

ECOLE NATIONALE DE LA SANTE PUBLIQUE

CAFDES – 2001

I.R.T.S. AQUITAINE

LA PROTECTION A L'EPREUVE DE L'EXCLUSION

SOCIALE : UNE STRATEGIE PARTENARIALE

D'ACCOMPAGNEMENT DES MAJEURS PROTEGES

LUBESPERE Christian

SOMMAIRE

ABREVIATIONS ET SYMBOLES	5
INTRODUCTION.....	6
1 ERE PARTIE DE LA PROTECTION DU PATRIMOINE À LA PROTECTION DE LA PERSONNE.....	8
1.1 Les fondements historiques et juridiques de l'activité tutélaire.....	8
1.1.1 Du droit romain au code napoléonien.....	8
1.1.2 La loi du 18 octobre 1966 relative à la Tutelle aux Prestations Sociales	9
1.1.3 La loi du 3 janvier 1968 relative à la protection des majeurs.....	10
1.1.3.1 Les personnes concernées.....	11
1.1.3.2 Les conséquences juridiques pour le majeur protégé.....	12
1.1.3.3 L'évolution du droit : la primauté donnée à la protection de la personne	13
1.2 Le régime actuel des mesures de protection	14
1.2.1 La Sauvegarde de Justice : une mesure provisoire	15
1.2.2 La Curatelle : un régime d'assistance	15
1.2.3 La tutelle : un régime de représentation.....	15
1.3 Le rôle des associations tutélaires.....	16
1.3.1 Le rôle de subsidiarité par rapport à la famille	16
1.3.2 Le rôle de subsidiarité par rapport à l'Etat.....	17
1.3.3 Le financement des mesures de protection	18
1.3.3.1 La T.P.S.A.	18
1.3.3.2 Les Mesures Civiles	18
1.4 La S.E.P.B. et son contexte	20
1.4.1 Sa création et sa configuration actuelle	20

1.4.2 L'activité du Service et les publics en situation d'exclusion sociale	21
1.4.2.1 L'activité du Service	21
1.4.2.2 Etude de la population	23
1.4.2.3 L'émergence d'un public en situation d'exclusion sociale	26
1.4.3 La fonction de protection à l'épreuve de l'exclusion	29
1.4.3.1 De l'écart entre la mission de protection et la demande sociale d'accompagnement	29
1.4.3.2 La limite des moyens financiers	30
1.4.3.3 Des besoins non couverts pour les personnes en situation d'exclusion sociale	32
♦ Le partenariat actuel est insuffisant	32
♦ Une approche trop administrative de la situation des personnes	32
♦ De larges zones floues laissées à l'initiative personnelle	33
♦ La prestation n'est pas assez personnalisée	34
 CONCLUSION INTERMEDIAIRE	 34
 2ÈME PARTIE EXCLUSION SOCIALE ET RÉSEAU PARTENARIAL	 36
 2.1 La notion d'exclusion sociale et l'accès aux droits	 36
2.1.1 Comprendre l'exclusion comme un processus dynamique	36
2.1.2 Protection et insertion des exclus ou le droit aux droits	38
 2.2 Le partenariat : une conception des relations interpersonnelles et interinstitutionnelles	 40
2.2.1 Définition	40
2.2.2 Les conditions de réussite du partenariat	42
2.2.3 La sphère d'élaboration du partenariat	44
 2.3 Une pratique en réseau	 46
2.3.1 Définitions	46
2.3.2 Construire et entretenir un travail en réseau	48
 2.4 Le partenariat actuel du service et les principes opératoires de sa stratégie partenariale	 52
2.4.1 Le partenariat actuel du service et ses limites	52
2.4.2 Principes opératoires à retenir pour une stratégie partenariale	54
 CONCLUSION INTERMEDIAIRE	 55

3^{ÈME} PARTIE	MISE EN ŒUVRE DU PARTENARIAT	57
3.1	Proximité des usagers et des partenaires : le choix de la sectorisation territoriale	57
3.1.1	La construction du partenariat	58
3.1.2	Territoire et polyvalence des mandats.....	59
3.1.3	Une permanence d'accueil chez les partenaires.....	61
3.2	Transferts et redéploiement des compétences au service de l'accompagnement des usagers et des partenaires.....	64
3.2.1	Création d'un secrétariat social	64
3.2.2	Un emploi de Conseiller Juridique	66
3.2.3	L'accompagnement partenarial des Délégués.....	67
3.3	De nouveaux modes d'ajustement et de coordination.....	69
3.3.1	De nouvelles instances de coordination en intra.....	69
3.3.2	De nouvelles relations fonctionnelles	71
3.3.3	Une accessibilité accrue au service des usagers et des partenaires	73
3.4	Adapter les modes de gestion pour accompagner le changement.....	75
3.4.1	Des ressources et des opportunités.....	75
3.4.2	Le plan de formation pour promouvoir de nouvelles compétences	79
3.4.3	L'informatisation de l'information pour fiabiliser et partager les données.....	80
3.4.4	L'évaluation des pratiques et la recherche de la qualité.....	81
	CONCLUSION INTERMEDIAIRE.....	82
	CONCLUSION GENERALE.....	84
	REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES	85
	RAPPORTS ET DOCUMENTS	86

ABREVIATIONS ET SYMBOLES

A.E.M.O.	Action Educative en Milieu Ouvert
A.S.I.	Appui Social Individualisé
C.A.F.	Caisse d'Allocations Familiales
C.C.A.S.	Centre Communal d'Action Sociale
C.E.C.	Contrat Emploi Consolidé
C.E.S.	Contrat Emploi Solidarité
C.F.D.T.	Confédération Française du Travail
C.H.R.S.	Centre d'Hébergement et de Réinsertion Sociale
C.N.A.	Commission Nationale d'Agrément
C.P.A.M.	Caisse Primaire d'Assurance Maladie
D.S.D.	Direction de la Solidarité Départementale
E.T.P.	Equivalent Temps Plein
F.O.	Force Ouvrière
G.I.E.	Groupement d'Intérêt Economique
H.L.M.	Habitation à Loyer Modéré
M.S.A.	Mutualité Sociale Agricole
N.O.E.M.I.	Norme Ouverture Echange entre la Maladie et les Intervenants Extérieurs
P.C.	Personal Computer
P.I.B.	Produit Intérieur Brut
R.M.I.	Revenu Minimum d'Insertion
R.T.T.	Réduction du Temps de Travail
S.D.F.	Sans Domicile Fixe
S.E.P.B.	Sauvegarde de l'Enfance du Pays Basque
S.M.I.C.	Salaire Minimum Interprofessionnel de Croissance
S.N.C.F.	Société Nationale des Chemins de Fer
T.M.P.	Tutelle aux Majeurs Protégés
T.P.S.	Tutelle aux Prestations Sociales
T.P.S.A.	Tutelle aux Prestations Sociales Adulte
T.P.S.E.	Tutelle aux Prestations Sociales Enfants
U.D.A.F.	Union Départementale des Associations Familiales

INTRODUCTION

Dans un paysage économique et social en pleine mutation, le dispositif des majeurs protégés issu des lois du 18 octobre 1966 et du 3 janvier 1968 n'a pas évolué. Il concerne pourtant aujourd'hui près de six cent mille personnes, soit environ 1% de la population française. Conçu il y a plus de trente ans dans un esprit visant à la protection de la personne contre ses propres errements, notamment à l'égard de ses ressources et de son patrimoine, les publics concernés ont fortement évolué. Ces évolutions ont interpellé les pouvoirs publics, le Garde des Sceaux a confié une mission d'enquête sur l'ensemble du dispositif aux inspections générales des finances, des services judiciaires et des affaires sociales qui a rendu son rapport en juillet 1998.

Il en ressort notamment que plusieurs facteurs contribuent au développement des mesures de protection : le vieillissement de la population, générateur de situations de dépendance ; la fermeture massive des lits d'hôpitaux psychiatriques et le développement des soins hors les murs conduisent les médecins au recours d'une mesure de protection au regard de l'importance de la pathologie des malades mentaux. A côté de ces populations traditionnelles des mesures de protection, la commission constate l'entrée dans le dispositif d'une population plus jeune, vivant en milieu ordinaire, dont les indicateurs relatifs à la situation familiale et aux ressources font apparaître des personnes isolées, aux revenus très modestes compris entre le R.M.I. et le S.M.I.C. dans la grande majorité des cas. Ces personnes sont déstabilisées par des mécanismes d'exclusion bien repérés : rupture familiale, surendettement, difficultés liées au logement, fréquemment associées à différents types de toxicomanies. Ces personnes ne relèvent pas à proprement parler de pathologies mentales, mais de troubles liés à la crise économique et sociétale. Ces « accidentés de la vie » ont des besoins d'accompagnement social plus importants que de protection juridique ou patrimoniale.

Le Service Tutelles de la S.E.P.B. que je dirige est confronté au contexte de croissance des mesures de protection mais, également, à l'arrivée de ces nouveaux publics en situation d'exclusion ou de grande précarité pour cent

cinquante d'entre eux. L'exercice des mesures de protection en direction de ces publics interroge le fonctionnement du Service Tutelles et pose le problème de l'accompagnement de la personne, notamment dans la perspective d'un retour au plein exercice de ses capacités. Pour éviter qu'ils ne deviennent des laissés pour compte de l'action sociale, leur accompagnement social doit être adapté. Faire valoir leurs droits, les aider à rechercher un logement ou un emploi, faciliter l'accès aux soins doit se conjuguer à plusieurs intervenants dans une approche partenariale.

A travers ce mémoire, je vais m'attacher, dans une première partie, à retracer le rôle joué par les associations tutélaires et les particularités du service que je dirige dans le dispositif actuel des majeurs protégés. Ce constat m'amènera à mettre en évidence les besoins d'accompagnement non satisfaits des publics en situation d'exclusion sociale.

La deuxième partie explorera la notion d'exclusion sociale et les concepts de partenariat et de réseau qui m'inciteront à retenir quelques principes opératoires pour satisfaire aux besoins d'accompagnement des personnes en difficulté sociale.

Dans la troisième partie, je développerai la mise en œuvre, dans le service que je dirige, d'un changement organisationnel visant à conjuguer protection et accompagnement des personnes, dans une démarche de prise en charge partenariale.

1^{ère} PARTIE De la protection du patrimoine à la protection de la personne

1.1 Les fondements historiques et juridiques de l'activité tutélaire

1.1.1 Du droit romain au code napoléonien

La première mention des tutelles aux majeurs protégés semble avoir été faite dans une loi de 550 avant Jésus Christ, reproduite dans la loi romaine qui prévoyait que les insensés, les furieux, les prodiges seraient placés sous curatelle de leur proche famille paternelle. Le droit romain protège les patrimoines ; la famille protège la personne.

La défense de l'ordre social a longtemps justifié la restriction de la liberté du majeur protégé.

Les lois du 8 et 18 Germinal, au XVIII^{ème} siècle, devenues articles 488 à 515 du Code Civil de 1804, ont institué l'interdiction légale pour les personnes en état « d'imbécillité, de fureur ou de démence ».

L'incapable était considéré comme « un mineur pour sa personne et pour ses biens ». Pour les personnes dont le handicap mental était moins important, les faibles d'esprit ou prodiges, la loi prévoyait l'assistance d'un Conseil Judiciaire destiné à empêcher l'incapable d'emprunter ou de recevoir des capitaux.

La loi de 1838, intégrée dans le Code de la Santé Publique, inspirée par le Docteur PINEL, fondateur de l'hôpital psychiatrique puis mise en œuvre par le Docteur ESQUIROL, prévoit les règles de droit public applicables aux établissements hospitaliers appelés à recevoir des malades mentaux et leur internement. Elle se prononce également sur la capacité de gestion de leurs biens. Le principe de l'administration provisoire se fonde sur l'idée que l'aliéné est incapable du fait de son internement. Ses biens sont gérés par un mandataire de

l'Hôpital. C'est donc la combinaison du Code Napoléonien et de la loi de 1838 qui règle le statut des malades mentaux.

Ces dispositions marquaient un trop grand déphasage avec la réalité sociale et le progrès de la médecine. Les lois du 3 janvier 1968 sur la protection des majeurs et du 27 juin 1990 relative à la protection et aux droits des malades, inspirées par une vision plus humaine, vont placer le respect des droits fondamentaux de la personne au cœur du nouveau dispositif de protection des majeurs.

Le terme de Tutelle est souvent utilisé au sens générique, évoquant aussi bien de façon indistincte les différentes mesures de protection judiciaire se référant au Code Civil ou au Code de la Sécurité Sociale, que les différents intervenants de ce secteur, les tuteurs familiaux, hospitaliers ou associatifs. Nous allons étudier les deux grands textes de ce dispositif.

1.1.2 La loi du 18 octobre 1966 relative à la Tutelle aux Prestations Sociales¹

L'idée du législateur était de pallier la quasi obligation de recourir à un régime d'interdiction alors en vigueur, dès lors qu'un mauvais état mental des facultés ne permettait pas à la personne de gérer correctement les aides financières qui lui étaient allouées. Le choix a été fait d'élargir le champs de la tutelle aux prestations familiales pour l'ouvrir aux adultes. Il s'agissait donc, à travers un contrôle social, d'améliorer leur sort, de pourvoir à leurs intérêts essentiels et vitaux sans recourir à des régimes d'incapacité bien plus privatifs de libertés individuelles.

C'est une mesure de protection à durée déterminée et à caractère individuel, de la compétence du Juge des Tutelles. Le tuteur est tuteur aux prestations sociales et non à la personne. Il a pour objectif de gérer les prestations soumises à la mesure de tutelle dans l'intérêt de la personne en exerçant une action éducative en vue d'un retour à l'autonomie. L'Article L 167.1 prévoit : « lorsque les allocations d'aide sociale, les avantages vieillesse servis tant aux salariés qu'aux non salariés au titre d'un régime légal ou réglementaire de la Sécurité Sociale et attribués sous une condition de ressources, ne sont pas utilisés dans l'intérêt du bénéficiaire, ou lorsque en raison de son état mental ou d'une déficience physique celui-ci vit dans

des conditions d'alimentation, de logement et d'hygiène manifestement défectueuses, le Juge des Tutelles peut ordonner que tout ou partie des dites prestations sera versé à une personne physique ou morale qualifiée dite tuteur aux prestations sociales, à charge pour elle de les utiliser au profit du bénéficiaire ».

Entrent dans le champ de cette loi²:

- l'allocation aux adultes handicapés
- l'allocation compensatrice pour tierce personne
- l'allocation de R.M.I.
- l'allocation du fonds national de solidarité
- l'allocation supplémentaire vieillesse

Le décret d'application du 25 avril 1969 précise : « le tuteur aux prestations sociales doit affecter les prestations versées pour les adultes aux dépenses de première nécessité des bénéficiaires et en particulier aux dépenses d'alimentation de logement et de chauffage. Il peut remettre aux intéressés, s'il le juge utile et possible, une partie des sommes mises à la disposition. Il est habilité à exercer une action éducative en vue d'une réadaptation des intéressés à une existence normale ».

La TPSA s'adresse donc à des personnes en rupture familiale, sociale, affective et économique qui peut conduire à une exclusion souvent rapide et généralement profonde.

1.1.3 La loi du 3 janvier 1968 relative à la protection des majeurs³

Les années 1960 vont être l'occasion d'une prise de conscience de l'inadaptation du cadre juridique Napoléonien. En raison du caractère infamant de la procédure d'interdiction, son domaine d'application était considérablement réduit en 1966 : 488 jugements d'interdiction et 176 conseils judiciaires.

Par ailleurs, la loi de 1838 ignorait la protection des personnes hospitalisées en placement volontaire ou en placement libre.

¹ Code de la Sécurité Sociale, L n° 66774

² Curieusement, l'allocation logement n'est pas éligible au titre de la TPSA.

³ Code Civil, L n° 68.J du 3 janvier 1968

C'était la « loi de tout ou rien »⁴: soit la personne était internée et déclarée incapable, soit elle était guérie et retrouvait du jour au lendemain toute sa capacité.

Cette loi, en créant le régime de protection des majeurs, élargit considérablement la notion de protection des personnes : « est néanmoins protégé par la loi, soit à l'occasion d'un acte particulier, soit d'une manière continue, le majeur qu'une altération de ses facultés personnelles met dans l'impossibilité de pourvoir seul à ses intérêts. Peut parallèlement être protégé, le majeur qui, par sa prodigalité, son intempérance ou son oisiveté s'expose à tomber dans le besoin ou compromet l'exécution de ses obligations familiales »⁵.

Elle opte, en outre, pour une indépendance totale entre le régime de soins et celui de la protection. Elle est dite dé-spécifiée : « les modalités de traitement médical, notamment quant au choix entre l'hospitalisation et les soins à domicile, sont indépendantes du régime de protection appliqué aux intérêts civils »⁶.

L'Article 490 du Code Civil fait mention d'une altération des facultés mentales par une maladie, une infirmité ou un affaiblissement dû à l'âge. L'altération des facultés corporelles n'est retenue que lorsqu'elle empêche l'expression de la volonté de la personne.

1.1.3.1 Les personnes concernées

Plus concrètement, les personnes protégées sont des personnes âgées, souvent isolées, qui n'arrivent plus à gérer leur patrimoine, ou pour lesquelles il faut mettre en place une organisation de la vie quotidienne pour un maintien à domicile, des malades mentaux bénéficiant de l'ouverture du secteur hospitalier et dont il faut assurer l'insertion sociale, des handicapés mentaux, plus nombreux depuis l'attribution de l'Allocation Adulte Handicapé et dont il faut garantir les droits et l'utilisation des ressources, les inadaptés sociaux, alcooliques, toxicomanes dont les difficultés de gestion se cumulent avec des difficultés sociales.

⁴ MASSIP Jacques. Citation du Docteur EY, Henri. *La réforme du droit des incapables majeurs*, p.22

⁵ Code Civil, Art. 488

⁶ Code Civil, Art. 490

1.1.3.2 Les conséquences juridiques pour le majeur protégé

« La majorité est fixée à 18 ans accomplis : à cet âge, on est capable de tous les actes de la vie civile »⁷. Le principe fondamental est donc celui de la capacité, liée à la notion de liberté d'autonomie et de libre disposition de son patrimoine. L'incapacité doit être l'exception.

La législation française distingue deux degrés dans la capacité juridique :

- ⇒ la capacité de jouissance, qui est l'aptitude à avoir des droits et des obligations
- ⇒ la capacité d'exercice, qui est le pouvoir de mettre en œuvre soi-même ses droits et obligations.

Si la capacité de jouissance appartient en principe à tout individu, il arrive parfois qu'une personne soit privée d'une partie de ses droits. Dans d'autres situations, bien que possédant la capacité de jouissance, il ne pourra l'exercer lui-même. Les incapacités d'exercice sont destinées à protéger les personnes elles-mêmes : c'est le cas des incapacités frappant certains majeurs souffrant d'altération de leurs facultés mentales ou physiques.

« Au plan juridique, l'incapacité se présente donc comme un négatif à l'autonomie en tant qu'elle remet en cause les potentialités de l'individu à se réaliser comme personne juridique »⁸.

♦ La responsabilité pénale

« En cas d'infraction à la loi pénale, il y a application du droit commun. S'il est prouvé qu'un trouble psychique a altéré le discernement, il n'y a pas de responsabilité pénale »⁹. Pour que la responsabilité pénale d'une personne soit engagée, il faut qu'il y ait une infraction pénale. Un incapable majeur ayant commis ce type d'infraction peut donc, comme tout citoyen, être assigné devant le tribunal compétent et sanctionné.

⁷ Réf. 3 p.9

⁸ BROVELLI, G. NOGUES H. *La tutelle aux majeurs protégés*, p. 32

⁹ Nouveau Code Pénal, Art. 122.1

♦ La responsabilité civile du majeur

« Elle est prévue expressément par la loi, même si le dommage a été causé sous l'emprise d'un trouble mental »¹⁰. Le majeur protégé n'est donc pas protégé de tous ses actes puisqu'il reste concerné par les responsabilités incombant à tout citoyen.

