travail interministériel sur le dispositif de protection des majeurs présidé par Jean FAVARD, rapport définitif*, avril 2000, 332p, [consultable sur le site de la Documentation Française <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/004001167/index.shtm>]

---

## Liste des annexes

---

<b>Annexe 1 : Les mesures civiles de protection créées par la loi 1968-5 .....</b>	<b>II</b>
<b>Annexe 2 : Information début de mesure .....</b>	<b>V</b>
<b>Annexe 3 : Fiche de poste Mandataire Judiciaire à la Protection des Majeurs .....</b>	<b>VI</b>
<b>Annexe 4 : Statistiques relatives aux usagers suivis par l'UDAF 34 .....</b>	<b>X</b>
<b>Annexe 5 : Grille d'Evaluation Service Habitat .....</b>	<b>XIII</b>
<b>Annexe 6 : Attestation de choix – Recueil du consentement de l'utilisateur .....</b>	<b>XVI</b>
<b>Annexe 7 : Organigramme .....</b>	<b>XVII</b>
<b>Annexe 8 : Planning projet personnalisé.....</b>	<b>XVIII</b>
<b>Annexe 9 : Planning révision des procédures existantes.....</b>	<b>XIX</b>

# **ANNEXE 1 : LES MESURES CIVILES DE PROTECTION**

## **CRÉÉES PAR LA LOI N°1968-5**

### **LA SAUVEGARDE DE JUSTICE :**

**Population concernée :** aux termes de l'article 491 ancien du CC, peut être placé sous sauvegarde de justice le majeur qui, en raison de l'altération de ses facultés mentales ou corporelles, a besoin d'être protégé dans les actes de la vie civile. Il s'agit d'une formule très large qui peut s'appliquer aux situations les plus diverses. Ce régime est spécialement adapté lorsque l'altération des facultés mentales ou physiques, même grave, paraît devoir être de courte durée ou lorsqu'une protection d'urgence paraît s'imposer sans qu'il y ait lieu d'attendre que soit intervenu le jugement de tutelle ou de curatelle.

**Ouverture :** prononcée non pas par jugement mais par ordonnance judiciaire, sur le seul avis du médecin traitant, pour un an maximum.

**Effets, gestion :** elle ne porte pas atteinte à la capacité de l'intéressé, car cette mesure n'est pas au sens strict un régime d'incapacité. En effet, le majeur conserve en principe ses droits, car il aura d'une part une facilité de preuve pour demander l'annulation des actes portant atteinte à ses intérêts et, d'autre part, une veille contre d'éventuelles inactions qui lui seraient préjudiciable. Bien que transitoire, elle permet néanmoins d'assurer les actes de gestion courante et la conservation des biens, le cas échéant par le biais d'un mandataire spécial que le juge peut désigner pour percevoir les revenus, assurer seul le règlement des dépenses courantes à l'égard des tiers, gérer les comptes de dépôts et recevoir le courrier du majeur même en la forme recommandé. En cas d'inaction du majeur, le juge peut autoriser le mandataire à s'y substituer pour réaliser des actes nécessaires à la conservation des biens (réparation, entretien courant...) ou à leur administration (mise en location...). Par contre, la loi lui interdit formellement d'autoriser des actes de disposition (vente, achat, don, mariage, divorce...) qui ont par essence de graves conséquences sur le patrimoine du majeur.

**Fin :** soit par une nouvelle déclaration attestant que la situation antérieure a cessé, soit par sa radiation sur décision du procureur de la République, soit par l'ouverture d'une tutelle ou d'une curatelle à partir du jour où prend effet le nouveau régime de protection.

### **LA CURATELLE :**

**Population concernée :** concerne le majeur dont les capacités psychiques ou physiques sont diminuées ou insuffisantes et qui, «sans être hors d'état d'agir lui-même, a besoin d'être conseillé dans les actes de la vie civile».

**Ouverture :** elle est prononcée par jugement et non par ordonnance sur le fondement d'une expertise établie par un médecin spécialiste choisi sur une liste établie par le parquet.

**Effets, gestion :** elle peut être exercée par un membre de la famille ou bien par une personne morale, comme une association, dans le cadre d'une curatelle d'état. La mesure peut être allégée par le Juge (article 511 ancien CC) qui énumère certains actes que la personne aura la capacité de faire seule par dérogation à l'article 510 ancien du CC. A contrario, le juge peut renforcer la mesure de curatelle (article 512 ancien CC) et permettre au curateur de percevoir les revenus, d'assurer seul le paiement des dépenses à l'égard des tiers et reverser l'excédent sur un compte ouvert au nom du majeur protégé.

Cela signifie que le majeur agit seul pour tout ce qui est acte conservatoire et d'administration, mais pas pour les actes de disposition où l'assistance du curateur est nécessaire. En fait, le curateur ne représente pas le majeur qui doit prendre l'initiative des actes le concernant. Si le majeur a passé seul un acte qui nécessitait l'assistance du curateur, il demeure valable à moins que ce dernier, qui dispose d'une action quinquennale en justice, n'en demande la nullité judiciaire.