1.1.3.3 L'évolution du droit : la primauté donnée à la protection de la personne

La loi du 3 janvier 1968 cherche à protéger l'incapable dans sa personne en préservant ses droits fondamentaux. Cet objectif transparaît à un triple point de vue :

- ⇒ Par l'affirmation des principes de nécessité et de subsidiarité de la mesure
- ⇒ Par la souplesse et l'individualisation des mesures en donnant au Juge des Tutelles les pouvoirs d'aménager la mesure en fonction de la personnalité du majeur et de l'évolution de son comportement
- ⇒ « Par le souci de ne pas réglementer directement la tutelle à la personne. Si la personne n'en est pas le centre, ce n'est pas par désintérêt pour elle, mais par souci d'éviter que la protection des biens ne conduise à une restriction injustifiée des actes personnels de la vie de tous les jours, recevoir des visites, choisir ses lieux de vie »¹¹.

Par ailleurs, cette philosophie est reprise au niveau européen.

♦ La recommandation du Conseil de l'Europe¹²

Elle pose comme principe fondamental :

- le respect de la dignité de la personne

¹⁰ Code Civil, Art. 489.2

¹¹ GUIGOU, Elisabeth. Garde des Sceaux, Ministre de la Justice. Discours introductif, Assises de la Tutelle, PARIS : Déc. 1999

¹² R n° 99.4 du 23 février 1999

- que toute disposition restrictive de libertés individuelles doit être guidée par les principes de nécessité, de subsidiarité et de proportionnalité.
- le respect des souhaits et des sentiments de l'intéressé aussi bien passés que présents, y compris sur le choix du tuteur ou curateur.

Dans l'aspect procédural, nous retrouvons l'obligation d'information, d'audition de l'intéressé et une expertise circonstanciée ; la recommandation introduit la notion de durée de la mesure.

Nous retiendrons de cette recommandation que, si le cadre de la protection des majeurs devait être modifié en France, ce serait dans le sens d'une prise en compte plus importante de la personne par le respect de la liberté individuelle, le respect de sa volonté. La logique de l'individualisation de la mesure conduirait à réfléchir à une réelle participation de la personne aux décisions la concernant sous la forme la plus appropriée à son état.

1.2 Le régime actuel des mesures de protection

Tableau 1 – tableau synthétique des trois principales mesures de protection civiles

NATURE DU MANDAT	CAPACITE DES PERSONNES	ROLE DU DELEGUE	GESTION DES RESSOURCES	DUREE DU MANDAT	CONTRÔLE DES COMPTES
SAUVEGARDE DE JUSTICE	maintenue	protection provisoire	gestion courante uniquement	provisoire	juge des tutelles
CURATELLE	partielle	conseil et assistance	graduée en fonction de l'incapacité	illimitée mais révisable	juge des tutelles
TUTELLE	incapacité totale	représentation	complète	illimitée mais révisable	juge des tutelles

1.2.1 La Sauvegarde de Justice : une mesure provisoire

C'est un régime de protection applicable aux majeurs atteints d'une altération temporaire des facultés mentales ou personnelles. Elle est caractérisée par l'urgence. Le majeur conserve le plein exercice de ses droits ; cependant, certains aspects de sa vie courante font l'objet d'une procédure particulière qui va le garantir de la conséquence des actes qu'il aurait passés dans des conditions qui lui seraient préjudiciables. Par exemple, dilapidation de ses économies ou spoliation par autrui.

1.2.2 La Curatelle : un régime d'assistance

Cette mesure de protection s'applique aux personnes qui présentent une altération de leurs facultés mentales ou corporelles et qui « sans être hors d'état d'agir elles-mêmes, ont besoin d'être conseillées et contrôlées dans les actes de la vie civile »¹³. Sont concernées les personnes qui « par leur prodigalité, leur intempérance ou leur oisiveté s'exposent à tomber dans le besoin »¹⁴.

1.2.3 La tutelle : un régime de représentation

C'est le régime le plus privatif de liberté mais qui offre la protection la plus complète. Ce régime s'applique aux personnes « qui ont besoin d'être représentées de manière continue dans les actes de la vie civile »¹⁵.

Cette situation est souvent la conséquence d'une altération des facultés mentales, ou d'une altération des facultés corporelles qui empêchent l'expression de la volonté.

¹³ Code Civil, Art. 508

¹⁴ Réf. 5 p. 10

¹⁵ Code Civil, Art. 492

1.3 Le rôle des associations tutélaires

1.3.1 Le rôle de subsidiarité par rapport à la famille

La mesure de protection doit être subsidiaire. Elle supplée à toute autre décision qui pourrait être prise dans l'intérêt de la personne et qui ne conduirait pas à la priver de ses droits, par exemple : l'accès à des dispositifs d'action sociale de droit commun.

Par ailleurs, la mesure de protection est dévolue prioritairement au conjoint, puis aux membres de la famille. Afin de faciliter le recours et pour tenir compte des évolutions sociologiques, le législateur a élargi aux parents et alliés la possibilité d'exercer une tutelle dans le cadre de la loi du 26 mai 1996. Malgré l'entrée en vigueur de cette disposition, le pourcentage des mesures familiales reste stable, voire en très légère régression pour les derniers chiffres : 58,6% en 1996 et 58,3% en 1997. En fait, le principe de priorité familiale prend modèle sur la tutelle des mineurs, sans avoir pris en compte le fait que la protection des majeurs puisse être infiniment plus lourde et complexe que celle des mineurs, pour lesquels les solidarités familiales sont plus faciles à trouver.

Les juges ont dû, en réalité, adapter cette notion de subsidiarité aux problèmes posés par la prise en charge d'une population très diverse par l'âge et les pathologies qu'elle présente.

C'est au juge des tutelles d'apprécier la vacance. L'étude de la jurisprudence indique qu'ils interprètent de plus en plus largement cette notion dans le sens de l'incapable, en cas d'absence familiale mais surtout en cas de carence familiale.

D'autre part, les juges hésitent à imposer la charge de l'exercice d'une mesure à un parent qui n'en veut pas. Ils tiennent ainsi compte de l'intérêt du majeur qui s'accommodera mal d'un entourage hostile ou indifférent.

1.3.2 Le rôle de subsidiarité par rapport à l'Etat

« Si la tutelle reste vacante, le Juge des Tutelles la défère à l'Etat s'il s'agit d'un majeur ». « La tutelle n'est vacante, au sens de l'Article 433, que si nul n'est en mesure d'en assumer la charge »¹⁶.

Le décret N°74930 précise que la Tutelle d'Etat ne comporte ni conseil de famille ni subrogé tuteur. Il peut être procédé à des désignations de personnes différentes pour la tutelle à la personne et la tutelle aux biens. C'est la première fois que le principe de la tutelle à la personne est posé.

La loi du 3 janvier 1968 ne la définit pas, sauf par des dispositions particulières concernant le mariage, le divorce ou l'autorité parentale. Il faut rajouter, à cela, les dispositions introduites par le Code de la Santé Publique concernant les recherches biomédicales et les interdictions de prélèvements d'organes. Dans le cadre d'une mesure d'Etat, le tuteur ou le curateur est donc chargé de défendre les intérêts financiers et de veiller au respect des droits attachés à cette personne. La loi n'évoque, à aucun moment, une mission éducative ou de réinsertion sociale. C'est donc au titre d'un agrément en tant que tuteur d'Etat délivré par le préfet que l'association tutélaire exerce des mesures pour le compte de l'Etat.

Entre 1992 et 1997, le nombre des tutelles d'Etat a plus que doublé en passant de 40 300 à 87 600¹⁷.

¹⁶ Chambre Civile 1^{ère} du 20.11.85

¹⁷ GILLOT, Dominique. Secrétaire d'Etat à l'Action Sociale, Assises de la Tutelle, Paris : Déc. 1999

1.3.3 Le financement des mesures de protection

Tableau 2 – tableau synthétique du financement des mesures de protection

NATURE DU MANDAT	GRATUITE POUR LE MAJEUR	PARTICIPATION PARTIELLE DU MAJEUR	FINANCEE EN TOTALITE PAR LE MAJEUR
<i>T.P.S.A.</i>	OUI	-	-
<i>CURATELLE D'ETAT TUTELLE D'ETAT</i>	-	OUI	-
<i>TUTELLE EN GERANCE</i>	-	-	OUI
<i>SAUVEGARDE DE JUSTICE (MANDAT SPECIAL)</i>	-	-	OUI

1.3.3.1 La T.P.S.A.

Le financement est assuré par les caisses débitrices des prestations, C.A.F. et M.S.A. principalement, qui siègent au sein de la Commission Départementale des Tutelles présidée par le Préfet ou son représentant. Sur proposition de cette commission, le Préfet fixe, par arrêté, le prix plafond par famille ou par personne pour l'année à venir.

Pour la S.E.P.B., le prix du mois tutelle famille s'élève à 1.335,03 Francs. La T.P.S.A. subit une minoration à 0,88 % du mois famille soit 1.174,83 Francs.

Dans le service que je dirige, cela correspond presque au double du financement d'une mesure civile en milieu ordinaire car, dans ce prix, est incluse la mission éducative et de réadaptation sociale. Il faut noter que la T.P.S.A. peut coexister avec une mesure civile mais leurs financements ne se cumulent pas.

La mesure est gratuite pour le bénéficiaire. Ce type de mandat de protection des majeurs représente 52% de l'activité du service.

1.3.3.2 Les Mesures Civiles

Le financement des mesures aux majeurs protégés est complexe.

La Sauvegarde de Justice avec mandataire spécial n'a pas de rémunération expressément prévue par les textes. En principe, sur le fondement des règles

propres à la gestion d'affaires, le mandataire se fait rembourser, sur les biens de la personne protégée, les frais engagés par lui pour exercer sa mission.

Ce type de financement est complètement aléatoire car les revenus des personnes sont très variables et il est indécent pour un service de tutelles de prélever de l'argent sur des revenus constitués par des minima sociaux.

En revanche, l'investissement en temps est souvent très important car le Délégué à la Tutelle agit dans l'urgence pour préserver les droits de la personne, notamment en cas de spoliation (annulation de procuration, d'actes lésionnaires, blocage de comptes).

Cette mesure gagnerait largement à être complétée par une enquête sociale et trouverait ainsi tout son sens comme aide à la décision du magistrat, approche globale de la personne et financement adapté des services instructeurs.

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

- ☞ 3% sur les 15 000 premiers francs
- ☞ 2% de 15 000 à 45 000 francs
- ☞ 1% au delà de 45 000 francs

Une rémunération supplémentaire peut être allouée à titre exceptionnel par le Juge des Tutelles, s'il a confié des attributions excédant les pouvoirs ordinaires (par exemple, la vente d'un immeuble).

Dans le cadre d'un conventionnement entre l'Etat¹⁸ et la S.E.P.B., le Juge défère à l'Etat les mesures vacantes ne pouvant être exercées par les familles. Le principe du financement est celui du forfait par mesure fixé annuellement par arrêté préfectoral pour chaque association tutélaire. Ce montant sera atténué de la participation de la personne protégée. Le forfait mensuel est divisé par 2,5 quand la personne se trouve en établissement.

Pour l'année écoulée, le prix a été fixé à 682,70 Francs par mois en milieu naturel et 273,10 Francs en milieu institutionnel.

¹⁸ Le Décret du 6 novembre 1974 organise le mandat, l'arrêté du 15 janvier 1990 les modalités de financement et de calcul du prélèvement sur les revenus des personnes.

Ces tarifs rendent compte de la mission de gestion des biens dans le cadre de ces mesures. Comme le soulignait Monsieur Claude EVIN, alors Ministre des Affaires Sociales, interrogé sur le faible montant de cette rémunération : « L'exercice de ces mesures ne comporte pas d'accompagnement social »¹⁹.

1.4 La S.E.P.B. et son contexte

1.4.1 Sa création et sa configuration actuelle

La S.E.P.B. a été créée dans l'immédiat après guerre, le 17 novembre 1947, par le Général LAFFONT « pour venir en aide aux enfants et adolescents inadaptés ». A travers ses missions traditionnellement orientées vers la protection de l'enfance, l'association a progressivement opéré une ouverture en direction des adultes qu'ils soient inadaptés, handicapés ou en difficulté sociale. L'Article 1^{er} de ses statuts (cf. Annexe 1) a été modifié en Assemblée Générale du 3 juillet 1982 pour se mettre en conformité avec le public accueilli.

L'association, personne morale, disposait d'un agrément de tuteur aux prestations sociales délivré par le Préfet en date du 8 juin 1970. La Convention passée avec la C.A.F. de BAYONNE élargit le financement des mesures aux T.P.S.A. confiées par le Juge des Tutelles. Son agrément en tant que tuteur d'Etat interviendra en juillet 1986 et la convention de financement signée du Préfet prendra effet en septembre de la même année.

L'agrément en qualité de gérant de tutelle a été sollicité et obtenu en janvier 1990.

La S.E.P.B. répond aux besoins non couverts des mesures de protection sur la partie Pays Basque du Département des Pyrénées Atlantiques, l'UDAF souhaitant limiter son activité sur la partie Béarnaise.

Les mesures de protection vont être exercées au sein du Service d' A.E.M.O. de l'Association par des travailleurs sociaux Educateurs et Assistantes Sociales qui vont intervenir en polyvalence de mandats. Le début des années 90 a vu croître de façon importante l'exercice des mesures de protection à tel point qu'en 1994, le

¹⁹ BAUER, Michel. *La nouvelle protection des majeurs, enjeux et propositions*, p.5 annexe 4

Conseil d'Administration décide, devant l'exiguïté des locaux, de séparer l'activité A.E.M.O. des mesures de protection sous l'autorité d'une même direction. La possibilité a été offerte (compte tenu des postes disponibles) de laisser le choix aux Travailleurs Sociaux d'opter pour l'activité A.E.M.O. ou les mesures de protection enfants et adultes.

Dans un contexte de croissance continue des mesures de protection, le Conseil d'Administration décide de créer un Service Tutelles à part entière et me confie la direction au 1^{er} avril 1998 avec, pour mission, de structurer et d'organiser le Service afin d'adapter les réponses aux besoins des usagers et de répondre avec une qualité accrue à nos obligations de gestion.

1.4.2 L'activité du Service et les publics en situation d'exclusion sociale

1.4.2.1 L'activité du Service

Le Service Tutelles répond à une commande sociale de protection exprimée par les acteurs de la société civile et ordonnée par les Magistrats.

Compte tenu de sa nature généraliste, le Service a vocation à répondre aux besoins des différents publics pouvant relever des mesures de protection. N'ayant pas de capacité agréée déterminée ou conventionnée, il doit adapter ses réponses aux demandes exprimées. Ainsi son activité, ces trois dernières années, présente-t-elle une progression constante des mesures.

Tableau 3 – Activité des 3 dernières années

<i>NOMBRE</i>	31.12.97	31.12.98	31.12.99
T.M.P. T.P.S.A.	818	917	1014
T.P.S.F.	104	102	101
TOTAUX	922	1019	1115

Si la progression des Tutelles aux Prestations Familiales reste très stable avec une légère tendance à la baisse, nous constatons que l'activité des majeurs protégés a augmenté de 24% en 3 ans.

Tableau 4 – Evolution de l'effectif du personnel

<i>CATEGORIE PROFESSIONNELLE</i>	1997	1998	1999
ENCADREMENT	1,20	1,00	1,82
PARAMEDICAL	0,08	0,08	0,08
DELEGUES	18,11	20,47	22,03
ADMINISTRATIFS	6,11	8,02	10,97
TOTAL EN ETP	25,50	29,57	34,90

Pour la même période, l'effectif du personnel a évolué de 27% avec renforcement nécessaire au niveau de l'encadrement et du personnel administratif. Le ratio nombre de mesures/effectif agent est ainsi passé de 32 à 29. Cependant, il recouvre des réalités différentes selon les services.

La charge de travail des Délégués est de :

- 33 mesures par Délégué en T.P.S.E.

- 53 mesures en T.M.P./T.P.S.A.

La S.E.P.B., située à BAYONNE, exerce les mesures de protection sur la moitié du département des Pyrénées Atlantiques.

Tableau 5 – Répartition par qualification

<i>QUALIFICATION</i>	T.P.S.E.	T.M.P./T.P.S.A.
EDUCATEUR	1	8
EDUCATRICE	1	7
ASSISTANTE SOCIALE	1	3
JURISTE		1
TOTAUX	3	19

La qualification des Délégués du Service est très majoritairement constituée par des Educateurs Spécialisés : 78%. Si le transfert de leurs compétences relationnelles acquises pour la plupart en internat a pu aisément s'effectuer sur la population des majeurs protégés, ils ressentent de grosses difficultés à assurer le poids du travail administratif et de gestion financière.

1.4.2.2 Etude de la population

Je fais le choix de porter cette étude sur les majeurs protégés accueillis dans le Service car cette population représente 90% de notre activité et s'est largement développée et diversifiée dans ses caractéristiques.

Tableau 6 – Répartition par mesures au 31 décembre 1999

MESURES											
AD HOC	C. 510	C. 511	C. 512	C. D'ETAT	T. D'ETAT	T.P.S.A.	T.P.S.A. + mesure doublée	MANDAT SPECIAL	TUTELLE EN GERANCE	ENQUETE SOCIALE	TOTAL
23	2	0	11	338	78	36	496	23	4	3	1014

Ce tableau nous donne les indicateurs suivants :

- ⇒ **53% des mesures sont des T.P.S.A. pures ou doublées de mesures civiles**
- ⇒ **33% des mesures sont des Curatelles d'Etat**
- ⇒ **8% des mesures sont des Tutelles d'Etat**
- ⇒ **6% sont des mesures civiles**

Cela nous permet de faire ressortir que dans 86% des situations, l'intervention des Délégués se situe sur le registre de l'aide et de l'assistance des personnes. Les mandats de représentation des personnes qui signent une incapacité très importante et durable n'occupent que 8% de l'activité.

Dans le même temps, 47% des mandats ne comportent pas de volet éducatif ou de réadaptation.

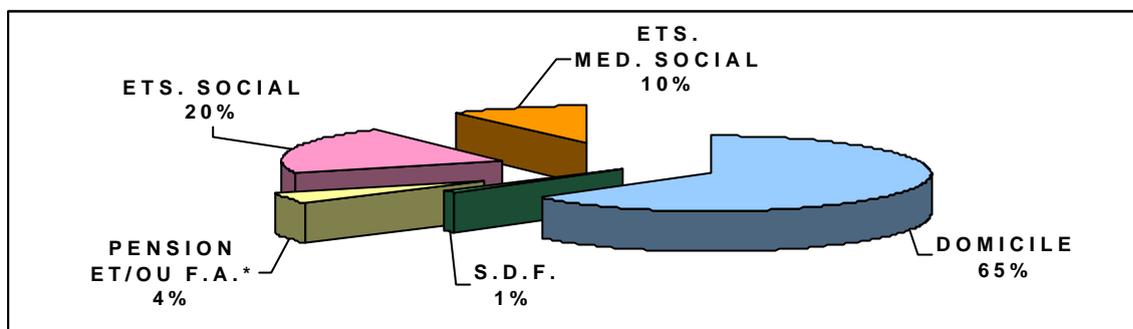
Tableau 7 – Profil de la population par âge et par sexe en %

	HOMMES	FEMMES	TOTAL
18-25 ANS	4%	2%	6%
26-39 ANS	13%	12%	25%
40-59 ANS	19%	16%	35%
60 ANS ET +	21%	13%	34%

66% des personnes accueillies sont en âge d'exercer une activité professionnelle.

Au delà de 60 ans, les femmes sont plus nombreuses à bénéficier d'une mesure de protection du fait de leur fragilité ou de leur isolement dû, principalement, au veuvage.

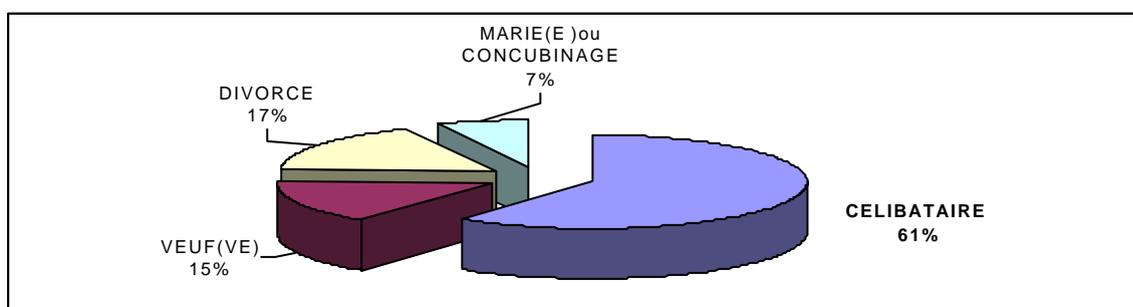
Graphique 1 – Répartition par type d'hébergement



- ⇒ 65% des personnes vivent à leur domicile
- ⇒ 20% vivent en établissement social
- ⇒ 10% vivent en établissement médico-social
- ⇒ 4% vivent en famille d'accueil
- ⇒ 1% sont S.D.F.

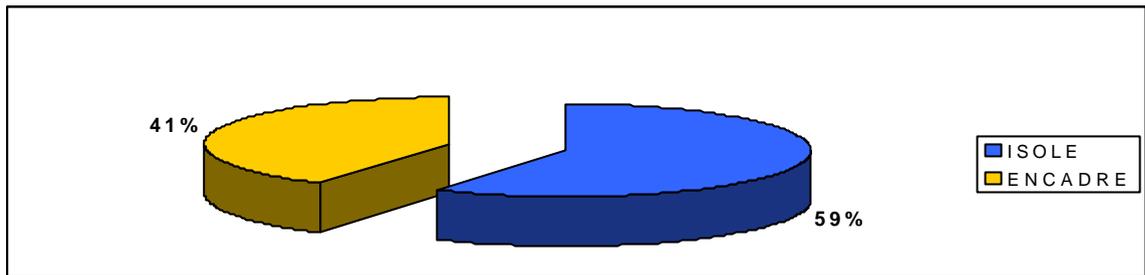
Une large majorité de personnes réside à son domicile en tant que locataire ou propriétaire. La complémentarité des mesures de protection avec les mesures concourant au maintien à domicile des personnes fragiles (âgées ou handicapées) doit être souligné. Cependant, ces mesures peuvent soutenir un accueil familial, lorsque la personne est reçue à titre onéreux²⁰. De même, lorsque le majeur vit en établissement, la mesure contribue à l'exercice effectif d'une fonction tiers dans la relation d'aide et de prise en charge.

Graphique 2 – Situation familiale de la population accueillie



²⁰ Loi 89475 du 10 juillet 1989.

Graphique 3 – Encadrement social ou familial de la population accueillie

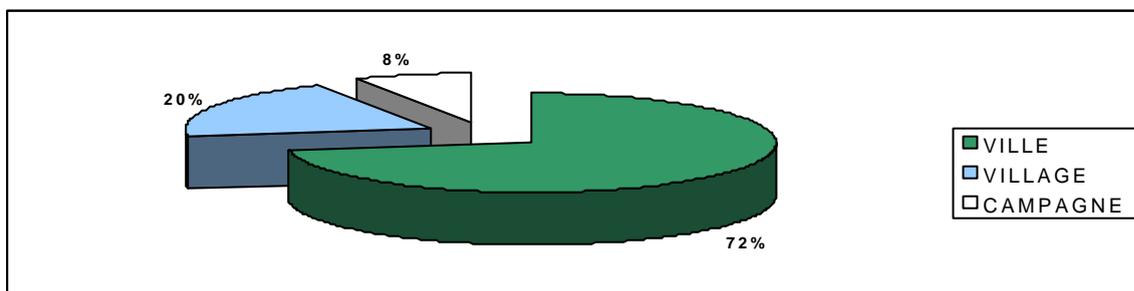


⇒ **41% des personnes bénéficient d'un encadrement social ou familial**

⇒ **59% des personnes vivent isolées**

Une large majorité des personnes protégées vit isolée de tout lien familial ou d'encadrement social, que l'on peut définir comme étant des relations avec les services sociaux, associations caritatives, relations de voisinage qui peuvent constituer une ressource pour elles.

Graphique 4 - Situation géographique du lieu de vie



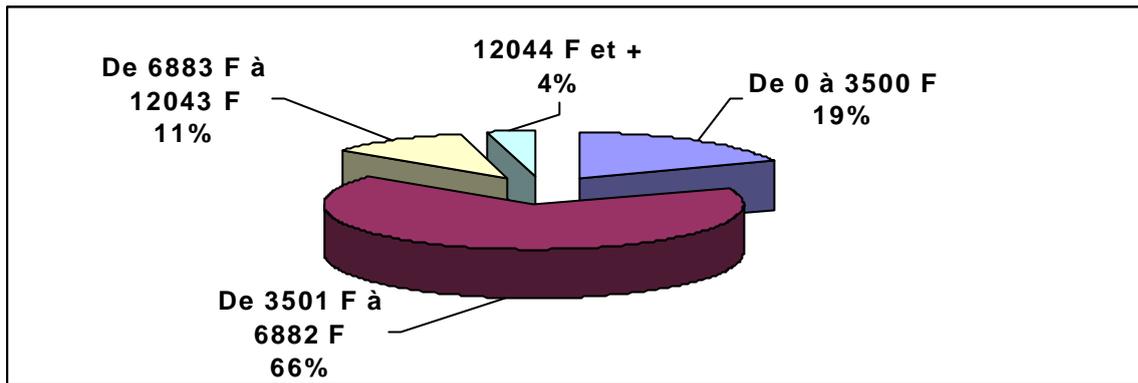
⇒ **72% des personnes résident en ville**

⇒ **20% des personnes résident dans un bourg ou village**

⇒ **8% des personnes résident à la campagne**

Les personnes protégées du Service vivent très majoritairement en milieu urbain. Les deux zones d'attraction les plus importantes sont, d'une part, constituées par les communautés de commune autour de BAYONNE / ANGLET / BIARRITZ et la zone littorale jusqu'à SAINT-JEAN-DE-LUZ / HENDAYE.

Graphique 5 – Données économiques



⇒ **85% des personnes protégées vivent avec des revenus mensuels en dessous ou à hauteur du S.M.I.C.**

Ces données sont confirmées sur le plan national. Globalement, le revenu des personnes protégées correspond à plus de la moitié du P.I.B. par habitant en France. Par contre, nous constatons une très forte disparité dans la nature des revenus des majeurs protégés :

- ⇒ **75% sont constitués par des revenus sociaux**
- ⇒ **8% des revenus du travail**
- ⇒ **9% des revenus des patrimoines (fonciers, mobiliers, viagers)**
- ⇒ **8% des revenus financiers**

Les trois quarts des revenus sont des revenus sociaux. La mesure vient garantir la bonne utilisation de ces prestations et illustre le caractère complémentaire de la mesure de protection et des politiques sociales.

1.4.2.3 L'émergence d'un public en situation d'exclusion sociale

L'objet de cette réflexion porte sur une augmentation importante des personnes âgées de 18 à 39 ans, à majorité masculine. Ils constituent 29% des personnes protégées dans le Service.

Ces personnes sont souvent marginalisées ou en voie de marginalisation, suite à une perte d'emploi, une rupture familiale, un divorce ou un parcours personnel chaotique qui ne leur a pas permis d'accéder à un emploi stable. Elles vivent donc

dans des conditions de pauvreté et de précarité ou d'exclusion. Elles se retrouvent, pour quelques unes, dans une situation d'errance (S.D.F.) ou d'hébergement précaire (Hôtel, C.H.R.S., amis de passage). Les problèmes rencontrés sont liés à la toxicomanie, l'alcoolisme, la violence parfois. Leurs conditions de ressources sont faibles ou obérées par un endettement important. Ce nouveau public, au côté des personnes âgées et des handicapés correspond bien à une nouvelle population prise en charge dans le champ de la protection dont les besoins d'aide sont plus de nature sociale que juridique ou patrimoniale.

Tableau 6 – Origine des signalements

SERVICES SOCIAUX	36%
SERVICES MEDICAUX	26%
FAMILLE, ENTOURAGE	25%
PERSONNEL	7%
NON RENSEIGNE	6%
TOTAL	100%

Les services sociaux sont majoritairement à l'origine des signalements de ce nouveau public qui utilisent la mesure de protection comme dernier rempart de l'action sociale. On retrouve ainsi des signalements émanant d'Assistantes Sociales de secteur, du C.C.A.S. ou des H.L.M. pour des personnes qui, pour la plupart, ne présentent pas, au sens strict, d'altération de leurs facultés mentales. Elles bénéficient tout de même d'une mesure de protection et correspondent plus à un affaiblissement du critère légal d'altération des facultés personnelles, comme indiqué dans le rapport de la triple inspection²¹.

Au côté de ces personnes en situation de pauvreté et de précarité, les malades mentaux suivis en ambulatoire par les équipes du secteur psychiatrique sont en constante progression. Pour ceux-ci, les Médecins Hospitaliers prescrivent une mesure de protection, généralement une curatelle. Elle est alors utilisée comme « béquille sociale » permettant de faciliter un processus thérapeutique.

Ce public émergent dans le Service Tutelles cumule à 85% au moins deux des critères suivants :

²¹ Rapport d'enquête sur le fonctionnement du dispositif de protection des majeurs protégés, p.27

- des revenus inférieurs au S.M.I.C., le plus souvent voisins de 3 500 francs (allocation aux adultes handicapés)
- en situation d'isolement, les liens familiaux sont inexistantes ou tellement distants qu'ils ne constituent pas une ressource pour lui.
- Le logement est source de problèmes multiples : usage et tenue dérangeants pour le voisinage, ou en recherche d'un appartement suite à une expulsion.
- Une hygiène de vie défectueuse : l'alimentation, le sommeil sont souvent perturbés par la prise d'alcool ou de produits toxiques.
- Des soins chaotiques : l'accès aux soins se réalise souvent par le biais d'une admission aux urgences ou d'une hospitalisation due à un tiers. Le processus de soins est fréquemment interrompu.
- Une instabilité physique et psychique : ils expriment régulièrement le souhait de déménager ou changent de lieu d'hébergement. Ils ont du mal à respecter un projet élaboré avec leur Délégué.
- L'existence des dettes : dues principalement à des impayés de loyers ou des forfaits hospitaliers, plus rarement des obligations alimentaires.
- Sans qualification professionnelle ou très faible
- 70% d'entre eux maîtrisent mal l'écriture et le calcul

En adressant ces mesures de protection au Service Tutelles de la S.E.P.B., les Magistrats attendent une réponse de nature plus sociale que de gestion patrimoniale qui est, pour la plus grande majorité des cas, inexistante, sachant que les Délégués à la Tutelle ont des qualifications de Travailleurs Sociaux.

C'est la nature des ressources qui va, pour une large part, déterminer la mesure de protection de ces publics. Si la personne perçoit une prestation éligible au titre de la T.P.S.A., elle bénéficiera de ce type de mesure qui correspond mieux à ce public, car la mission est d'ordre éducative et de réadaptation sociale ; elle comprend donc, explicitement, l'accompagnement de la personne et n'est pas privative de liberté.

En revanche, pour une situation relevant des mêmes problématiques et donc des mêmes besoins, mais dont la nature des revenus n'est pas éligible au titre de la T.P.S.A., le Magistrat ordonnera une curatelle avec mandat de gestion qui est exclusivement centrée sur la protection du patrimoine et de la personne et qui ne correspondra pas à ses besoins d'accompagnement. Cette situation se retrouve reproduite pour cent cinquante personnes protégées dans le Service que je dirige.

1.4.3 La fonction de protection à l'épreuve de l'exclusion

1.4.3.1 De l'écart entre la mission de protection et la demande sociale d'accompagnement

Les difficultés rencontrées par le Service Tutelles de la S.E.P.B. face aux nouveaux besoins d'accompagnement sont essentiellement dues au décalage existant entre les missions définies dans les mesures civiles de protection centrées sur la gestion du patrimoine, la protection de la personne et les attentes des prescripteurs. Celles-ci débordent largement le cadre du mandat en demandant aux Délégués d'effectuer seuls un accompagnement de la personne qu'eux mêmes n'ont pu réaliser dans le cadre d'un dispositif d'action sociale prévu à cet effet. Le public qu'il nous adresse n'a pu adhérer ou trouver réponse à ses besoins pour de multiples raisons.

Ces attentes prennent un sens différent selon la position que l'on occupe.

Les usagers attendent des Délégués une grande disponibilité, des rencontres fréquentes et la capacité à médiatiser leurs problèmes avec la société, de logement, d'endettement ou d'ordre relationnel.

Les Travailleurs Sociaux prescripteurs de ces mesures pensent que la gestion de l'argent est un levier suffisamment puissant pour agir dans le cadre d'une aide contrainte et ont tendance à passer le relais, à se retirer du circuit plutôt que d'agir en terme de collaboration à cette nouvelle mesure.

Les Médecins attendent des Délégués une disponibilité importante pour mener des actions d'accompagnement, de maintien à domicile favorisant l'insertion des malades.

Les Magistrats : en confiant des mesures de protection en faveur des personnes en situation de précarité ou d'exclusion à la S.E.P.B., les Magistrats attendent en retour une prise en compte de leurs difficultés sociales par l'élaboration de projets personnalisés qui incluent des visites à domicile, aide et soutien à la personne. Le Tuteur doit être un relais, un médiateur entre les services sociaux, les établissements et les personnes. Il est la clé de voûte du maintien à domicile. Son action devrait conduire à un allègement ou à une mainlevée de la mesure de protection.

Les Délégués à la Tutelle : face à ce nouveau public, les Délégués à la Tutelle sont interpellés de façon intense. Ils doivent faire face à la satisfaction de besoins fondamentaux, tels que le logement, la nourriture, la santé, le rétablissement de certains droits, dans le cadre d'un budget dépassant rarement les minima sociaux. La pression de l'environnement, l'urgence de la réponse à donner demandent du temps pour l'écoute, l'analyse de la situation et l'appui sur un réseau de partenaires qui fait souvent défaut.

1.4.3.2 La limite des moyens financiers

Le choix institutionnel a porté sur l'intervention des Délégués en polyvalence de mandats. Ainsi, chacun d'entre eux exerce aussi bien des mesures de protection en faveur de personnes âgées en établissement ou domicile, des handicapés, des malades mentaux ou des personnes en situation de précarité ou d'exclusion sociale.

Compte tenu des financements diversifiés, l'enveloppe globalisée, ci-dessous, permet la prise en charge d'une moyenne de 53 personnes protégées par Délégué.

- Tutelle Etat domicile : 682,70 F/mois
- Tutelle Etat établissement : 273,10 F/mois
- T.P.S.A. : 1.173,83 F/mois

TABLEAU 7 – Répartition du temps de travail des Délégués

Temps de travail mensuel 169 Heures	Administratif 60%		101 Heures
	Terrain 40%	Usagers 70%	48 Heures
		Partenaires 30%	20 Heures
169 Heures	100%	100%	169 Heures

Nous pouvons considérer, comme l'indique le rapport FORs²² que la répartition du temps de travail d'un délégué aux majeurs protégés s'effectue en moyenne à 40% sur le terrain et 60% en travail administratif.

La charge de travail de chaque Délégué étant de 53 personnes :

$$48 \text{ H} : 53 = 54 \text{ mn/mois}$$

⇒ Chaque Délégué pourra consacrer en moyenne 1 heure par mois d'entretien avec chaque personne.

L'utilisateur considère de façon générale que le temps que lui consacre son Délégué c'est le temps visible, en contact direct, celui qui est la preuve que le Délégué travaille pour lui. On peut imaginer la frustration que cette situation peut engendrer avec ce nouveau public dont les besoins d'écoute, de communication, d'accompagnement, de mise en réseau sont plus importants que d'autres. La

²² Rapport FORs, p. 89.

réorganisation du service devra tenir compte des besoins exprimés par ce nouveau public pris en charge dans le champ de la protection pour une approche globale de la personne, tout en respectant les contraintes financières qui sont les nôtres.

Dans l'immédiat, il est impératif de modifier les pratiques professionnelles afin d'augmenter le temps de présence du Délégué auprès des usagers et permettre leur inscription dans un réseau de partenaires de l'action sociale.

1.4.3.3 Des besoins non couverts pour les personnes en situation d'exclusion sociale

♦ Le partenariat actuel est insuffisant

Dès le prononcé d'une mesure de protection et notamment celles initiées par des travailleurs sociaux de terrain (C.C.A.S., Conseil Général), nous constatons un retrait quasi systématique de ces prescripteurs. Le Délégué se retrouve seul à exercer des actions débordant largement le cadre de son mandat. En l'absence de partenariat institutionnel élaboré, le Délégué n'a d'autres ressources que ses propres contacts pour trouver des relais sur le terrain et reconstituer un réseau autour des personnes. Ainsi, la prestation rendue peut être très différente d'un Délégué à un autre en fonction de la conception qu'il a de sa mission, des limites de son action et de la richesse de son réseau personnel. De manière générale, l'absence de partenariat et le peu de temps consacré à cette activité est préjudiciable à la satisfaction des besoins des personnes et notamment en matière de logement, quand on sait l'importance de celui-ci dans un processus d'insertion.

♦ Une approche trop administrative de la situation des personnes

La prise en charge de la situation d'une personne protégée demande de la part du Délégué un gros travail d'investigation notamment pour rechercher tous les éléments nécessaires à la compréhension de la situation financière, mais aussi pour faire le point sur tous les problèmes en suspens, difficultés qui menacent la personne (expulsion, huissiers), récupération des droits divers qui permettront de

régler quelques problèmes ou d'assurer des ressources nouvelles. Le travail administratif et les médiations avec les administrations et divers tiers concernés constituent une part importante du travail. Pour répondre aux obligations premières de la mission de protection du patrimoine et de la forme du mandat judiciaire, le Délégué va privilégier tout cet aspect administratif qui pourrait être effectué en grande partie par d'autres personnels du service.

Le Délégué pourrait alors consacrer plus de temps à l'écoute des besoins de la personne protégée, à élaborer avec elle une relation de confiance, susciter son adhésion, le rendre plus acteur et travailler sur ses potentialités.

♦ **De larges zones floues laissées à l'initiative personnelle**

Le Service Tutelles est l'émanation récente d'une structure plus diversifiée et son histoire a favorisé l'individualisation des pratiques.

Si, par nature, le métier de Délégué à la Tutelle suppose un espace d'autonomie et de liberté pour celui qui l'exerce, l'histoire du Service a probablement renforcé cette tendance naturelle. Il en résulte aujourd'hui une grande individualisation des pratiques tant dans le domaine de la relation avec l'utilisateur que dans la gestion administrative ou financière, chaque délégué étant son propre artisan avec son approche et son organisation personnelle.

Les Délégués se disent plus ou moins satisfaits du fonctionnement actuel, en fonction des attentes de chacun. L'intérêt de l'utilisateur est souvent évoqué pour expliquer telle ou telle pratique. Mais il semble que les pratiques individuelles soient aussi directement rattachées à l'intérêt du salarié, à sa philosophie, à son fonctionnement personnel quand à la finalité de son travail, à sa vision sociale ou gestionnaire de sa mission de Délégué.

♦ La prestation n'est pas assez personnalisée

Si la démarche de projet de service débuté en 1999 nous a permis de clarifier le contenu de la prestation à rendre en fonction des mandats, celle-ci se heurte pour l'instant à la résistance des Délégués à modifier leurs pratiques professionnelles qui leur permettraient de libérer plus de temps pour les visites à domicile et réajuster le projet d'intervention avec les personnes en fonction des difficultés rencontrées et pas seulement sur le plan budgétaire. Le manque de rencontres directes entre Délégué et Majeur Protégé ne répond pas au besoin de communication, de socialisation, d'échanges de ces personnes en situation de précarité ou d'exclusion sociales qui, justement, présentent des déficits sur ce plan là

CONCLUSION INTERMEDIAIRE

Après avoir décrit le dispositif de protection des majeurs et la place des associations tutélaires dans celui-ci, nous avons abordé les différentes étapes de construction du Service Tutelles de la S.E.P.B.