**Fin :** soit par jugement de main levée qui constate qu'elle n'est plus nécessaire, soit au décès de la personne protégée, soit en cas d'allègement ou d'aggravation de la mesure.

## **LA TUTELLE :**

**Population concernée :** Elle s'adresse au majeur qui «a besoin d'être représenté d'une manière continue dans les actes de la vie civile». Ce régime sera appliqué aux formes les plus profondes de l'altération des facultés d'un individu. En relèveront notamment : les malades mentaux gravement atteints, les inadaptés et les débiles profonds, les personnes atteintes d'une infirmité corporelle, lorsqu'elle fait obstacle à l'expression de la volonté, certaines personnes âgées dont l'affaiblissement des facultés est tel qu'ils sont hors d'état d'administrer leurs affaires.

**Ouverture :** à l'instar de la curatelle, l'expertise d'un médecin spécialiste choisi sur une liste établie par le parquet est exigé pour prononcer le jugement. A l'opposé, aucun formalisme n'est exigé pour son allègement.

**Effets, gestion :** c'est la mesure d'incapacité la plus lourde car elle génère un régime de représentation et non d'assistance juridique. Toutefois, conformément à l'article 501 ancien du CC, le juge peut sur avis du médecin traitant énumérer certains actes que la personne en tutelle aura la capacité de faire elle-même, soit seul, soit avec l'assistance du tuteur. Le majeur en tutelle, frappé d'une incapacité absolue, va se trouver déchargé de la gestion de ses biens au profit de son représentant légal, le tuteur. La tutelle

prononcée et sa portée éventuellement allégée, le juge dispose de plusieurs options quant à son organisation :

- la tutelle complète avec conseil de famille : prévue pour être la forme de droit commun, elle concerne moins de 2% des mesures de tutelle. La lourdeur de son fonctionnement en explique certainement la désaffection, tout autant que l'évolution du contexte social et familial empreint d'une démobilitation des familles.

- l'administration légale sous contrôle judiciaire (article 497 ancien du CC) : le juge peut choisir cette forme simplifiée, avec désignation d'un « administrateur légal sous contrôle judiciaire », sans constituer un conseil de famille. Le juge joue le rôle du conseil de famille et l'administrateur légal, qui tient le pouvoir d'effectuer tous les actes conservatoires et d'administration, doit requérir son accord pour les actes de disposition. On retrouve ce même mécanisme pour les mineurs dès lors qu'un seul parent est en capacité d'exercer la mesure de protection.

- la gérance de tutelle : elle répond à la gestion des patrimoines de faible importance. Le juge peut confier la tutelle à un gérant de tutelle désigné au sein du personnel administratif de l'établissement de soins ou d'hébergement, ou bien à un gérant de tutelle privé. Ce gérant de tutelle perçoit les revenus de la personne protégée et les applique à l'entretien et au traitement de celle-ci, ainsi qu'à l'acquittement des obligations alimentaires dont elle pourrait être tenue.

- la tutelle d'état constitue la deuxième option extra familiale d'organisation de la protection et devait en théorie être subsidiaire à la tutelle familiale. Or, la réalité est toute autre puisque 50% des mesures sont confiées à ce titre à des tiers personnes physiques ou morales. On peut donc la qualifier d'«institutionnelle». L'article 433 ancien du CC prévoit qu'en cas de vacance de la mesure, le juge la défère à l'Etat qui en assure le financement. Le tuteur d'Etat possède les mêmes pouvoirs qu'un administrateur légal sous contrôle judiciaire.

**Fin :** soit par jugement de main levée qui constate qu'elle n'est plus nécessaire, soit au décès de la personne protégée, soit en cas d'allègement de la mesure.

**ANNEXE 2 :**  
**INFORMATION DÉBUT DE MESURE**

**I°) MONSIEUR/MADAME .....**:

**A°) ETAT DE SANTE**

**B°) LOGEMENT**

**C°) MILIEU FAMILIAL**

**D°) MILIEU SOCIAL**

**II °) ANALYSE PATRIMONIALE :**

**A°) RESSOURCES**

**B°) DEPENSES COURANTES**  
( Cf. budget)

**C°) ETAT D'ENDETTEMENT**

**D°) ACTIFS DISPONIBLES**

**CONCLUSION**

**CONFORMITE DE LA MESURE A LA SITUATION DE MONSIEUR/MADAME.....**

**INSTANCE ET OBJECTIFS (affaires en cours, actions à mener)**

Le Mandataire Judiciaire

**ANNEXE 3:**  
**FICHE DE POSTE MANDATAIRE JUDICIAIRE A LA PROTECTION**  
**DES MAJEURS**

Personne morale, l'UDAF 34 agit auprès des familles ou des personnes dont elle assure la protection, par l'intermédiaire de professionnels salariés, placés sous son contrôle et sa responsabilité.