La montée en charge d'un nouveau public, des personnes en situation de précarité et d'exclusion sociale vient questionner la prestation à rendre aux usagers et l'organisation plus générale du Service Tutelles.

La primauté donnée à la personne sur l'aspect gestion patrimoniale, la nécessité de satisfaire les besoins d'accompagnement de ces personnes, les attentes de l'environnement et des partenaires du service nous amènent à repenser les modes d'intervention dans une optique de prise en charge globale et partenariale des personnes protégées. Je fais l'hypothèse que le développement d'une stratégie de mobilisation des personnels vers le partenariat, associé à une réorganisation interne permettra de répondre aux besoins d'accompagnement et d'individualisation de la prestation à rendre aux usagers.

L'efficacité de l'action dépend de la pertinence du projet et de l'organisation des acteurs internes et externes. Il s'agit de mobiliser l'ensemble des acteurs, chacun

dans son champ d'intervention autour du projet de la personne. Le Délégué ne peut et ne doit pas tout faire.

La mise en synergie des acteurs est donc nécessaire à la réussite de l'action; pour cela, il convient de replacer chacun dans son rôle et sa fonction.

Pour éclairer cette hypothèse de travail, je propose d'approfondir la notion d'exclusion sociale, puis les concepts de partenariat et de réseau afin d'en déduire des propositions concrètes d'organisation du Service.

2ème PARTIE Exclusion sociale et réseau partenarial

2.1 La notion d'exclusion sociale et l'accès aux droits

« L'exclusion est à la fois un processus et un état. Dans une acception sociologique, le concept d'exclusion se situe d'emblée à un niveau macro social : l'exclusion est le produit ou le résultat d'un défaut de la cohésion sociale globale ; dans une acception plus individualisée, l'exclusion est le produit ou le résultat d'un défaut d'insertion ou d'intégration. Il est alors possible de définir l'exclusion comme un ensemble de mécanismes de rupture, tant sur le plan symbolique (stigmates, attributs négatifs) que sur le plan des relations sociales (rupture des différents liens sociaux qui agrègent les hommes entre eux). L'exclusion apparaît lorsque se manifestent différentes formes d'affaiblissement, de relâchement ou de rupture du lien social : défauts d'insertion ou d'intégration à une place dans la société et aboutissant, au terme de processus différenciés, à une mise à l'écart durable ». ²³

Cette définition nous semble bien rendre compte de la situation des publics pris en charge dans le dispositif des mesures de protection décrit dans la première partie de notre travail.

La notion d'exclusion renvoie donc à une interaction entre un environnement social et des personnes qui conduit celles-ci à une situation d'exclusion.

Pour éclairer notre démarche, nous reprendrons les travaux de CASTEL et PAUGAM pour nous aider à comprendre par quel processus complexe un individu passe d'inclus à exclus.

2.1.1 Comprendre l'exclusion comme un processus dynamique

Pour René CASTEL, la situation d'exclusion est liée à la crise du salariat et au phénomène massif du chômage. Il s'interroge sur ce qu'ont en commun le

²³ BARREYRE, BOUQUET, CHANTREAU, LASSUS. *Dictionnaire critique de l'action sociale* .

chômeur de longue durée, le jeune en quête d'emploi, l'adulte isolé qui s'inscrit au R.M.I., ou le jeune couple étranglé par l'impossibilité de payer traites et loyers. R. CASTEL²⁴ fait l'hypothèse qu'ils expriment un mode particulier de dissociation du lien qu'il appelle désaffiliation. Si la pauvreté monétaire n'est pas évacuée, il analyse l'exclusion comme un effet de la conjonction de deux vecteurs :

- ◆ **Un axe d'intégration ou de non intégration par le travail**

- ◆ **Un axe d'insertion ou de non insertion dans une sociabilité socio-familiale**

Selon ce modèle, les populations exclues, ou susceptibles de relever des interventions sociales, sont menacées par la pauvreté matérielle mais aussi par la labilité de leur tissu relationnel.

Cette analyse est à rapprocher des caractéristiques des personnes protégées dans le Service Tutelles de la S.E.P.B. dont 85% vivent avec des ressources inférieures ou égales au S.M.I.C. Dans un même temps, 59% vivent isolées de tout lien familial ou social pouvant constituer une ressource pour elle.

Elaboré par Serge PAUGAM²⁵, le concept de disqualification sociale tend à rendre compte d'un processus au cours duquel trois phases peuvent être distinguées sans qu'il y ait une scission nette entre chacune d'elles :

- ⇒ **La fragilité**
- ⇒ **La dépendance**
- ⇒ **La rupture du lien social**

Dans la phase de fragilité, S. PAUGAM repère le démarrage du processus. Le passage d'une situation stable, intégrée dans le travail, à une situation de chômage constitue pour l'individu une période de fragilité. Le chômeur se vit comme inférieur. Des tensions peuvent apparaître avec l'entourage, qui renforcent le sentiment d'échec. Le chômeur perd ses repères et lorsque la réintégration dans le marché du travail n'est pas possible, le mal être se prolonge (précarité, distension des liens sociaux) et va le conduire à la dépendance.

²⁴ CASTEL, Robert. *De l'indigence à l'exclusion, la désaffiliation.*

²⁵ PAUGAM, Serge. *La disqualification sociale : essai sur la nouvelle pauvreté.*

La dépendance se caractérise par le rapport que va établir l'individu « déclassé » avec les différents services d'action sociale. Selon S. PAUGAM, après une période où l'individu a tenté des démarches de recherche d'emploi, de formations qui ont échoué, il n'a pas d'autre choix que d'accepter un revenu de substitution pour éviter une situation de misère.

Enfin, S. PAUGAM distingue une troisième phase dite de rupture, caractérisée par un cumul de difficultés (absence d'emploi, de logement, problèmes de santé, perte des liens familiaux et avec l'entourage). La spirale de l'échec touche l'individu dans tous les aspects de sa vie et lui donne un sentiment d'inutilité pouvant conduire à l'errance, au repli.

Les approches de R. CASTEL et S. PAUGAM relèvent la nécessité de considérer l'exclusion comme un processus dynamique.

C'est en cela que nous devons différencier l'exclusion d'une pauvreté matérielle et de la précarité où des seuils peuvent être plus facilement déterminés. L'exclusion est à comprendre de ce fait comme la conjonction, le point de rencontre entre deux facteurs : un défaut dans la trajectoire d'un individu et un défaut de la cohésion globale de la société.

Le défi posé par la prise en charge de ces publics dans le cadre d'une mesure de protection se pose donc en termes de ré-affiliation de ces personnes dans leur environnement, de re-création des conditions pour exercer leurs droits. Ceci doit leur permettre de reconstruire une identité sociale.

2.1.2 Protection et insertion des exclus ou le droit aux droits

Dans son article 1^{er} alinéa 2, la loi du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions stipule : « La présente loi tend à garantir sur l'ensemble du territoire l'accès effectif de tous aux droits fondamentaux dans les domaines de l'emploi, du logement, de la protection de la santé, de la justice, de l'éducation, de la formation et de la culture, de la protection de la famille et de l'enfance ».

Cette loi ne vise donc pas à créer un droit particulier pour les exclus mais au contraire, elle organise l'accès de tous aux droits, afin de garantir une égalité

réelle des chances à tous les citoyens. Robert LAFORE ²⁶ analyse cette logique comme une rupture de réponse aux problèmes sociaux. Aux droits sociaux de nature prestataire, elle substitue les « droits fondamentaux » qui renvoient non pas à quelques risques, charges ou besoins spécialisés mais aux moyens conditionnant l'intégration individuelle par l'emploi, la santé, le logement où l'engagement de la personne se décline concrètement dans une logique d'échange, dont les maîtres mots sont le projet, l'accompagnement et le contrat. Cette injonction forte des politiques sociales implique de la part du Service de Tutelles de développer un travail de partenariat important avec les services sociaux concernés, afin de favoriser la réinscription des personnes protégées en situation d'exclusion dans les réseaux locaux. Cette démarche partenariale procède d'une approche globale des personnes intégrant de multiples réponses au regard des besoins à satisfaire. Elle s'effectue dans le cadre d'une aide contrainte pour la très grande majorité des personnes car l'intervention tutélaire n'est pas fondée sur un rapport contractuel mais sur un mandat de protection. Le majeur protégé est rarement demandeur de la mesure. C'est quelquefois parce qu'il refuse l'aide dont il a besoin qu'est instituée une mesure de protection.

Le Délégué se trouve devant un paradoxe : diminuer la capacité et favoriser l'expression des potentialités de la personne.

BROVELLI et NOGUES²⁷ notent que « si les mesures de tutelle ont toujours pour effet de réduire plus ou moins complètement le domaine de la capacité juridique des personnes, elles constituent en même temps une tentative de protection d'une liberté individuelle affaiblie... ». « Le droit des incapables majeurs est un mode paradoxal de défense de la liberté en même temps qu'une recherche sublimée de l'égalité ».

L'enjeu majeur pour le service de protection consiste à susciter l'adhésion de la personne protégée pour entrer dans un processus d'insertion qui lui permettra un meilleur exercice de sa citoyenneté. L'élaboration du projet, sa contractualisation et son nécessaire accompagnement devront être initiés par le Délégué à la Tutelle et relayés par un réseau d'acteurs locaux œuvrant dans l'économie, la santé

²⁶ LAFORE, R. Directeur IEP BORDEAUX, *Le droit aux droits*, p.84

mentale, le logement, la culture, sur lesquels Délégué et Majeur Protégé pourront s'appuyer.

Cette réflexion interroge la place des Services de Tutelle dont la mission première est la protection des biens et des personnes. Or, nous sommes sollicités à travers l'exercice des mandats de protection pour assurer une fonction d'accompagnement qui n'est pas prise en compte dans le financement de ces mesures. La protection des personnes en situation d'exclusion sociale exige donc une approche décloisonnée et transversale des différentes institutions pour réussir l'insertion. Le partenariat apparaît comme une voie incontournable pour mener à bien ce projet que je propose d'étudier dans la partie qui suit.

2.2 Le partenariat : une conception des relations interpersonnelles et interinstitutionnelles

2.2.1 Définition

Partenaire vient du mot anglais « partner », issu de l'ancien français « parçonner », « parçon » qui signifiait « personne avec qui l'on est associé pour partager le butin ».

Le Petit Larousse précise que le partenariat se rapporte à une personne ou un groupe auquel on s'associe pour la réalisation d'un projet. Le partenariat met donc en jeu trois éléments, les deux partenaires et la chose qui les rend partenaires. Par extension, ce terme de partenariat a été associé au jeu, au sexe, aux relations économiques et sociales et, dans les années quatre vingt, aux nouvelles politiques sociales décrites comme étant globales, transversales, territoriales et partenariales.

Le partenariat évoque toujours la sphère des relations et plus particulièrement de leur régulation par des transactions implicites ou explicites. C'est un mode

²⁷ BROVELLI, G. NOGUES, H. Réf. 8 p.11

d'interaction entre des personnes physiques ou morales permettant la réalisation d'une action qui n'aurait pu se faire autrement, c'est la forme complexe de toute action collective. Le partenariat peut exister à l'intérieur d'un organisme sous la forme de relations de collaborations interprofessionnelles ou, entre deux organismes, par la collaboration des deux institutions.

Il peut s'exprimer sous différentes formes :

Le partenariat de service, ou l'un des deux partenaires sollicite des individualités de l'autre partenaire, sans pouvoir compter sur un engagement collectif et formalisé, sans contrepartie et dépendant du bon vouloir de l'autre.

Le partenariat négocié qui se traduit par la mise en place d'instances de collaborations, dans une logique de complémentarité en réponse aux besoins d'un des deux partenaires.

Le partenariat de réciprocité, marqué par les relations d'autonomie entre les acteurs. Les partenaires fixent leurs intérêts individuels et collectifs dans la reconnaissance des compétences spécifiques et complémentaires. Seul le partenariat de réciprocité est à même de préserver l'autonomie des deux partenaires et de permettre de passer contrat sur la base d'engagements précis.

La définition du Dictionnaire de l'Action Sociale me paraît être la plus complète car elle décrit également les conditions de réussite du partenariat.

Le partenariat y est décrit comme étant « un rapport complémentaire et équitable entre deux parties différentes par leur nature, leur mission, leurs activités, leurs ressources et leur mode de fonctionnement. Dans ce rapport, les deux parties ont des contributions mutuelles différentes mais jugées essentielles. Le partenariat est donc fondé sur un respect et une reconnaissance mutuelle des contributions et des parties impliquées dans un rapport d'interdépendance. De plus, le partenariat dépend des facteurs institutionnels et des facteurs humains. Les facteurs humains

concernent la participation des acteurs, la promotion des droits, la qualité et l'efficacité des services »²⁸.

2.2.2 Les conditions de réussite du partenariat

Le partenariat est un rapport qui repose sur :

- la complémentarité et l'équité

Il ne peut pas être symétrique ou concurrent (deux services de Tutelle) mais, au contraire, il vient compléter une chose de même nature. Le service de Tutelle doit donc identifier quels sont les institutions et services complémentaires à son action de protection des biens et des personnes sur un territoire pour faciliter la résolution de leurs problèmes complexes. Il nous faut trouver des relais pour l'action qui, à côté de la mesure de protection, vont contribuer à favoriser l'insertion des personnes. La mesure de protection ne dessaisît pas les intervenants sanitaires et sociaux. La circulaire du 16 juin 1986 précise que les services tutélaires ne doivent pas se substituer à la mission sociale des services psychiatriques et autres services de l'action sociale des départements. L'intervention du Délégué à la Tutelle s'inscrit en complémentarité à celle de l'Infirmier Psychiatrique et de l'Assistante Sociale de secteur. La spécificité du rôle du Délégué consiste en une relation d'aide et de protection par le biais de la gestion des ressources et l'assistance ou la représentation dans les actes de la vie civile.

Le partenariat doit s'exercer dans le respect des droits de chacun des partenaires, dans un juste partage des tâches au regard des missions et des responsabilités qui sont les siennes.

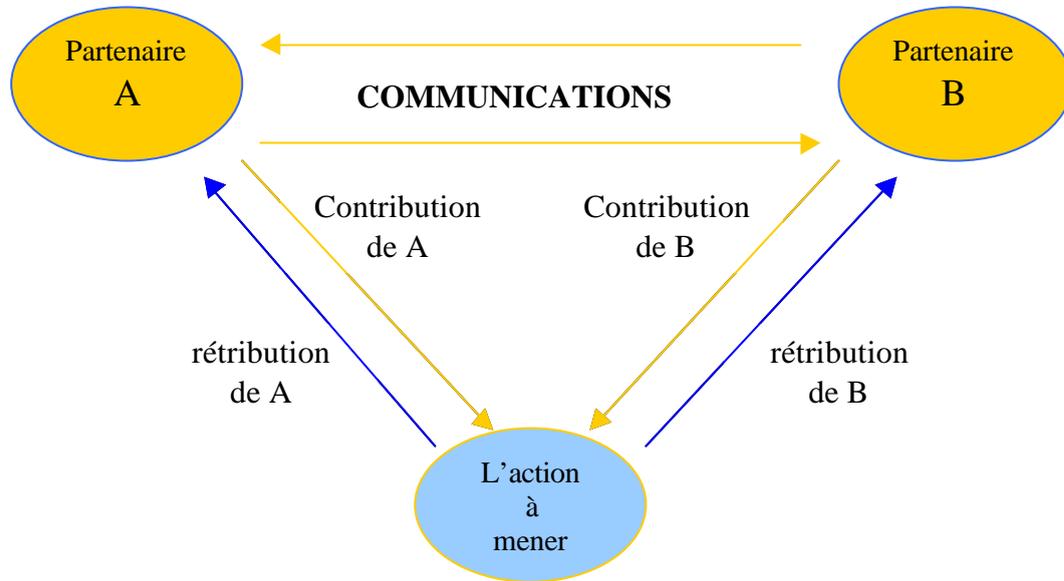
- la contribution et la réciprocité

La contribution de chacun des acteurs, c'est la mise en évidence des apports de chacun, cela peut se traduire par l'engagement des moyens humains, de mise à disposition de locaux, de participation financière, des actes professionnels à

²⁸ BARREYRE, Jean-Yves, et al. Réf. 23 p. 33

accomplir. Cette contribution doit respecter la règle du double apport et du double bénéfice comme décrit dans le schéma de M. ADAM ²⁹.

Le SYSTEME PARTENARIAL, ses deux niveaux :



1 – les communications sont indispensables pour que le partenariat puisse apparaître,

2 – tout partenariat comporte un double apport et un double bénéfice,

... au risque de devenir problématique pour l'un des partenaires qui ne trouve plus d'intérêt dans l'échange. Par ailleurs, les apports des partenaires ne se présentent pas forcément dans un rapport égalitaire car ils sont fonction des missions et des besoins de chacun d'eux.

²⁹ ADAM, Michel. *Les conditions du partenariat*.

- une reconnaissance mutuelle des rôles

Une approche pluridisciplinaire au sein d'une institution et des actions inter institutionnelles procède du postulat de la compétence d'autrui. L'autre possède des compétences et « Je » dispose également de compétences qui peuvent, en étant associées, permettre une réciprocité et le développement des potentialités de chacun. La reconnaissance de l'autre est indispensable pour agir avec autrui. Chaque institution ou professionnel, sans confusion des rôles, est reconnu apte à développer un point de vue singulier. La mise en commun des conceptions et interventions assure une garantie de qualité de service. Cette reconnaissance des rôles doit être facilitée par une volonté de communication des missions et de classification des actions à travers un support explicite pour les partenaires et conduire ainsi à une bonne lisibilité de l'offre de service.

- une évaluation objective des besoins

Cela renvoie à la méthodologie de chaque institution ou service, à sa capacité de recueillir les besoins de ses usagers et de faire un diagnostic objectif de ceux-ci. Cette phase incontournable permet aussi de mettre en évidence les besoins de protection et de rechercher les ressources complémentaires auprès des partenaires pour la réalisation du projet personnalisé.

- un protocole d'intervention

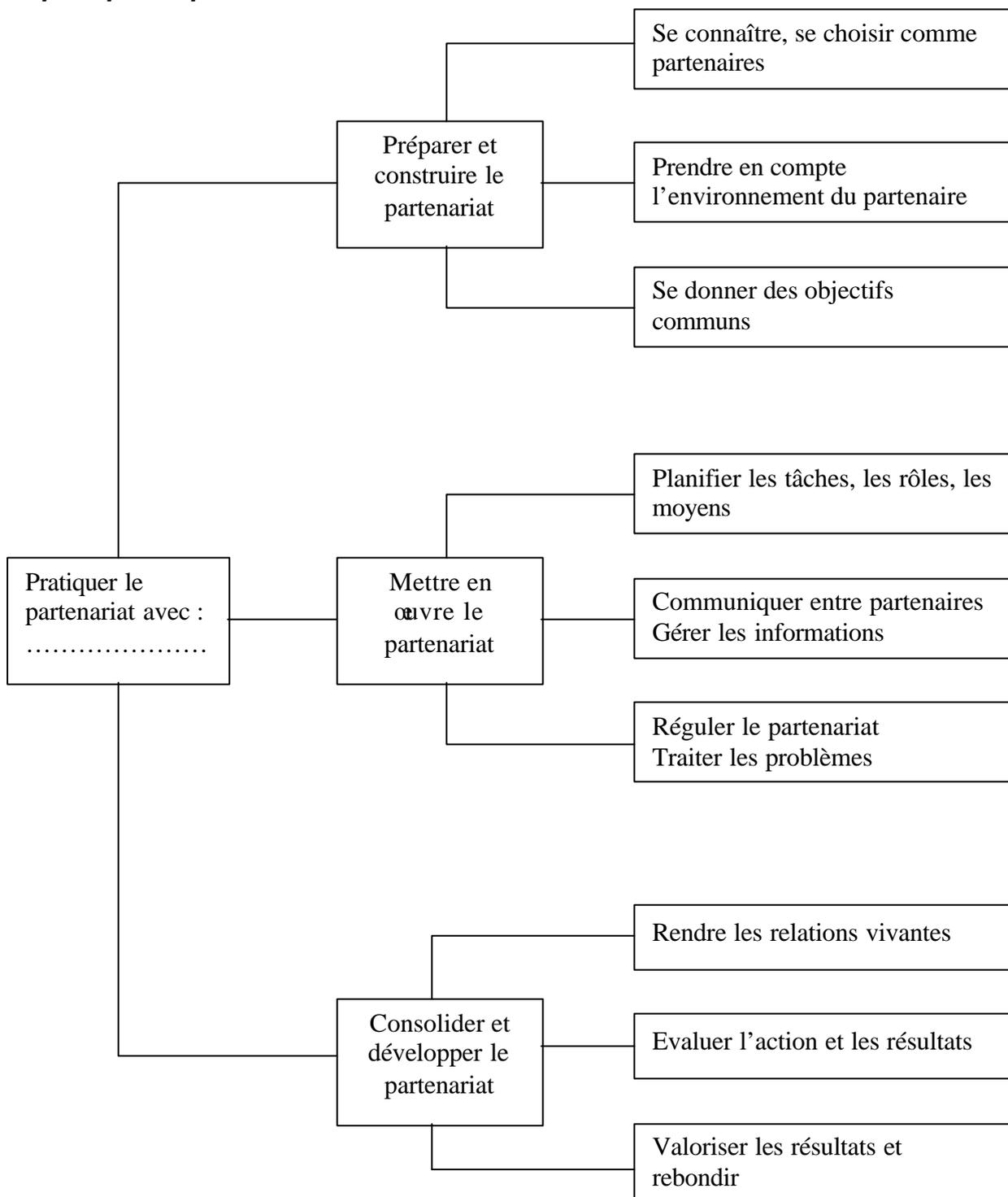
Le travail en partenariat nécessite que soient définies les modalités de concertation, d'information, d'échanges et d'actions à mener. Ces modalités peuvent être retranscrites dans une convention qui servira de référence et d'évaluation du partenariat.

2.2.3 La sphère d'élaboration du partenariat

Les principales étapes d'élaboration du partenariat peuvent être regroupées en trois grandes phases que nous retrouvons dans le tableau ci-après, et réalisées

par des professionnels de l'insertion par l'économique : la préparation et la construction, la mise en œuvre puis la consolidation et l'évaluation.

La pratique du partenariat³⁰



Pour atteindre les objectifs d'insertion des majeurs protégés en situation d'exclusion sociale, auxquels le Service de Tutelle ne peut apporter à lui seul une

réponse, il est indispensable de construire et développer un travail de partenariat en direction des services complémentaires à la mesure de protection, dans les champs du social, de la santé mentale et de l'insertion. Ils seront des relais pour l'action qui, à côté de la mesure de protection vont contribuer à favoriser l'insertion des majeurs protégés. Compte tenu du multi partenariat possible découlant de l'activité du Service de Tutelle, il paraît difficile de passer convention avec tous les acteurs. Les services sociaux polyvalents de secteur, les C.C.A.S. et les équipes psychiatriques de secteur sont des partenaires institutionnels de premier plan complémentaires à la mesure de protection.

Le Service de Tutelle, par l'intermédiaire des Délégués, doit être porteur d'une dynamique plus élargie de communication pour contribuer à l'émergence de nouvelles pratiques professionnelles favorisant l'insertion. Leur implication personnelle dans différents réseaux professionnels concourant à l'insertion sociale des personnes est nécessaire pour nouer des relations de proximité. C'est ce que je qualifierai de partenariat fonctionnel.

2.3 *Une pratique en réseau*

2.3.1 Définitions

Le réseau vient du latin « Retiolum » : petit filet.

Au sens technique, le réseau est un ensemble de lignes de communications, par exemple : le réseau routier, le réseau SNCF, le réseau internet.

Le réseau suscite le concept de frontière, l'étude d'une carte routière montre bien que les réseaux routiers débordent toutes les frontières administratives et tout découpage conventionnel de l'espace par le politique. Le réseau internet mondialise les possibilités de connexions et de communications au delà de toute frontière. Le réseau illustre bien cette absence de centre unique, cette possibilité d'aller partout.

³⁰ Tiré du référentiel qualité d'une association d'insertion par l'économique.

Au sens des relations sociales, on peut distinguer le **réseau primaire** désigné ainsi pour définir l'ensemble des personnes qui font partie des relations habituelles du majeur protégé : famille, conjoint, voisins, amis, commerçants, collègues de travail. Ce réseau est constitué de personnes qui gravitent autour du majeur, qui ont un lien avec lui. Le **réseau secondaire** désigne les intervenants professionnels ayant une mission d'accompagnement, de prise en charge, de contrôle ou de soins du majeur protégé.

Pour clarifier cette notion de réseau professionnel, je reprendrai le classement défini par Pierre BOULANGER et Guy PERELMAN ³¹.

- *Les réseaux verticaux intégrés* : qui sont des réseaux de distribution (banque, station service). Le pouvoir et la stratégie émanent du sommet. De nombreuses unités déconcentrées sont au contact du terrain c'est à dire du client, tant que le sommet y trouve un intérêt économique. Le poids hiérarchique est important.
- *Les réseaux verticaux fédérés* : le pouvoir prend sa source dans les unités de base puis se construit en pyramide ascendante par élections successives et repose sur une parité entre les adhérents (coopératives, mutuelles). Le risque est l'émergence d'une technocratie s'accaparant la dimension politique.
- *Les réseaux horizontaux contractuels* : le droit fonde le pouvoir à travers la signature d'un contrat ou l'un apporte un produit ou un service connu et reconnu et l'autre sa capacité à le porter, à le diffuser dans un nouveau territoire : réseau de promotion d'une marque, d'un concept, voire d'une personne (c'est le système de la franchise). Le fondateur ne possède pas en propre les unités de base et minimise ainsi les coûts.
- *Les réseaux horizontaux maillés* : réseaux d'échanges plus ou moins organisés et visibles, ils matérialisent la capillarité de la vie sociale. Réseau de mise en commun d'informations, ils peuvent devenir de puissants moyens d'action, sur la vie d'un territoire et d'influence, sur le

cours des évènements à travers une influence sur des décideurs de ce territoire (réseaux d'échange de savoirs, réseaux de santé et d'intervenants sociaux confrontés à un même type de problèmes).

Ces réseaux se constituent à partir d'un objectif commun. Ils sont caractérisés par des liaisons horizontales, chacun peut accéder à tous facilement. La motivation et l'implication jouent un rôle déterminant, le pouvoir y est multipolaire, chacun peut être un nœud, un centre du réseau. C'est une forme organisée d'actions collectives apportées par des professionnels en réponse à un besoin de santé, de logement, de protection, d'insertion des personnes, à un moment donné sur un territoire donné. Ce type de réseau est transversal aux institutions et aux dispositifs existants. Il est composé d'acteurs, professionnels des champs sanitaire et social, de la ville, d'institutions locales ou décentralisées.

La coopération des acteurs est volontaire et se base sur la définition commune d'objectifs. Ce type de réseaux me paraît bien répondre aux besoins de reliance exprimés par les personnes protégées.

Le Service de Tutelle doit s'inscrire dans un travail de liaison et de coopération avec les professionnels concernés pour lutter plus efficacement contre les phénomènes d'exclusion. Faciliter l'accès aux soins, au logement, à l'insertion sociale voire professionnelle ne pourra être réalisée que si les différents acteurs concernés s'impliquent dans l'action.

2.3.2 Construire et entretenir un travail en réseau

Il faut pour cela réunir plusieurs conditions car la prise en charge globale d'un majeur protégé nécessite l'intervention et la coopération de plusieurs professionnels. Resituer l'usager au centre du dispositif d'intervention en réseau c'est prendre en compte :

³¹ BOULANGER, Pierre. PERELMAN, Guy. *Le réseau et l'infini*.

- **l'obligation de contribuer et de partager**

La prise en charge des personnes sous mesure de protection doit se faire de manière globale. Personne ne peut, à lui seul, apporter une solution au profit de la personne : ni l'approche psychologique, ni l'approche sociologique, éducative ou tutélaire, voire sociale, ne peuvent, à elles seules, prétendre apporter des solutions à des situations complexes. Chacun ne détient qu'un morceau du puzzle, ce qui oblige à travailler ensemble. Le travail en réseau est donc un ensemble de ressources que l'on peut partager pour être plus efficace.

- **La possibilité d'échanger**

Travailler en réseau, c'est d'abord avoir un lieu où s'effectuent des échanges qui permet à chacun d'apporter ou de recevoir des informations, de confronter des pratiques, de partager des préoccupations, de tester des hypothèses, de proposer des actions.

- **L'entraide de ses membres**

Dans la mesure où chaque membre du réseau, dans sa vie professionnelle, peut être amené en direct à apporter un soutien personnalisé au majeur protégé, il faut pouvoir faire appel à chacun des membres du réseau ; autrement dit, il est important d'avoir un accès direct aux personnes ressources qui peuvent avoir une partie de la réponse. Il est important d'avoir un circuit court de communication.

- **La construction d'une philosophie commune de l'action**

Il est essentiel que les membres du réseau aient la même philosophie d'action, les mêmes objectifs. Pour autant, l'appartenance à un réseau ne signifie pas adhérer à une doctrine ou à une approche méthodologique unique... parce que, justement, « chacun a sa partie du puzzle ».

C'est en gardant sa spécificité professionnelle, ses références méthodologiques propres, ses moyens d'action privilégiés, que chacun peut apporter sa contribution et attendre des autres ce qu'il ne peut ou ne sait pas faire lui-même.

- **L'implication des structures et l'engagement des personnes.**

Le travail en réseau n'est pas un simple assemblage interinstitutionnel d'organismes concernés ; il rassemble aussi et avant tout des personnes qui, au nom d'engagements professionnels se mobilisent et mobilisent leurs institutions autour de problèmes précis. Il n'est pas pour autant toujours facile de concilier engagement personnel et implication institutionnelle. Certaines organisations administratives ayant une culture hiérarchique prononcée, supportent mal cet espace intermédiaire où il ne s'agit pas d'un engagement à titre purement professionnel ou institutionnel. Le réseau, en ce sens, explore ces espaces intermédiaires, fondé sur la reconnaissance réciproque des personnes, tout en intégrant dans l'action la dimension des dynamiques institutionnelles auxquelles chacun, à son niveau, participe.

- **La personnalisation des relations**

Cet engagement personnel conduit naturellement à une personnalisation des relations entre les membres, sans pour autant que le réseau devienne un groupe fonctionnant par affinités.

C'est bien l'engagement commun autour d'un projet global qui structure les relations.

Ce qu'apporte l'organisation du travail en réseau, c'est la certitude que les personnes ne sont pas interchangeables et que la personnalisation des relations est une conduite d'efficacité dans le travail.

- **L'obligation de production**

Un réseau dont les membres se désintéressent meurt rapidement, puisque l'engagement est volontaire.

Le critère de réussite est triple :

- 1- Que les informations soient pertinentes
- 2- Que les actions menées soient efficaces
- 3- Que l'entraide entre les membres du réseau confrontés à des situations difficiles soit effective

Travailler en réseau signifie, concrètement, que l'intérêt ou le désintérêt des membres est une sanction immédiate de la réussite ou de l'échec de l'action entreprise.

- **Un principe de co-responsabilité**

Il faut nécessairement que le travail en réseau ne soit pas une manière de se décharger d'une question difficile sur des collègues. Pour cela, il faut donc à la fois qu'il y ait un « retour » lorsqu'un intervenant est sollicité (la proposition d'intervention a-t-elle abouti et comment ?) et que chacun reste garant d'une situation problématique qui ne tombe pas aux oubliettes, sous prétexte qu'il a transmis le dossier.

▪ **Les limites du concept de réseau**

Il serait illusoire de croire que le travail en réseau est une chose facile, qu'il apporte beaucoup sans demander grand chose. Les réseaux sont féconds à la mesure et à la proportion de l'engagement personnel avant tout et à l'apprentissage individuel et collectif d'un nouveau type de relations entre des personnes appartenant à des institutions différentes, ayant des logiques différentes, à des milieux différents ayant bien souvent des cultures différentes.

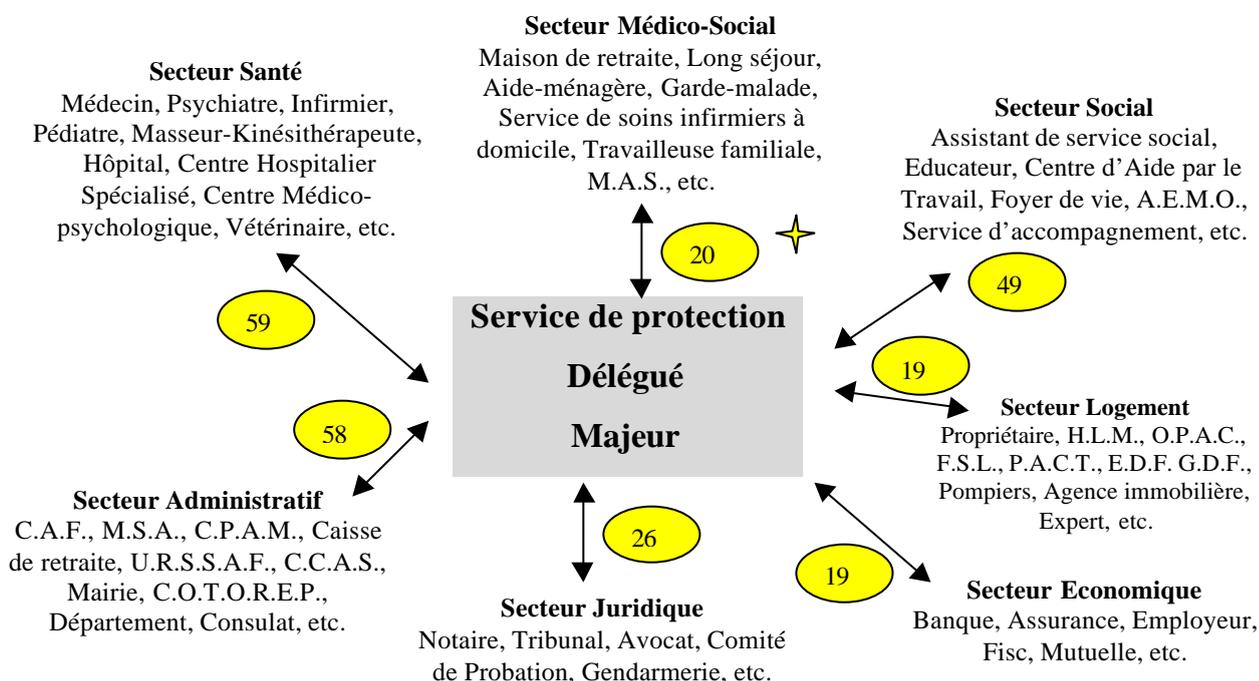
« Ce sont les utilisateurs du réseau et la qualité de leur inter-connaissance qui peuvent créer une dynamique en réseau et produire un effort conjugué et transdisciplinaire, sur un territoire auquel ils tiennent, pour y réaliser ce qui leur tient à cœur ». ³²

³² ADAM, M. Réf. 29 p.39.

2.4 Le partenariat actuel du service et les principes opératoires de sa stratégie partenariale

2.4.1 Le partenariat actuel du service et ses limites

✦ Nombre de rencontres pour 80 personnes.
Enquête sur les 10 premières mesures ouvertes dans 8 services de protection après le 1^{er} janvier 1996.



L'activité tutélaire à la croisée du sanitaire, de l'économique et du social³³

Le schéma précédent fait apparaître la diversité des partenaires d'un service de protection. Dans les situations les plus complexes, c'est avec une dizaine de partenaires différents que le Tuteur doit établir des relations pour répondre vraiment aux besoins du majeur protégé. L'exercice de la mesure de protection implique essentiellement un travail de type relationnel et cela d'abord avec la personne protégée mais également avec son environnement, ses parents quand ils existent. Il doit s'appuyer sur l'ensemble des professionnels en relation avec le

³³ Rapport final du groupe de travail des UDAF du Sud-Ouest

majeur. La bonne exécution du mandat de protection implique inévitablement un travail avec les différents partenaires, professionnels de la santé, du social, des administrations et des tiers divers. C'est à cette condition que la mesure de protection gagne en efficacité et en efficience.

TABLEAU 8 – Le partenariat du Service Tutelles de la S.E.P.B.

ACTEURS	PARTENARIAT INSTITUTIONNEL	PARTENARIAT FONCTIONNEL	FORME UTILISEE
BANQUES	X		Conventions écrites
C.A.F., C.P.A.M.	X		"
ASSURANCES, MUTUELLES	X		Conventions implicites
NOTAIRE, AVOCAT	X		"
SECTEUR SOCIAL		X	Démarches individuelles
SECTEUR MEDICAL		X	"
SECTEUR SANTE		X	"
GARDE MALADE, INFIRMIER, TRAVAILLEUSE FAMILIALE	X		Conventions implicites

La lecture du tableau des différentes formes de partenariat établies par le Service de Tutelle de la S.E.P.B. fait apparaître une forte orientation de partenariat institutionnel formalisé en direction des Banques, Avocats, Assurances, des Services Administratifs et des Services à Domicile qui sont traditionnellement des missions de la protection des biens et des personnes.

Plusieurs facteurs semblent avoir joué comme étant des freins à l'élaboration de partenariats institutionnels, notamment en direction des partenaires prescripteurs de mesures tels que les C.C.A.S., les services polyvalents d'action sociale ou l'hôpital psychiatrique.

Les mesures de protection, leurs missions, leurs acteurs sont en règle générale mal connus des professionnels de l'action sociale voire médico-sociale et des médecins généralistes. Il y a souvent confusion entre les mesures civiles et les Tutelles aux Prestations Sociales.

L'absence de projet de service formalisé et donc de lisibilité de l'offre de service, jusqu'à très récemment, a conforté ce caractère confus de l'intervention des Délégués auprès des majeurs protégés et des partenaires.

L'intervention en polyvalence de mandat sur tout le territoire a induit une dilution de la présence du Service et une méconnaissance des acteurs de terrain.

Les partenariats fonctionnels qui apparaissent sont plus le fait d'initiatives personnelles de certains Délégués. C'est leur hétérogénéité, tant dans la diversité que dans la densité, qui les caractérise actuellement.

2.4.2 Principes opératoires à retenir pour une stratégie partenariale

Les besoins exprimés par les personnes en situation d'exclusion sociale bénéficiant d'une mesure de protection vont bien au delà de la protection des biens et des personnes. La labilité de leur tissu relationnel, la précarité de leurs conditions d'existence et leurs difficultés à communiquer nécessitent de trouver des ressources complémentaires au Service de Tutelle pour les satisfaire. La clé de voûte de l'accompagnement de ces personnes passe nécessairement par un travail de partenariat et de réseau.

« L'action sociale territorialisée repose sur la prise en compte de l'unicité des personnes et sur la nécessité d'une approche de la globalité. Elle introduit la transversalité comme un mode de résolution des problèmes et appelle la contribution des acteurs, la mobilisation des ressources disponibles dans un dispositif d'intervention. Elle conduit à penser global et à agir local »³⁴.

De cette nécessité d'intervenir dans l'inter institutionnel découle pour le Service de Tutelle de s'inscrire comme un maillon dans un dispositif sur un territoire.

En tant que Directeur d'un Service de protection, développer une stratégie partenariale d'accompagnement des majeurs c'est mobiliser les services existants

³⁴ P. LEFEVRE, *Guide de la fonction directeur d'établissement social et médico-social*, p. 50.

sur un territoire pour qu'ils travaillent ensemble dans leur fonction spécifique de la protection, du soin, de l'insertion par le logement, l'économique.

Cette stratégie est à construire et se fonde sur l'instauration :

- ♦ d'un partenariat institutionnel en direction des services complémentaires à l'action de protection, tels que
 - les services sociaux polyvalents de secteur
 - l'hôpital psychiatrique
 - les C.C.A.S.