Responsable de l'action qu'elle mène auprès des personnes ou des familles, le MJPM chargé de l'accompagnement personnalisé, travaillant dans le cadre d'un service de protection des personnes de l'UDAF 34, est placé sous l'autorité du Chef de Service, duquel il reçoit des orientations et des directives et auquel il rend compte conformément au manuel qualité. Ce rattachement passe par le Responsable d'Antenne sur les sites de Sète et Béziers, sauf modification à venir.

**❖ OBJECTIFS INSTITUTIONNELS :**

Par la gestion des ressources de toute nature, l'UDAF 34 assure une protection des usagers. Elle mène auprès d'eux par l'accompagnement personnalisé une action éducative, en vue de leur permettre de trouver ou de retrouver leur équilibre et leur autonomie conformément aux domaines et objectifs contenus dans leur projet personnalisé.

Elle assure les obligations légales et de services liées à la nature du mandat confié.

**❖ MÉTHODES INSTITUTIONNELLES :**

Pour réaliser cette tâche, l'UDAF 34 intervient par la mise en œuvre du pôle comptable, du pôle administratif et du service protection des personnes rattachés au pôle d'intervention sociale.

Lors de la phase d'ouverture, la personne protégée est rétablie dans ses droits tout en recherchant sa participation active. Les dispositions propres au mandat sont mises en œuvre. Un Document Individuel de Protection du Majeur et un projet personnalisé sont réalisés, en fonction des capacités de l'utilisateur. Un premier bilan global est envoyé au juge dans les 90 jours de notre mandat.

Pendant le suivi, les droits de l'utilisateur seront actualisés et renouvelés en le faisant participer, sa situation personnelle sera régulièrement évaluée pour apporter ensemble des correctifs à son projet. Il sera établi avec elle des contacts réguliers, en conformité avec le Manuel Assurance Qualité, et un accompagnement lui sera prodigué dans la conduite de son projet personnalisé, support de la protection de sa personne, et dans la protection de ses biens.

## ❖ FONCTIONS, ATTRIBUTIONS ET RESPONSABILITÉS :

Le MJPM s'interdit formellement de se substituer à l'utilisateur, que ce soit oralement ou par écrit, sauf exception dictée par les textes législatifs et réglementaires en vigueur. Il recherchera forcément le consentement éclairé et la participation active de l'utilisateur dès lors que cela est possible, dans le respect du Manuel Assurance Qualité et du mandat confié.

### **Au plan économique et protection des biens**

En collaboration avec les pôles comptable et administratif, il élabore avec l'utilisateur un budget équilibré qui tient compte de ses charges, de ses ressources et de son projet personnalisé. Il en suit la cohérence et recherche forcément la participation de l'utilisateur pour toute modification y afférent. Pour cela, il convient de :

- Au niveau des recettes :
  - s'assurer que l'utilisateur bénéficie de l'ensemble des prestations sociales et familiales auxquelles elle a droit,
  - vérifier la rentrée régulière de ce que la personne doit percevoir,
  - s'assurer du bien-fondé de ce qu'elle perçoit,
  - attirer l'attention de l'utilisateur sur une situation anormale constatée et l'inciter à la régulariser.
- Au niveau des dépenses :
  - vérifier le bien-fondé des créances et déterminer leur prise en charge et l'ordre des priorités,
  - ordonner les dépenses courantes,
  - s'assurer que les engagements de paiement pris par la personne ont bien été exécutés,
  - vérifier chaque mois le relevé de gestion, et s'assurer que la personne protégée en comprenne le sens lors des rencontres au domicile ou à l'UDAF 34.

Le MJPM s'en référera au manuel qualité pour accompagner le majeur protégé dans la protection de ses biens (assister, représenter et informer l'utilisateur).

### **Au plan social et protection de la personne**

En plus de la conduite du projet personnalisé (élaboration / mise en œuvre / évaluation / révision des objectifs avec l'utilisateur), le MJPM est aussi tenu de veiller à son hygiène, son alimentation, son logement, sa santé, sa formation et son travail, dans la limite du mandat et de la participation du majeur.

Il doit être un médiateur particulièrement en ce qui concerne :

- ses relations diverses (administrations, commerçants et divers organismes et services spécialisés, etc. ... ).
- sa relation avec nos services, son entourage.

Il doit travailler avec l'usager et l'ensemble des partenaires/famille pour établir ou rétablir les interventions spécifiques, nécessaires à la protection de la personne (service à domicile, SAVS, orientation en structure...).

### **Au plan psychologique**

- surveiller le bien fondé de la mesure de protection en tenant compte :
  - du passé de l'individu, des personnalités en présence, des lacunes et des potentialités.
  - du contexte économique et de l'environnement.
- tendre à créer un climat de confiance.
- stimuler les motivations et développer la notion de responsabilité.