- ♦ d'un partenariat fonctionnel dont je retiendrai les exigences
 - ⇒ de proximité

 - ⇒ de personnalisation des rapports
 - en termes quantitatifs : plus de temps passé auprès des usagers et des partenaires
 - en termes qualitatifs : car plus en rapport avec une demande d'accompagnement

 - ⇒ de co-responsabilité des actions

- ♦ par la mise en place d'une nouvelle organisation de travail propice à l'émergence d'une pratique partenariale.

CONCLUSION INTERMEDIAIRE

Les personnes protégées en situation d'exclusion sociale du Service de Tutelles de la S.E.P.B. se caractérisent par leur isolement relationnel, l'absence d'activité salariée pour un très grand nombre, leur dépendance aux revenus de distribution et leurs grandes difficultés à réaliser eux-mêmes les démarches administratives pour accéder à leurs droits ou tout simplement aux soins dont ils ont besoin.

Les Magistrats tentent, par l'instauration d'une mesure de protection, de ré-affilier ces personnes. Le service de protection se retrouve paradoxalement souvent seul à exercer une action socio-éducative qui n'a pu s'exercer valablement alors même

que cette action n'est pas financée par les mesures civiles de protection. Pour que ce besoin d'accompagnement et de reliance de ces publics soient pris en compte, le Service de Tutelle doit orienter sa production sociale vers une démarche partenariale pour conjuguer protection et dynamique d'insertion. Il doit, pour cela, mieux prendre en compte la dimension de son territoire et développer un partenariat de proximité.

3^{ème} PARTIE Mise en œuvre du partenariat

Dans la deuxième partie du mémoire, je me suis attaché à démontrer l'intérêt d'un travail en partenariat qui, au delà de la protection des majeurs, permet de mobiliser les services existants en vue d'une prise en charge globale.

Le contexte actuel de refonte du dispositif des majeurs protégés et, plus précisément le rapport Favard, vient confirmer cette nécessité. Il constate en effet que « aujourd'hui, l'organisation de la protection des majeurs représente un dispositif spécifique et l'articulation entre ces dispositifs judiciaires et les systèmes d'aide et d'action sociale de droit commun n'existe pas, alors que les publics qui peuvent y prétendre sont de plus en plus identiques »³⁵.

Dans l'attente d'une réforme souhaitable du dispositif des majeurs protégés, je dois, en ma qualité de Directeur, composer avec les politiques sociales actuelles, la réalité des modes de financement des mesures et des moyens en personnel dont je dispose pour répondre au mieux aux besoins des majeurs protégés de mon service. « *Le Directeur d'Etablissement Social réalise la mise en œuvre d'un projet par la mobilisation des partenaires internes et externes concernés par celui-ci, la gestion contrôlée des moyens nécessaires et le développement de stratégies de communication interne et externe, de travail en réseau avec les différents acteurs* »³⁶.

3.1 Proximité des usagers et des partenaires : le choix de la sectorisation territoriale

La fonction de protection des biens et des personnes doit évoluer et s'ouvrir à des actions de partenariat pour concourir avec les autres acteurs de l'action sociale à l'insertion de ces publics. Comme toute entreprise, l'efficacité du Service Tutelles de la S.E.P.B. dépend non seulement de l'adéquation de ses objectifs aux besoins et aux problèmes sociaux qui touchent les usagers, mais elle dépend aussi de son organisation. « L'acte organisateur est essentiel à l'efficacité de la production des

³⁵ Rapport définitif de la Commission Favard p.9.

³⁶ THEVENET, A. *Créer, gérer, contrôler un équipement social ou médico-social*, p.296.

services. Il vise à réaliser les objectifs et les priorités, à optimiser les savoir-faire et les savoir-être au service du projet d'entreprise »³⁷.

3.1.1 La construction du partenariat

La dynamique de changement du Service Tutelles, son effort de lisibilité dans l'exercice des mesures de protection à travers l'élaboration du projet de service est l'occasion de rencontrer les partenaires pour une campagne d'information et d'échanges visant à instaurer ou renforcer le partenariat.

Cette démarche vise à la fois le partenariat institutionnel porté par le Directeur et l'équipe d'encadrement mais aussi le partenariat fonctionnel relayé par les professionnels du service sur le terrain.

Mon objectif principal se porte dans un premier temps en direction des services complémentaires au service de protection tels que les services d'action sociale polyvalente du département, le secteur psychiatrique et les C.C.A.S.

A titre d'exemple, la Directrice Départementale des Circonscriptions d'Action Sociale a répondu favorablement à ma démarche pour l'organisation d'une réunion où assistaient les chefs de circonscription concernées. L'information sur le projet de Service Tutelles a débouché sur un échange mettant en évidence la nécessité d'instaurer un partenariat entre les deux services. Deux des cinq circonscriptions représentées, celles de SAINT-JEAN-DE-LUZ et de SAINT-PALAIS, ont montré un vif intérêt sur le principe d'une formalisation d'actions partenariales et l'accueil d'une permanence du service de protection dans leurs locaux. L'objectif général étant validé par la hiérarchie, une méthodologie de travail et un calendrier de rencontres ont été définis : trois techniciens et un cadre de chaque service vont échanger mensuellement dès octobre 2000. Le résultat des travaux sera retransmis dans cette même réunion en mars 2001 pour validation par la Direction et conventionnement avec le Conseil Général si possible.

L'information sur le service de protection passe également par l'élaboration d'une plaquette. Cette plaquette d'information doit être un outil synthétique et explicite

³⁷ MIRAMON, Jean-Marie. *Manager le changement dans l'action sociale*, p.50.

des missions de protection et des orientations prises par le Service Tutelles dans ses modes d'intervention. Les mesures de protection sont mal connues du grand public mais également par les professionnels de l'action sociale ou médico-sociale. Elle servira aux Délégués de support de communication avec les professionnels des différents champs rencontrés dans l'exercice d'une mesure de protection.

L'échange et l'information peuvent déboucher sur des actions de formation. J'en veux pour preuve l'exemple du service du Conseil Général qui agréé et gère des familles d'accueil recevant, à titre onéreux, des personnes âgées ou handicapées³⁸. Ce service est un partenaire précieux du service protection car il constitue une formule d'hébergement intéressante entre le placement en institution et le logement autonome.

La difficulté des familles d'accueil à comprendre le dispositif des majeurs protégés m'a amené à proposer au service du département une action d'information à leur rencontre. Cette proposition a été reprise et confortée par l'intervention des Délégués du Service aux sessions annuelles de formations dispensées par les services du Conseil Général.

3.1.2 Territoire et polyvalence des mandats

L'organisation actuelle se caractérise par l'exercice en polyvalence de mandat des Délégués sur l'ensemble du territoire.

La pratique de la polyvalence des mandats apporte un intérêt certain au métier de Délégué par la diversité des situations à prendre en compte. Pour le Service, elle apporte de la souplesse dans le plan de charge pour une répartition des mesures. Elle représente enfin pour le majeur protégé une garantie que le changement du régime de protection ne sera pas synonyme de changement de Délégué avec la rupture relationnelle que cela engendre. L'exercice des mesures de protection par un Délégué sur l'ensemble du territoire est facteur de perte de temps et de fatigue inutile dans les déplacements. Il ne permet pas une connaissance approfondie des ressources locales et des partenaires de proximité. Dans ces conditions, il est difficile de

³⁸ Au titre de la loi Réf. 20 p. 22.

nouer des relations interpersonnelles avec des partenaires. Le nombre d'intervenants potentiels (22 Délégués) contribue à cette image impersonnelle, mal identifiée du service.

Au regard de ces éléments, je dois engager un processus de changement de l'organisation interne qui maintienne les effets positifs de la polyvalence et gomme les aspects négatifs d'une intervention sur une zone trop vaste.

La spécialisation des délégués sur un territoire d'intervention plus réduit me paraît être une réponse adaptée aux objectifs fixés.

Le *territoire pertinent*³⁹ que je retiens est celui du ressort géographique des trois tribunaux d'instance qui mandatent le Service : BAYONNE, BIARRITZ et SAINT-PALAIS (cf. Annexe 2).

J'entends par territoire pertinent, l'espace géographique qui permet d'avoir la proximité la plus grande auprès des usagers rattachés administrativement à un tribunal. La superposition des territoires administratifs de la polyvalence d'action sociale de secteur ou des secteurs psychiatriques permettent quelques zones de recouvrement sur lesquelles seront assurées les permanences.

Le positionnement des Délégués sur ces trois secteurs géographiques doit prendre en compte l'existant du « portefeuille » de mesures pour chaque Délégué et le souhait de celui-ci de se voir affecter sur tel ou tel secteur. L'objectif à atteindre étant de provoquer le moins de changements possibles pour éviter les ruptures de prise en charge évoquées précédemment. Cette tâche sera placée sous la responsabilité du Chef de Service qui veillera à ce que le transfert des mesures s'effectue dans de bonnes conditions. Des actions d'accompagnement momentanées pourront venir renforcer l'intervention du service de protection pendant cette période charnière qui devrait s'étaler sur 6 mois.

Cette nouvelle répartition des Délégués sur le territoire est une nouvelle étape opérationnelle dans notre stratégie partenariale. Elle est néanmoins

³⁹ BARREYRE, Jean-Yves et al. Réf. 23 p. 33.

insuffisante en soi pour permettre aux Délégués de consacrer plus de temps aux usagers et au travail de réseau.

3.1.3 Une permanence d'accueil chez les partenaires

Il s'agit d'affirmer la présence du service sur le territoire par une affectation à temps partiel des Délégués chez les partenaires dans des lieux ciblés où les rencontres avec les majeurs protégés seront sollicitées, les échanges et points de rencontre avec les professionnels de l'action sociale ou de soins (D.S.D., C.A.F., M.S.A., etc...) sont recherchés pour prendre en compte de façon globale les problèmes rencontrés par les majeurs protégés : c'est un lieu ressource où toutes les informations sur les mesures de protection sont disponibles. Les « permanences » offrent l'avantage de la souplesse de mise en œuvre qui tient compte des possibilités et de l'organisation du service accueillant et du service de protection demandeur. Les investissements en terme financier doivent rester très faibles, voire dans certains cas inexistant, car ils se résument à la mise à disposition d'un bureau et d'une ligne téléphonique quelques heures par semaine. Le rôle du Directeur et des Cadres Techniques consiste à promouvoir une campagne d'information sur les missions et les actions du Service de protection en direction des services accueillants. La négociation partenariale, fondée sur la complémentarité des actions et la reconnaissance mutuelle des rôles doit déboucher sur la mise en place de ces permanences qui prennent en compte :

- La dimension territoriale

Connaître la réalité d'un territoire et les possibilités offertes en terme de voies de communication, d'animation, de solidarité, est un élément important de la compétence du service.

Le Service Tutelles de la S.E.P.B. intervient sur une petite moitié du département des Pyrénées Atlantiques. La répartition démographique présente une forte densité sur la frange littorale du département et l'immédiat arrière pays. Cette concentration se retrouve au niveau de la population des majeurs protégés du service dont 85% est inscrite dans un rayon de 35 kilomètres autour de BAYONNE, principalement dans le quart Sud-Est. L'intérieur du Pays Basque est

essentiellement rural et ne recueille que 15% des mesures de protection exercées par le Service. La mise en œuvre de ces permanences n'a de sens que si elle se réalise au cœur de la population dont nous avons la charge.

L'étude cartographique (cf. Annexe 3) de notre territoire d'intervention met en évidence six pôles géographiques susceptibles d'accueillir ces permanences. Il s'agit de BAYONNE, ANGLET, BIARRITZ, SAINT-JEAN-DE-LUZ et CAMBO pour la zone urbaine et sub-urbaine et de SAINT-PALAIS pour la zone rurale qui présente, en plus, la particularité d'abriter un petit tribunal d'instance. Les villes choisies pour accueillir les permanences sont au minimum des chefs-lieux de cantons et offrent les services cumulés d'une équipe d'action sociale polyvalente de secteur, d'un C.C.A.S., d'une équipe psychiatrique de secteur et d'autres services que l'on trouve habituellement. Mon rôle de Directeur consiste à retenir, dans chaque pôle géographique choisi, le site d'accueil de ces permanences en fonction des réalités et configurations locales.

- La proximité géographique

La connaissance des lieux, des acteurs de proximité est nécessaire pour la conduite des mesures. Elle permet et facilite la prise en compte de l'environnement social de l'utilisateur et la mobilisation des acteurs de proximité en fonction de leurs compétences. La présence des Délégués dans des permanences au plus près des usagers permet ainsi de différencier les modalités d'interventions et de rencontres. Elles présentent des alternatives intéressantes aux visites à domicile plus chargées sur le plan émotionnel et plus intrusives dans la vie privée. Par leur ouverture sur l'extérieur, elles permettent le développement de l'autonomie de l'utilisateur. Elles facilitent l'accès des usagers à des lieux sociaux repérés et contribuent à favoriser les partenariats de proximité et à inscrire l'intervention dans un contexte local particulier. Il s'agit de réintégrer la personne dans le lien social, de diversifier le maillage des intervenants pour garantir la place de la personne : le Délégué agit en élément de médiation.

- **La personnalisation des rapports**

La présence des Délégués dans la durée sur un même lieu permet la connaissance physique des individus et la personnalisation de leurs rapports. La parité des relations facilite les échanges mais c'est bien la personne qui, en son nom propre, s'engage dans la recherche de solutions avec les partenaires. De même, la mise en relation directe des usagers avec d'autres professionnels ou acteurs associatifs tend également à enrichir le réseau des relations et contribue à les sortir de leur isolement.

- **L'introduction d'une fonction tiers**

La pluralité des acteurs mis en présence dans le cadre des permanences sur un territoire donné permet d'introduire une fonction tiers, entre usager et Délégué, dans la mesure de protection. Elle permet de sortir d'une relation tutélaire duelle dominant/dominé vers une relation d'accompagnement social. Elle est garante de la liberté individuelle dans la mesure où elle diminue la dépendance des majeurs protégés aux Délégués. Elle permet la conduite d'un projet individualisé dans le cadre d'une prise en charge globale. Ainsi, la gestion des ressources du majeur par le Délégué vient servir le projet de logement, d'insertion professionnelle ou de soins conduits par le service adéquat. Etre au cœur du tissu associatif permet d'être identifié comme un maillon dans la chaîne de prise en charge des difficultés sociales rencontrées par les usagers. Il est nécessaire d'avoir une volonté d'intégration au réseau existant pour que la reconnaissance existe dans les faits. La mise en place des moyens ne suffit pas s'il n'y a pas de la part des acteurs une réelle volonté de les utiliser dans un objectif commun. Le fonctionnement effectif de ces permanences implique d'être reconnu nécessaire par les différents partenaires ou intervenants. Les Délégués, en premier lieu, devront être les moteurs de cette volonté de coopération.

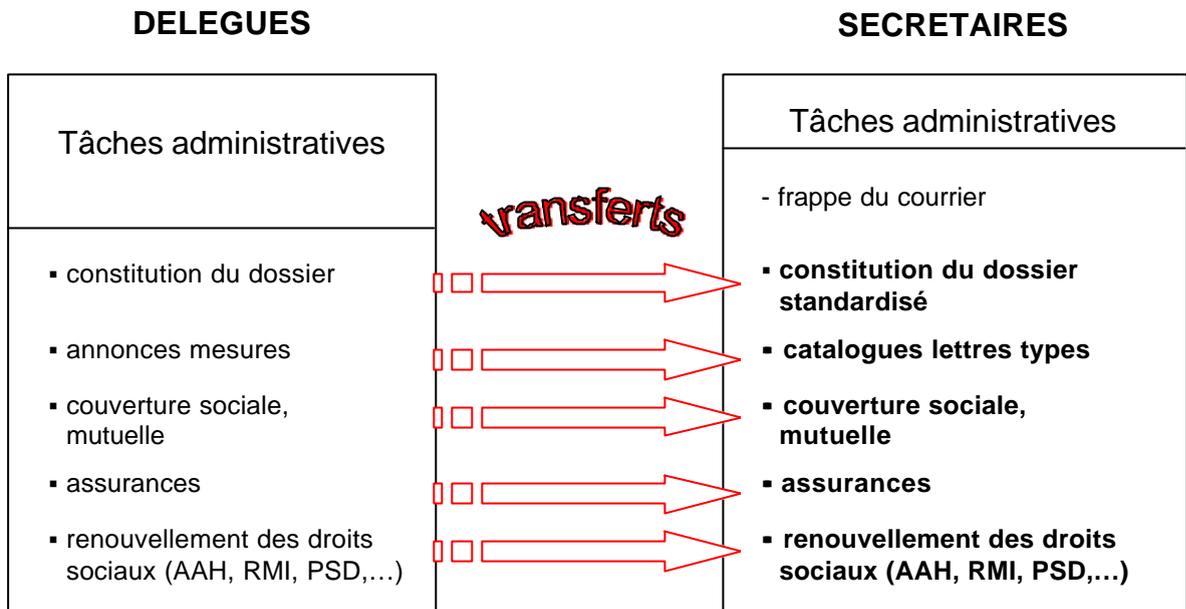
3.2 Transferts et redéploiement des compétences au service de l'accompagnement des usagers et des partenaires

L'objectif du service de protection est d'améliorer la production sociale des personnels. Le temps consacré par les Délégués aux rencontres des majeurs protégés et des partenaires est insuffisant pour satisfaire aux besoins d'accompagnement des personnes en difficulté sociale. Il faut repenser l'organisation interne du Service pour pouvoir mieux répondre à ces besoins.

3.2.1 Création d'un secrétariat social

Il s'agit de mobiliser les Délégués à la Tutelle sur leurs compétences de Travailleurs Sociaux qu'ils peuvent exprimer dans la conduite des relations auprès des majeurs protégés et de leurs partenaires. Augmenter leur présence auprès d'eux nécessite une diminution du temps passé au travail administratif et à la gestion courante.

Tableau 9 – Transfert des tâches Délégés-Secrétaires



Le Délégué reste maître d'œuvre de la mesure de protection, il garde la responsabilité de l'élaboration du budget, perçoit les ressources, engage les dépenses mais il est déchargé de certaines tâches administratives « dévoreuses » de temps qui peuvent être réalisées par d'autres personnels.