### ❖ **MOYENS:**

Dans le cadre de sa mission, le MJPM chargé de l'accompagnement personnalisé élabore un projet personnalisé, définissant les objectifs, les moyens et les méthodes pour le conduire.

### **Au plan de l'organisation**

- Il fait un planning d'activités.
- Il assure des permanences pour recevoir les personnes.
- Il rencontre les usagers conformément au projet personnalisé et au minimum une fois à domicile tous les deux mois.

### **Au plan administratif**

- Il élabore des rapports destinés aux autorités concernées. Pour cela, il rédige des :
  - informations de début de mesure
  - rapports d'activité annuels
  - rapports de circonstances
  - bilan de révision de mesure
  - bilan de fin de mesure
- Il constitue et actualise les dossiers papiers et informatiques individuels en lien avec le service administratif et le service comptable,
  - Il assure la correspondance qui lui incombe, mais doit soumettre au responsable du service celle qui engage le service.
  - Il communique les données pour établir des statistiques et la mise à jour du dossier.

### **Au plan des relations internes**

- Il rend compte de son activité et des résultats à son responsable hiérarchique.
- Il participe aux réunions organisées par le service

### **Au plan des relations avec l'extérieur**

- Il assure les relations extérieures indispensables pour la bonne réalisation de sa mission auprès des usagers, avec les magistrats et les partenaires sociaux, personnes physiques et morales.

- Il réalise les permanences administratives en fonction des plannings du service

- En cas d'absence de mandataire judiciaire, il peut être amené à assurer un intérim suivant les consignes de son supérieur hiérarchique.

Le Mandataire à la Protection des Majeurs

Date et signature

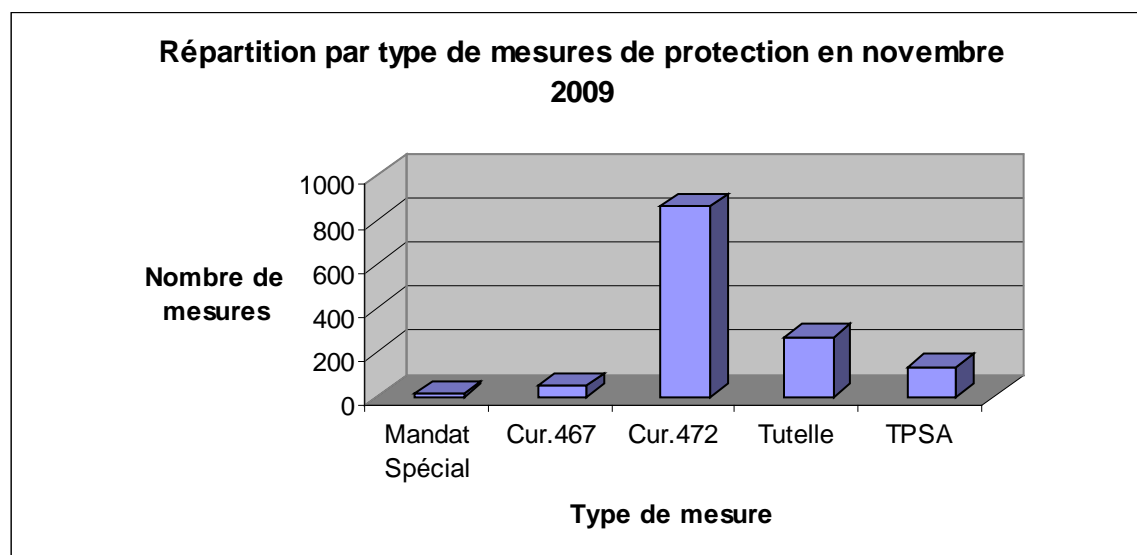
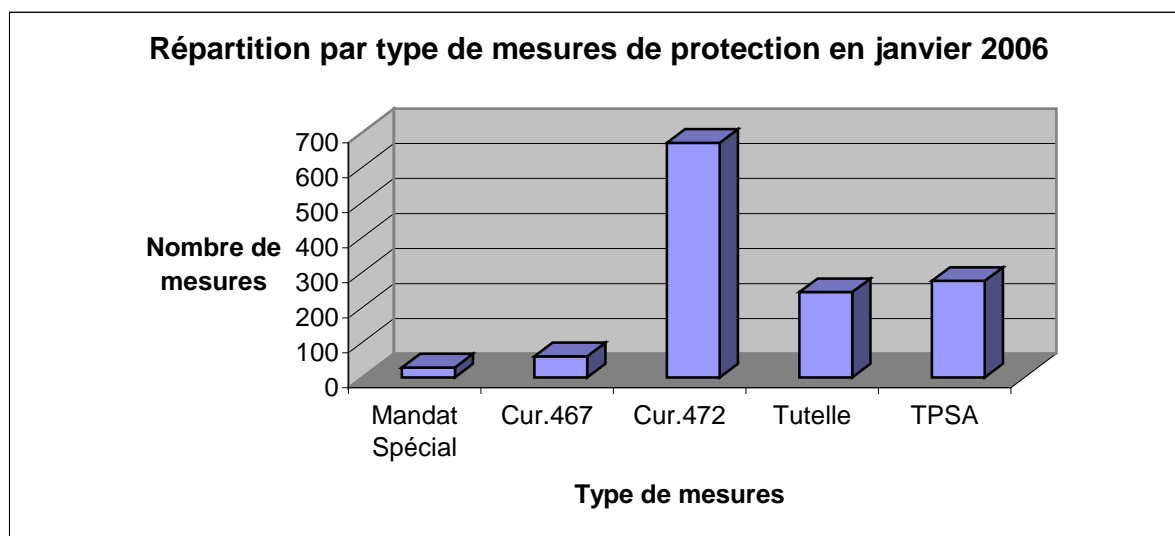
Pour l'UDAF 34,

Le Directeur

Date et signature

## **ANNEXE 4 : STATISTIQUES RELATIVES AUX USAGERS**

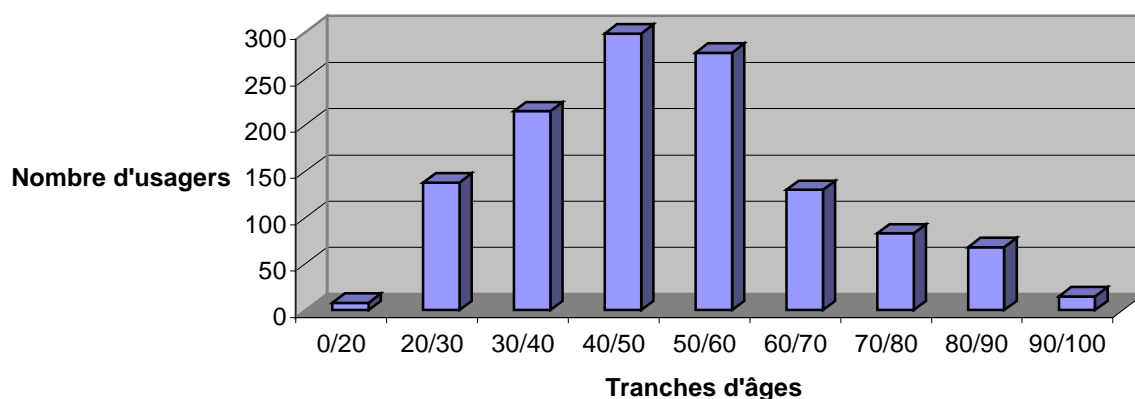
### **SUIVIS PAR L'UDAF 34**



#### **Analyse par âge/type de mesure en novembre 2009:**

Type Mesure	M. Spécial	Cur.467	Cur.472	Tutelle	TPSA	Total
<b>Tranche âge</b>						
<b>0/20</b>	1	2	2	3	0	<b>8,00</b>
<b>20/30</b>	2	3	100	29	4	<b>138,00</b>
<b>30/40</b>	1	15	151	33	15	<b>215,00</b>
<b>40/50</b>	1	15	211	52	20	<b>299,00</b>
<b>50/60</b>	3	8	195	49	23	<b>278,00</b>
<b>60/70</b>	3	3	85	37	2	<b>130,00</b>
<b>70/80</b>	3	2	51	26	1	<b>83,00</b>
<b>80/90</b>	2	4	34	28	0	<b>68,00</b>
<b>90/100</b>	1	0	2	12	0	<b>15,00</b>

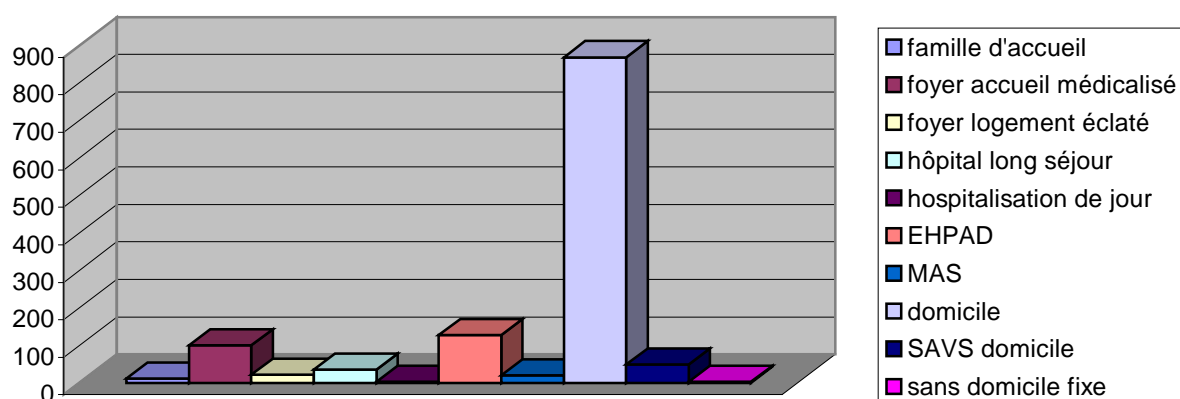
### Répartition des usagers par tranches d'âges en novembre 2009