Il s'agit de créer de nouveaux espaces de collaboration entre Délégués et Secrétaires qu'il faut intégrer aux équipes sectorisées pour faire évoluer leur fonction vers des Secrétaires Sociales. Le partenariat interne entre Délégué et Secrétaire contribue à décloisonner les actions et apporte une réponse aux clivages anciens. Concrètement, ce changement organisationnel se traduit par la création d'un poste de Secrétaire Sociale pour un groupe de quatre Délégués (environ 200 mesures). L'aménagement de l'espace se répartit maintenant par équipe et par étage. Cette proximité géographique tend à créer une unité et faciliter les échanges et l'accès des Secrétaires aux dossiers. La répartition des tâches est en cours d'élaboration et s'effectue dans les réunions bimensuelles. Elle doit déboucher sur une nouvelle fiche de poste des Secrétaires Sociales. Le principe est la prise en charge du dossier administratif du début à la fin de la mesure. Ainsi, la constitution du dossier selon un modèle défini, les annonces mesures aux banques, débiteurs de prestations, créanciers, établissements, partenaires, l'ouverture de droits, la constitution de dossiers administratifs, Assurances, C.P.A.M., Mutuelles sont d'ores et déjà engagées. Leur participation

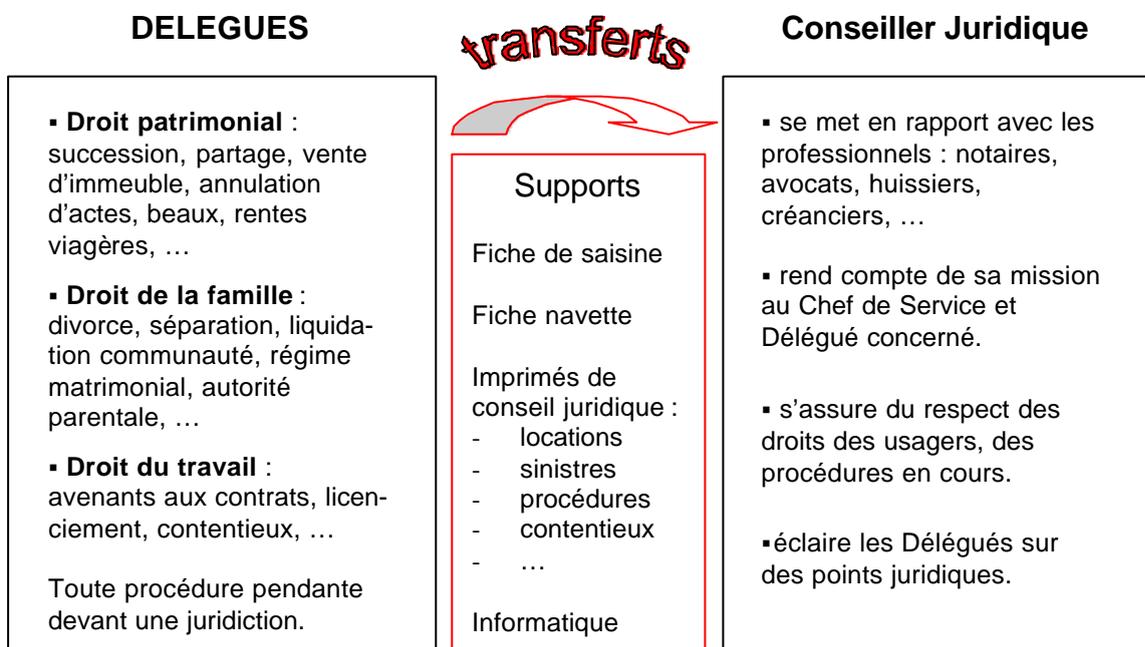
aux réunions d'équipe hebdomadaires leur permet de suivre l'évolution des situations. Leur action prend un sens nouveau : elles deviennent des acteurs de la protection des majeurs.

3.2.2 Un emploi de Conseiller Juridique

Il correspond à un besoin croissant exprimé par les Délégués dans l'exercice des mesures de protection dans un domaine vaste et complexe qui nécessite une technicité que les Délégués ne possèdent pas. Son rôle est double :

- Il s'assure du respect du droit des usagers dans les procédures en cours
- Il assure un soutien technique au profit des Délégués et il traite en collaboration avec les professionnels (avocats, notaires, experts, huissiers) les affaires juridiques.

Tableau 10 – Transfert des tâches Délégués - Conseiller Juridique



C'est donc un technicien qui, en collaboration avec le Délégué, doit offrir la certitude d'une bonne maîtrise des orientations données et dans leur traitement. Par son approche technique spécifique le Conseiller Juridique vient enrichir la réflexion de l'équipe pluridisciplinaire. Elle s'exprime dès l'affectation d'une situation en réunion d'équipe hebdomadaire. Son action contribue à sécuriser la pratique du service en matière de protection des biens et des personnes mais également à alléger la charge des Délégués. Le nombre de procédures en cours relevant du droit patrimonial, de la famille et des contentieux divers justifie amplement cette création. Ainsi, l'approche d'une protection globale de la personne et de ses biens peut être mieux assurée dans le service car elle réunit les trois approches complémentaires :

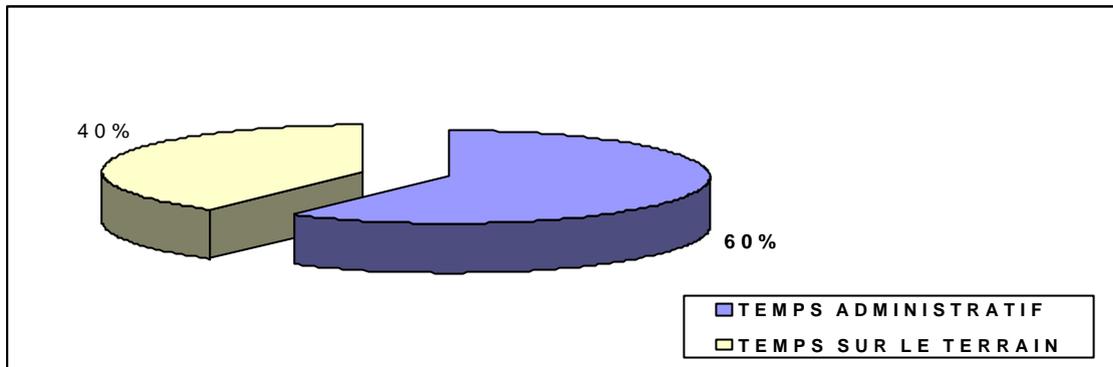
- ⇒ Celle du droit et de la protection juridique
- ⇒ Celle de la gestion et des finances
- ⇒ Celle de l'action sociale et de l'accompagnement

3.2.3 L'accompagnement partenarial des Délégués

Dans notre première partie, nous faisons le constat d'un manque de disponibilité des Délégués pour les visites au domicile des personnes protégées et plus globalement un manque d'échange et d'écoute des besoins nécessaires à la conduite d'un projet individualisé. Les mesures envisagées précédemment doivent permettre un gain de temps d'environ 20%. Ce chiffre est obtenu par une estimation en temps moyen de chaque tâche à ce jour transférable aux Secrétaires Sociales. La répartition théorique à laquelle nous aboutissons permet d'inverser la tendance précédemment constatée.

La répartition du temps des Délégués serait la suivante :

Graphique 6 – Avant répartition des tâches



Graphique 7 - Après répartition des tâches

Soit, sur une base de 169 heures par mois :

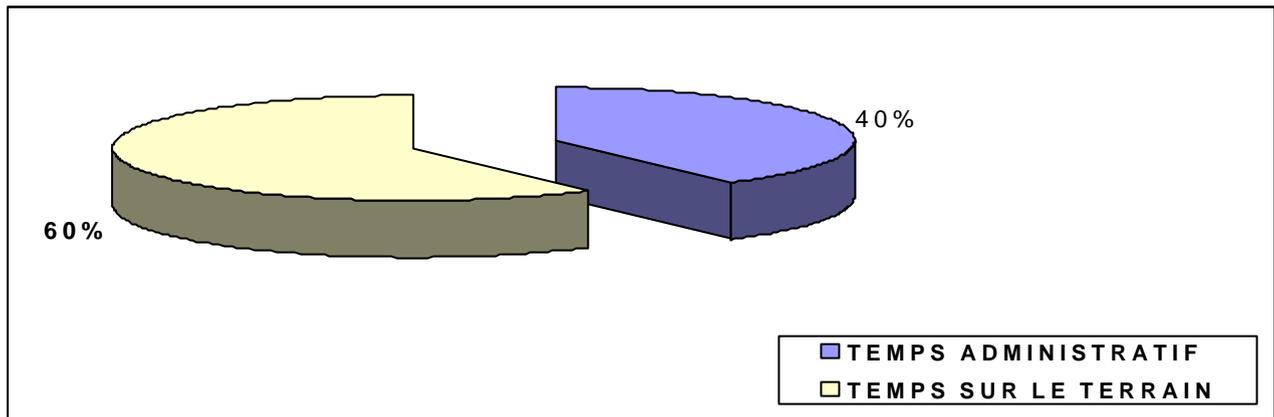
- 60% de travail sur le terrain, équivalent à 101 heures
- 40% de travail administratif, équivalent à 68 heures

Les 101 heures de travail sur le terrain sont réparties ainsi :

- 70% auprès de l'utilisateur, équivalent à 70,7 heures
- 30% auprès des partenaires, équivalent à 30,3 heures

Cette nouvelle répartition confirme la possibilité pour chaque Délégué de consacrer environ 4 heures par semaine dans les permanences extérieures au service pour recevoir les personnes protégées et faire vivre son réseau professionnel. Par ailleurs, le gain de temps disponible auprès des personnes protégées doit permettre aux Délégués d'établir une relation plus personnalisée avec la personne protégée, indispensable pour connaître et évaluer ses potentialités dans les divers domaines de sa vie individuelle et sociale. C'est à travers l'accompagnement qui lui est proposé que la parole de la personne peut être pleinement restaurée. Elle trouve sa traduction dans la mise en œuvre du projet individuel personnalisé (cf. Annexe 4). Le Délégué doit mobiliser au bénéfice du projet de la personne protégée, les ressources locales, les capacités des institutions et les moyens prévus dans les divers dispositifs de politique sociale. La personne protégée doit bénéficier de tout ce à quoi elle a droit pour

accéder aux droits sociaux prévus dans les textes en vigueur. Le Délégué à la Tutelle se situe à l'interface de la personne protégée et de son environnement. Il joue un rôle de médiation important qui doit en faire un interlocuteur privilégié des partenaires sociaux et médico-sociaux pour retisser des liens indispensables à l'insertion de la personne protégée. En tant que pratique de réseau, l'accompagnement est l'œuvre d'acteurs différenciés dont les statuts, les champs de compétence et les modes d'action sont diversifiés.



3.3 De nouveaux modes d'ajustement et de coordination

3.3.1 De nouvelles instances de coordination en intra

Le Directeur doit être à même de donner des orientations, d'animer, d'organiser et d'évaluer la prestation rendue aux usagers. Le projet de service est un outil, un guide pour l'action. Il n'est pas immuable et doit se situer dans un processus d'évolution permanente. Pour faire vivre ce projet et l'adapter aux changements nécessaires, il est indispensable de créer des instances de régulation. Pour répondre à ces besoins, des réunions bimensuelles de 2 heures par équipes sectorisées fonctionnent de façon transversale : Délégués, Secrétaires Sociales, Comptables, Personnel d'Accueil. Elles sont animées par le Chef de Service des équipes de Délégués et ont pour objectif d'améliorer le fonctionnement actuel et de l'adapter aux exigences de prise en charge des usagers. C'est dans cette instance que s'élabore par exemple la nouvelle répartition des tâches entre Délégués et Secrétaires. Ces réunions d'équipe font l'objet d'un compte rendu écrit qui est rapporté et débattu en réunion institutionnelle trimestrielle. Les projets

sont amendés ou validés : ils deviennent alors la règle institutionnelle qui se traduit par une procédure écrite.

Mon rôle en tant que Directeur est de veiller à ce que les décisions prises soient en cohérence avec les objectifs fixés, qu'elles soient matériellement et financièrement réalisables puis qu'elles deviennent effectives. Cette pratique participative des personnels à l'élaboration du projet permet à chacun de s'approprier les rôles attendus dans le changement organisationnel. C'est « prendre en considération les hommes comme investissement : ils ne seront peut-être pas les auteurs du projet mais ils doivent en devenir les interprètes. Le sort du changement est entre les mains de tout un chacun »⁴⁰.

Cette instance de régulation permet le rapprochement des groupes et des logiques d'action différentes des Délégués, des Comptables et des Secrétaires. Grâce à cette démarche, les groupes interprofessionnels ainsi constitués sont amenés à se rencontrer et à produire ensemble un discours commun et des pratiques communes.

« Créer de la culture commune, c'est définir un objectif commun ; permettre la traduction des logiques spécifiques et des mondes professionnels ; accepter de les reconnaître ; trouver des compromis entre les différentes logiques pour faire cohabiter toutes les approches ; c'est le seul moyen d'inscrire la pluralité des regards dans la mission conduite auprès des usagers »⁴¹.

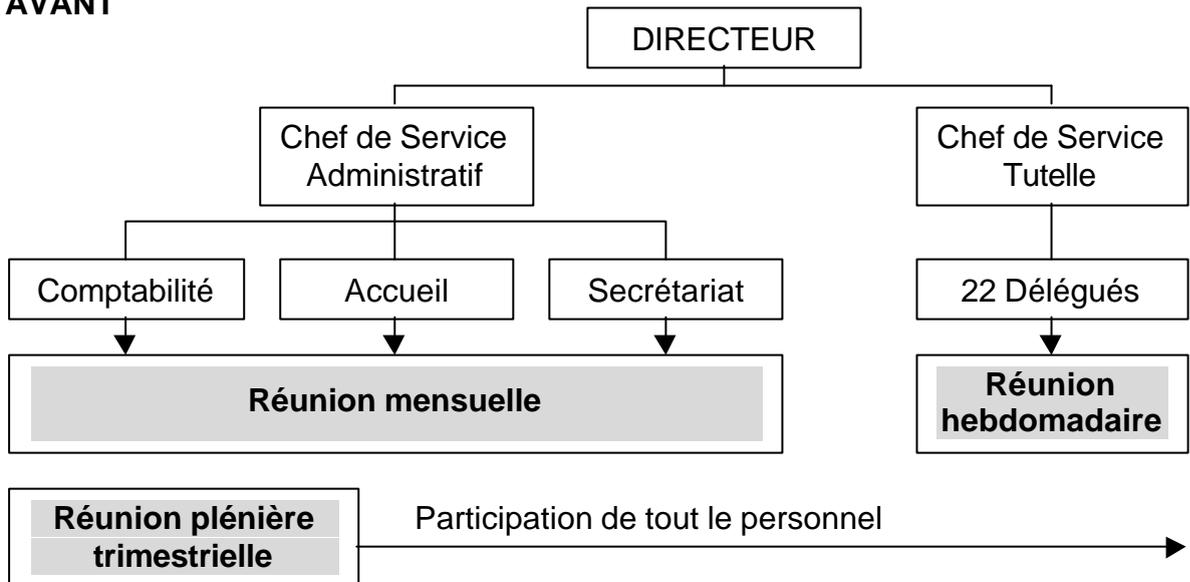
L'évaluation régulière (annuelle) des pratiques permet ainsi de mesurer les écarts par rapport aux objectifs fixés, de modifier les procédures nécessaires. Aussi, le projet devient un support dynamique permettant l'implication de chacun dans une référence collective.

⁴⁰ BRENOT, Jacques. TUVÉE, Louis. *Le changement dans les organisations*, p. 91.

⁴¹ LEFEVRE, Patrick. P.168. Réf. 34 p.51.

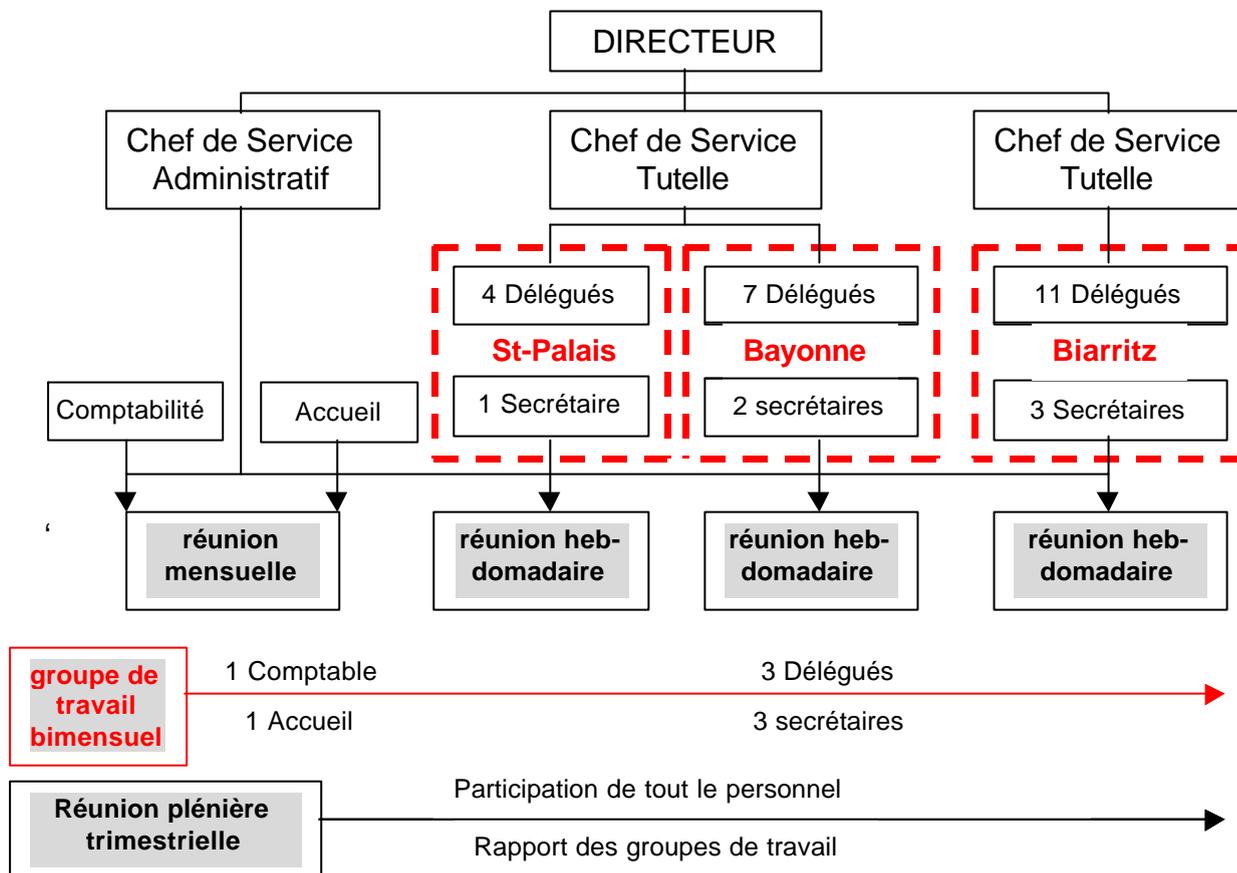
3.3.2 De nouvelles relations fonctionnelles

AVANT



Les pratiques professionnelles sont cloisonnées entre personnels administratifs et Délégués à la Tutelle. L'organisation verticale du Service ne facilite pas les liens fonctionnels. La réunion plénière trimestrielle est réduite à une fonction de chambre d'enregistrement car le débat interprofessionnel n'a pas été nourri en amont par un groupe de travail transversal.

APRES



Le nouvel organigramme fait apparaître les nouvelles liaisons fonctionnelles qui sont matérialisées par la constitution d'équipes sectorisées géographiquement sur le territoire mais aussi dans l'espace institutionnel. Les Secrétaires sociales sont intégrées aux équipes de Délégués. Elles participent aux réunions hebdomadaires.

Le groupe de travail bimensuel est totalement transversal à l'institution. Il est générateur d'une meilleure coordination et crée de la culture institutionnelle.

La réunion plénière trimestrielle devient un temps et un lien de débat institutionnel et contribue à l'évolution du projet de service.

3.3.3 Une accessibilité accrue au service des usagers et des partenaires

Les plaintes récurrentes des usagers et des partenaires viennent de la difficulté qu'ils ont à joindre les Délégués soit par téléphone soit physiquement. Les personnels de l'Accueil/Standard ne peuvent pas faire aboutir des appels entrants faute de savoir à qui attribuer la communication. La gestion des visites impromptues des majeurs protégés n'est pas gérée de façon cohérente. La mise en service d'un standard numérique avec sélection des appels à l'arrivée et communication des numéros personnels aux usagers et partenaires a permis d'améliorer la fluidité du trafic.

Le renforcement en personnel du poste standard par le passage d'un salarié de contrat emploi solidarité en contrat emploi consolidé, compense la diminution du temps de travail en vigueur depuis le 1^{er} avril 2000. L'amélioration de l'accueil des personnes provient de la mise en place de permanences téléphoniques ainsi que des suppléances des Délégués absents par un collègue de la même équipe. Toutefois, ces mesures peuvent être optimisées par l'utilisation de la fonction agenda dans le logiciel informatique. Ainsi, les rendez-vous, les permanences à l'extérieur, les visites à domicile, les absences pour R.T.T. pourront être visualisées par les personnels de l'accueil de façon instantanée dès l'instant où l'agenda a été renseigné correctement. Le travail difficile de l'Accueil/Standard devient un exercice plus aisé mais surtout les communications téléphoniques aboutissent et les personnes protégées sont reçues rapidement par un Délégué qui est à même d'apporter une réponse dans la majorité des situations. L'image du Service vis à vis des partenaires s'en trouve ainsi améliorée. « La pertinence d'un système qualité repose sur une organisation et une méthode qui soient facilement accessibles à chaque intervenant ».⁴²

Le travail administratif maintenant transféré aux Secrétaires Sociales me conduit à opter pour la spécialisation des correspondants tant en interne qu'en externe. Les démarches institutionnelles visant à renforcer le partenariat permettent actuellement

⁴² BAUER, Michel. DELOGE, Jean-Paul. *Qualité : réussir la certification des services de tutelles*, p.34.