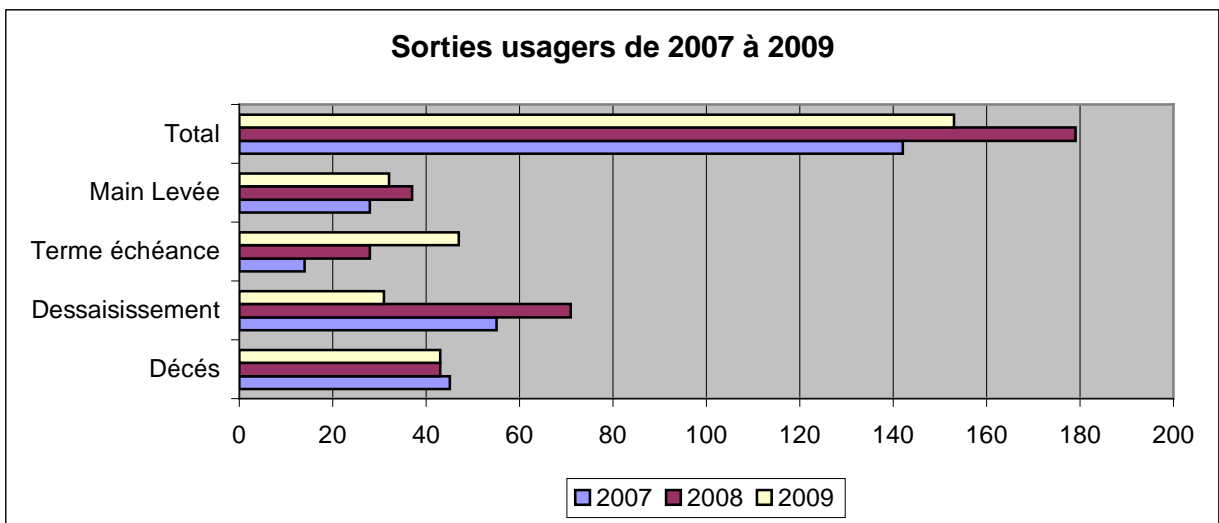
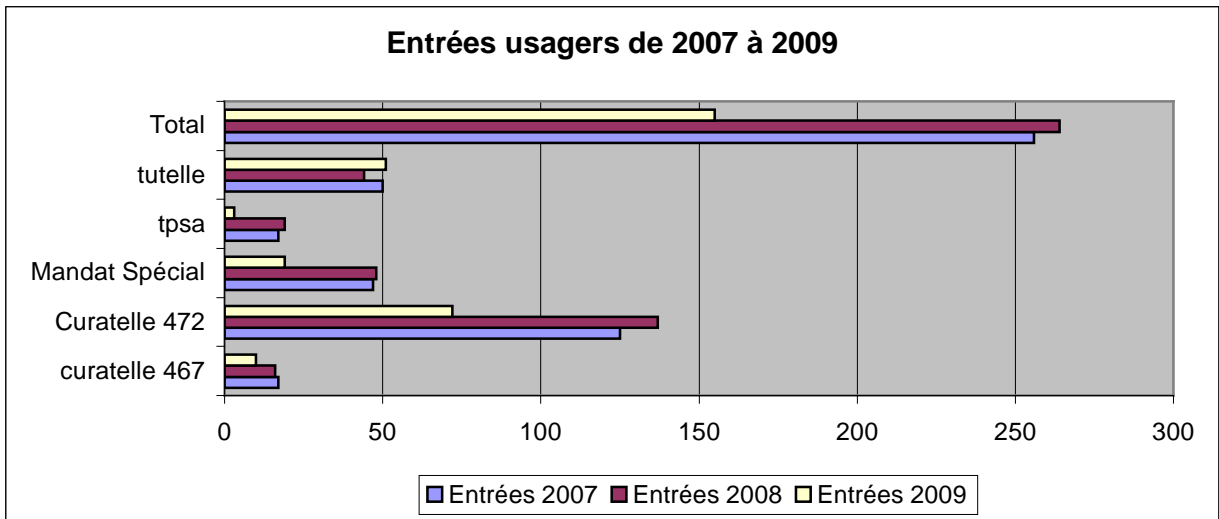


### Analyse par sexe/type de mesure en novembre 2009:

SEXE	Cur. 467	Cur. 472	M. Spécial	TPSA	Tutelle	Total
Féminin	24	399	9	44	140	616
Masculin	28	433	7	21	129	618
<b>Total</b>	52	832	16	65	269	1234

### Répartition par type d'hébergement-novembre 2009





## ANNEXE 5 : GRILLE D'ÉVALUATION SERVICE HABITAT



Nom :	Prénom :	N° UDAF :
-------	----------	-----------

### PHASE AUDIT - PROBLÉMATIQUES REPÉRÉES

SITUATION FINANCIERE	Date	OUI	NON
Dossier BDF			
Plan d'apurement			
TP Aide au logement			
Reprise paiement Régulier Loyer et Charges			
Souscription Assurance habitation			
Endettement			
Saisine SDAPL ou opposition AL			

SITUATION SOCIALE	Date	OUI	NON
Difficultés de gestion			
Inadaptation sédentarité			
Incapacité liée à problème de santé – capacité à lire/écrire			
Refus intégrer notion coût logement			

SITUATION ADMINISTRATIVE	Date	OUI	NON
Droits ouverts			
Logement inadapté			
Solde FSL Accès/Maintien en cours			
Suivi des documents administratifs			

SITUATION JURIDIQUE	Date	OUI	NON
Vérification légalité procédure en cours			
Connaissance droits/devoirs locataire			
Connaissance procédure expulsion			
Conflit bailleur			
Procédure conciliation envisagée			





**ANNEXE 6 : ATTESTATION DE CHOIX – RECUEIL DU  
POSITIONNEMENT DE L'USAGER**



**ATTESTATION DE CHOIX**

Nom :

Prénom :

Adresse :

Tribunal :

Mesure :

[Problématique]

[Positionnement de l'UDAF]

[Pièces jointes]

[Positionnement du majeur]

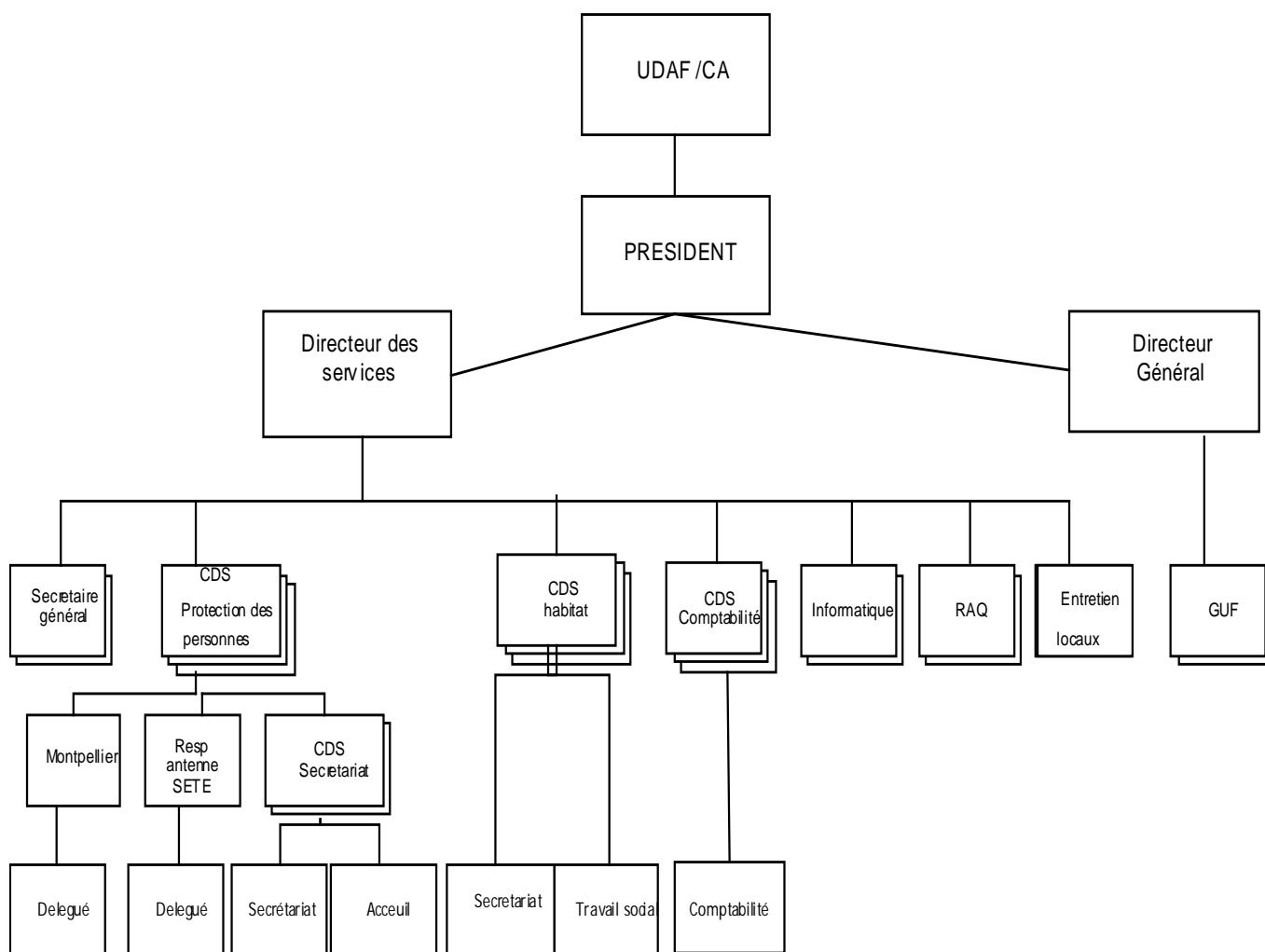
Remis le .....

A .....

**Signature du majeur protégé**

**Signature du mandataire**

## ANNEXE 7 : ORGANIGRAMME UDAF 34



## ANNEXE 8 : PLANNING PROJET PERSONNALISÉ

	<b>acteurs</b>	4ème Trim 2009	1er Trim 2010	2ème Trim 2010	3ème Trim 2010	4ème Trim 2010	1er Trim 2011	2ème Trim 2011	3ème Trim 2011	4ème Trim 2011	1er Trim 2012	2ème Trim 2012	3ème Trim 2012	4ème Trim 2012	1er Trim 2013
<b>Formation CNC</b>	mjpm	X	X	X											
<b>assemblée générale</b>	conseil d'administration directeur	X													
<b>budget prévisionnel</b>	conseil d'administration directeur	X													
<b>Instaurer temps d'échanges réunion de service</b>	chef de service (cds) mjpm			X											
<b>affichage charte locaux</b>	directeur, agent de maintenance		X												
<b>création fiche de poste MJPM</b>	directeur, cds mjpm, mjpm		X	X											
<b>recrutement MJPM et administratif</b>	directeur, cadres concernés			X											
<b>remise recommandations ANESM</b>	directeur, cds mjpm			X											
<b>recherche et validation formation</b>	directeur, secrétaire général, cds mjpm			X											
<b>réunion de service</b>	directeur, cds mjpm, mjpm				X										
<b>mise en service budget ordonnateur</b>	directeur, informaticien					X									
<b>formation sur site</b>	salariés concernés					X	X								
<b>signature fiche de poste</b>	directeur, mjpm						X								
<b>mise en service rattachement action/objectif</b>	directeur, informaticien						X								
<b>réunion composition comité de pilotage</b>	équipe de direction							X							
<b>réunions de travail comité de pilotage</b>	directeur, salariés concernés							X	X						
<b>point de contrôle rattachement actions/objectifs</b>	directeur, cds mjpm, informaticien								X						
<b>réunion validation instruction qualité</b>	équipe de direction									X					
<b>présentation instruction qualité</b>	directeur, cds mjpm, responsable qualité, mjpm									X					
<b>révision projets d'établissement/service</b>	conseil d'administration, directeur, comité de pilotage									X					
<b>Mise en œuvre projet personnalisé</b>	salariés concernés									X	X	X	X	X	X
<b>point de contrôle projet personnalisé</b>	directeur, responsable qualité, cds mjpm													X	

## ANNEXE 9 : PLANNING REVISION DES PROCÉDURES EXISTANTES

	<b>acteurs</b>	4ème Trim 2009	1er Trim 2010	2ème Trim 2010	3ème Trim 2010	4ème Trim 2010	1er Trim 2011	2ème Trim 2011	3ème Trim 2011	4ème Trim 2012
<b>assemblée générale</b>	conseil d'administration, directeur	X								
<b>réunion de service</b>	directeur, chef de service (cds) mjpm, mjpm				X					
<b>questionnaire notice d'information</b>	directeur, responsable qualité					X				
<b>institution réunion d'accueil</b>	directeur, salariés concernés					X				
<b>Réunion principes directeurs préparation supports consultations MJPM</b>	équipe de direction directeur, responsable qualité					X	X			
<b>présentation supports</b>	directeur, responsable qualité, mandataire						X			
<b>démarrage consultations MJPM</b>	responsable qualité						X	X		
<b>création indicateur type accompagnement</b>	directeur, informaticien, responsable qualité						X			
<b>point de contrôle réunion d'accueil</b>	directeur, cds mjpm, responsable antenne							X		
<b>présentation modalités accompagnement protection des biens</b>	directeur, cds mjpm							X		
<b>mise en œuvre accompagnement personnalisé dans la protection des biens</b>	cds mjpm, responsables d'antenne, mjpm							X	X	X
<b>point de contrôle accompagnement protection des biens</b>	directeur, responsable qualité, cds mjpm, responsable d'antenne									X





**INSTITUER L'ACCOMPAGNEMENT PERSONNALISÉ DE  
MAJEURS PROTÉGÉS DANS UN SERVICE DE PROTECTION.**

**Didier GADEL**

**2010**

*cafdes*