Avec la CAF :

de disposer des prestations mensuelles sous forme de support magnétique (disquette) en remplacement d'un listing papier fastidieux à saisir par les Comptables et source d'erreurs, grâce à une mise en adéquation informatique de notre logiciel avec la CAF. Les usagers disposent maintenant des prestations sans délai d'attente.

Sur le plan du partenariat fonctionnel, une Secrétaire Sociale collationne de façon hebdomadaire toutes les demandes des Délégués concernant les contentieux, l'ouverture des droits, les anomalies et traite ces différents dossiers avec un correspondant spécialisé à la CAF. Cette pratique assure un gain de temps certain pour les Délégués qui faisaient auparavant les démarches de façon individuelle. Le rôle de la Secrétaire Sociale est valorisé et renforce le partenariat interne du Service.

Avec la CPAM :

La même démarche institutionnelle a abouti à un mode de relations journalières par télétransmission concernant le remboursement des soins, pharmacie, etc...La mise en place d'un applicatif adapté à la lecture du système NOEMI de la CPAM permet la ventilation directe et automatique de ces remboursements sur les comptes individuels des majeurs protégés. Sur le plan fonctionnel, un correspondant spécialisé de la CPAM se déplace au Service Tutelles de façon hebdomadaire et traite également les dossiers avec une Secrétaire qui a préalablement collationné les demandes.

Le rapprochement de ces partenaires du secteur administratif contribue à améliorer le service rendu aux personnes protégées car leur relation avec ces différentes instances sont très souvent envahies de contentieux dont ils ne peuvent sortir seuls.

3.4. Adapter les modes de gestion pour accompagner le changement

3.4.1 Des ressources et des opportunités

♦ Les ressources

La prise en compte en 1999 par la Commission Départementale des Tutelles du projet de service a permis d'obtenir les créations de poste sollicitées sur deux exercices. Aussi, pour l'exercice 2000, les créations de postes de secrétaires, supplémentaires, du Conseiller Juridique et du complément de poste de Chef de Gestion sont effectives depuis le mois de juillet comme l'indique le tableau ci-dessous.

Tableau 9 : Les créations de postes sur deux exercices

T.P.S.	1999	2000	%
<u>CREATIONS DE POSTES (en E.T.P.)</u>			
Délégués	–	–	
Administratifs	1,77	1,76	
Chef de Service Administratif	–	0,60	
Chef de Service Tutelles	1	–	
Conseiller Juridique	–	1	
<u>ACTIVITE MOIS TUTELLES</u>			
Familles	1204 mois réel	1128 mois probables	-6,31%
Adultes	6004 mois réel	6420 mois probables	6,93%
<u>PRIX DU MOIS TUTELLES</u>			
Familles	1 335,03 Francs	1 364,39 Francs	2,20%
Adultes	1 174,83 Francs	1 200,67 Francs	2,20%

T.M.P.	1999	2000	%
<u>CREATIONS DE POSTES (en E.T.P.)</u>			
Délégués	1,14	0,70 au 01/10/00	
Administratifs	1,35	1,43	
Chef de Service Administratif	-	-	
Chef de Service Tutelles	-	1 au 01/10/00	
Conseiller Juridique	-	-	
<u>ACTIVITE MOIS TUTELLES</u>			
Taux Plein	3490 mois réel	3754 mois probables	7,56%
Milieu Institutionnel	1431 mois réel	1738 mois probables	21,45%
<u>PRIX DU MOIS TUTELLES</u>			
Taux Plein	682,70 Francs	Non fixé à ce jour	
Milieu Institutionnel	273,10 Francs	Non fixé à ce jour	

Les moyens en personnel, qui constituaient un facteur indispensable pour la mise en place du projet de service, sont aujourd'hui acquis. Toutefois, pour le Directeur, la motivation des salariés va s'appuyer également sur la prise en compte de facteurs d'ordre psychologique, reconnaissance et intérêt dans la réalisation de leur travail, développement du sentiment d'appartenance, réalisation de soi rendus possibles par un enrichissement de leur travail qui leur laisse une autonomie suffisante. « La conduite du changement passe désormais moins par la limitation des degrés de liberté que les acteurs partie prenante se sont procurés, que par la capacité à exploiter au mieux le dynamisme qui en résulte de manière à créer des enjeux positifs permettant d'accroître l'efficacité de l'organisation ». « Le but de tout processus de changement consiste alors à réorienter du pouvoir vers de nouveaux objectifs. Il faut en effet chercher à concevoir et organiser le changement de manière à ce que le pouvoir des différentes parties prenantes en deviennent le moteur »⁴³.

Ma démarche en tant que Directeur sera de valoriser les savoir-faire existants, au service d'une meilleure production sociale auprès des usagers.

Libérés d'une partie des contraintes administratives, les Délégués pourront valoriser leurs compétences de travailleurs sociaux dans des actions d'accompagnement auprès des majeurs protégés en difficulté sociale et

⁴³ Réf.40 p. 65

développer un partenariat de proximité. Prises en compte par la création de postes supplémentaires et intégrées dans les équipes de Délégués avec une fonction plus riche de secrétariat social, les Secrétaires pourront se mobiliser sur une prestation de qualité.

Mon objectif prioritaire dans la conduite de changement organisationnel est de redonner du sens à l'action quotidienne des salariés en vue d'entraîner leur adhésion à la mise en œuvre du projet de service. A cet effet, je m'appuierai sur la participation des salariés afin qu'ils soient moteurs du changement.

♦ Les opportunités

L'association a signé en juin 1999 avec les deux syndicats représentatifs (F.O. et C.F.D.T.) un accord sur la réduction du temps de travail dans un volet offensif. Cet accord prévoit 7,5% de créations d'emplois pour une baisse de 10% du temps de travail. Il a reçu agrément de la C.N.A. (Commission Nationale d'Agrément) courant mars 2000 et a pu être appliqué dès le 1^{er} avril. Le manque à gagner en temps de travail est compensé en quasi totalité par les créations d'emplois à venir.

Néanmoins, il me fallait répondre à une question de fond : quel sens donner à la R.T.T. dans la réorganisation du Service ?

Gagner du temps dans la production des services, faire plus en moins de temps, faire plus vite ou faire mieux ?

Compte tenu de la stratégie partenariale d'accompagnement des majeurs protégés à mettre en œuvre, il fallait que mon choix soit en cohérence avec mes objectifs. J'ai proposé, au cours d'une réunion plénière, d'affecter en priorité la création des 1,27 E.T.P. de Délégués et 1 E.T.P. de Secrétariat sur les équipes des majeurs protégés. Ce choix est rendu possible et acceptable par les autres catégories de personnel pour les raisons suivantes :

- Les trois Délégués T.P.S.E. voient leur activité diminuer sensiblement. Les projections font ressortir une baisse de 6,31% pour l'exercice 2000.

- Les gains de productivité espérés dans le Service Comptabilité sont déjà sensibles depuis l'installation du nouveau logiciel et par une meilleure répartition de tâches des personnels en place.
- Le Service Accueil/Standard est renforcé par la consolidation d'un C.E.S.

Le choix d'affectation des créations de postes dues à la R.T.T. a permis de re-préciser les objectifs et les orientations de la direction. Les inquiétudes des personnels ont été partiellement levées à ce moment-là. Au demeurant, le mode de répartition du temps de travail n'était pas réglé. Cette question a été l'occasion pour chacun des salariés de s'exprimer sur son emploi, ses aspirations et de faire des propositions dans le cadre que j'avais préalablement fixé.

La continuité et la qualité du service doivent être assurées. Les conséquences qui en découlent sont les suivantes :

- ⇒ Ne pas diminuer les heures d'ouverture des bureaux et de l'accueil téléphonique aux usagers
- ⇒ Respecter un quota minimum de 50% du personnel en situation de travail
- ⇒ Assurer les suppléances des collègues absents

Le cadre ainsi posé, les personnels se sont très largement prononcés pour la prise d'1/2 journée hebdomadaire, les temps partiels ont diminué leurs horaires journaliers en faisant des propositions cohérentes. Cette réorganisation du temps de travail a été utilisée comme un moyen pour renforcer la cohésion des salariés autour de la prestation à rendre aux usagers.

« En dialoguant sur l'organisation et le changement, les interlocuteurs modifient leur perception de la situation (changement cognitif) et expérimentent de nouveaux modes de relation (changement comportemental). L'organisation est vue comme un lieu d'interaction et de négociation. Le Directeur fixe les objectifs et délègue aux différents acteurs la construction de la représentation et des voies de changement : l'organisation est devenue apprenante »⁴⁴.

⁴⁴ DUCALET, Philippe. *Le directeur, la qualité et le management des ressources humaines* p.26.

La négociation avec le personnel s'est portée sur la possibilité de reporter la R.T.T. pendant les congés trimestriels ou annuels pour faciliter le départ d'un nombre plus important de salariés pendant les périodes de vacances scolaires. La souplesse accordée aux personnels sur cet aspect a permis de trouver un accord gagnant-gagnant qui respecte les impératifs d'organisation du Service et les intérêts des salariés.

3.4.2 Le plan de formation pour promouvoir de nouvelles compétences

Le plan annuel de formation est un des éléments clés de la gestion des ressources humaines, elle-même au service de la réussite de l'entreprise et de sa stratégie. Le choix d'améliorer la coopération interne des salariés du Service Tutelles vise non pas l'acquisition d'un savoir ou l'adaptation d'un salarié à une tâche spécialisée, mais à modifier des comportements collectifs, à créer une culture professionnelle de coopération pour améliorer le service à rendre aux usagers.

Pour ce faire, J'ai choisi de privilégier deux axes essentiels pour les plans formation 2000 et 2001 :

1 - Des formations collectives sur site :

dispensées par les informaticiens du G.I.E. SYNERGIE, pour un apprentissage indispensable de différentes fonctions du nouveau logiciel. C'est l'outil transversal par excellence dans le Service car il est utilisé par l'ensemble des personnels, chacun avec ses prérogatives, mais permettant une interconnexion de l'ensemble.

Aussi, l'intégration des nouveaux applicatifs peuvent se faire au fur et à mesure de l'assimilation des premiers. De plus, cette formation est interactive car telle fonction jugée inadaptée par les utilisateurs remonte au niveau des concepteurs qui peuvent la reconfigurer en fonction de la spécificité des besoins du Service.

Cette proximité des formateurs qui sont également les concepteurs et développeurs du système permet aux salariés de renforcer l'appropriation de cet outil, car ils ont le sentiment qu'il est fait sur mesure et que leurs besoins sont pris en compte.

2 - Des formations individuelles :

centrées sur le travail en partenariat, les pratiques de réseaux et l'accompagnement des publics en difficulté sociale.

3.4.3 L'informatisation de l'information pour fiabiliser et partager les données

Compte tenu de l'évolution du service et de sa spécificité, l'adoption d'un logiciel bureautique et comptable, développé spécialement pour les services tutelles a été rendu possible grâce à l'adhésion du Service au G.I.E. SYNERGIE.

Cette solution a retenu ma préférence pour plusieurs raisons : la création d'un poste d'informaticien n'était pas supportable financièrement par le Service, son isolement ne permettrait pas d'assurer à la fois la maintenance des appareils, la formation des personnels et le développement du logiciel, alors que ces services sont assurés dans le cadre du G.I.E. pour un coût inférieur de moitié. Le G.I.E. est composé de neuf Services de Tutelles qui se partagent les prestations de 4 E.T.P. Informaticiens. Actuellement, chaque personnel possède un poste informatique interactif à capacité réduite, ou un PC pour les Secrétaires. La consultation des comptes des majeurs, les ordres de virement, l'impression des comptes peut se faire directement de chaque poste de travail par le biais d'une messagerie comptable.

Une messagerie bureautique permet de communiquer entre tous les postes. Le budget de chaque personne, les engagements en cours, les factures à payer, le solde du compte sont autant d'éléments de connaissance immédiatement disponibles à l'utilisateur mais aussi au collègue qui assure le remplacement d'un Délégué absent.

Les différents applicatifs de ce logiciel permettent une vision transversale de la situation d'un majeur protégé depuis tous les postes de service. La saisie d'informations et des ordres de paiement est sécurisée à partir de chaque poste à l'aide d'un code confidentiel et la signature électronique de l'opérateur est repérable.

La mise en réseau de toutes les informations concernant la situation d'un majeur protégé permet la mutualisation des informations et des connaissances en temps réel ce qui facilite le partenariat interne et améliore le service rendu aux usagers.

La modernisation de l'outil informatique a permis de rationaliser les procédures comptables et de sécuriser les pratiques de gestion confiées aux Délégués. C'est un outil de contrôle qui, par l'installation de verrous informatiques, bloque la modification de certaines données telles que les adresses de virement, le plafonnement des envois de fond, les paiements non provisionnés,... autant de points qui doivent être motivés et soumis à autorisation du Chef de Service.

3.4.4 L'évaluation des pratiques et la recherche de la qualité

La nouvelle organisation du travail et le partenariat de proximité n'ont de sens que si l'utilisateur en tire bénéfice. Est-ce que son accueil, son information et sa participation au projet personnalisé sont mieux exercés ? Il est important de s'assurer de la satisfaction perçue par l'utilisateur du Service Tutelles. « La satisfaction des usagers du Service passe par la diminution de l'approximatif et s'inscrit dans une régularité de fonctionnement du Service afin de garantir un niveau impératif de prestations minimales »⁴⁵.

La mise en pratique du schéma d'intervention auprès des majeurs protégés (cf. annexe 4) doit permettre au Chef de Service cette évaluation interne, car il est présent aux moments clés de la mesure de protection :

- A la première visite au domicile de la personne avec le Délégué référent. C'est l'occasion d'informer le majeur protégé des conséquences de la mesure sur sa vie quotidienne et de ses droits de recours, de recueillir ses attentes et ses besoins et de lui remettre la plaquette d'information.
- Au terme de la période d'investigation (trois mois) en présence du majeur protégé, des partenaires concernés et du Délégué pour l'élaboration du plan d'action.
- A la date anniversaire de la mesure avec les mêmes acteurs.

Par ailleurs, les groupes de travail transversaux au service (fréquence bimensuelle) constituent des forces de propositions qui alimentent régulièrement l'évaluation de notre fonctionnement interne.

L'évaluation externe est un outil complémentaire indispensable pour le Directeur. Les conventions à passer avec les partenaires devront prévoir une évaluation annuelle ou seront re-interrogés nos fonctionnements, voire nos objectifs. « Il s'agit de promouvoir la cohérence externe de l'établissement, celle des complémentarités, du travail en réseau et des stratégies d'alliance »⁴⁶.

Le service de protection doit être l'une des étapes d'une filière de prise en charge plus globale, car l'utilisateur peut se trouver tour à tour à domicile, en établissement ou chez un prestataire de services. Il doit pouvoir trouver, sur le territoire, des acteurs qui offrent des prestations complémentaires et coordonnées pour éviter toute rupture de prise en charge.

CONCLUSION INTERMEDIAIRE

Dans cette troisième partie, j'ai développé la mise en œuvre de la stratégie partenariale du service de protection de la S.E.P.B.

Le projet de création des permanences sur le territoire répond à l'exigence d'un travail social de proximité auprès des usagers et des partenaires, pour mener à bien, ensemble, des actions d'accompagnement des personnes protégées.

La campagne d'information du service de protection auprès des partenaires prend appui sur le projet de service qui rend plus lisible les actions de protection, les limites de ses missions et la nécessaire complémentarité des acteurs sur le territoire.

Le changement interne du service a pu s'amorcer en mobilisant la participation et la compétence de l'ensemble des salariés autour de trois axes :

- un redéploiement des compétences

⁴⁵ BAUER, Michel. DELOGE, Jean-Paul. P.34. Réf. 42 p.68.

⁴⁶ DUCALET, Philippe. LAFORCADE, Michel. *Puïser la qualité dans les institutions sanitaires et sociales*, p.74.

- le décloisonnement des actions et de nouvelles coopérations
- la création de nouveaux modes de régulation

La dynamique engendrée par ce triple mouvement doit permettre une meilleure prise en compte des besoins des personnes en difficulté sociale du service de protection de la S.E.P.B.

CONCLUSION GENERALE

Dans ce mémoire, j'ai essayé de mettre en évidence les limites du service de protection de la S.E.P.B. confronté à un nouveau public en situation d'exclusion sociale. A elle seule, la mesure de protection privative de libertés individuelles n'est pas une réponse adaptée et suffisante pour répondre aux besoins d'accompagnement social et de ré-affiliation de ces personnes. L'inscription des mesures de protection dans un travail social de proximité coordonné avec un réseau de partenaires au plus près des besoins des usagers me paraît être actuellement la réponse la plus adaptée aux problématiques de ces personnes, pour leur faciliter l'accès à l'autonomie et aux dispositifs de droit commun.

Le projet de refonte du dispositif des majeurs protégés devra prendre en compte ces nouveaux publics. Une mesure de gestion budgétaire et sociale étendue à tous les types de revenus et non privative de libertés individuelles, comprenant le financement de l'accompagnement des personnes en vue de leur insertion correspondrait mieux à la primauté donnée à la personne dans la mesure de protection. Je reprendrai les termes du Garde des Sceaux dans son discours introductif aux Assises de la Tutelle « La prise en compte de la personne doit se traduire par le respect de la liberté individuelle du majeur protégé, une mesure de protection n'ayant à être prise que lorsqu'elle est strictement nécessaire et s'il ne peut être pourvu d'une autre manière à ses besoins par l'individualisation de la mesure en fonction du degré d'incapacité et le respect de sa volonté autant qu'il est possible ainsi que de sa dignité »⁴⁷.

La production sociale du Service Tutelles de la S.E.P.B. doit être tendue vers cet objectif. Le développement de multiples partenaires, le travail en réseau favorisent l'écoute, l'échange avec les personnes protégées, la prise en compte d'un travail de proximité sur le territoire d'intervention sont les moyens que nous avons choisis pour permettre à l'exercice des mesures de protection de redonner toute sa place à la personne protégée pour la re-inscrire dans la société.

⁴⁷ GUIGOU, Elisabeth. Discours introductif. Réf. 11 p. 12

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

BARREYRE, Jean-Yves. BOUQUET, Brigitte. CHANTREAU, André. LASSUS, Pierre. *Dictionnaire critique de l'action sociale*. Paris : Ed. Bayard, 1995.

BAUER, Michel. DELOGE, Jean-Paul. *Qualité : réussir la certification des services de tutelles*. Paris : Ed. ESF, 1999.

BRENOT, Jacques. TUVÉE, Louis. *Le changement dans les organisations*. Paris : Ed. PUF, 1996.

BROVELLI, Gérard. NOGUES, Henri. *La tutelle aux majeurs protégés : la loi de 1968 et sa mise en œuvre*. Université de Nantes, Centre d'Economie des Besoins Sociaux, 1991.

CASTEL, Robert. DONZELOT, J. (sous la direction de). *De l'indigence à l'exclusion, la désaffiliation, dans Face à l'exclusion, le modèle français*. Ed. Esprit, 1991.

DUCALET, Philippe. LAFORCADE, Michel. *Penser la qualité dans les institutions sanitaires et sociales*. Ed. Seli Arslan, 2000.

LEFEVRE, Patrick. *Guide de la fonction directeur d'établissement social et médico-social*. Paris : Ed. Dunod. 1999.

MASSIP, Jacques. *La réforme du droit des incapables majeurs*. Tome 1. Répertoire du notariat. Paris : Ed. Defresnois, 1997.

MIRAMON, Jean-Marie. *Manager le changement dans l'action sociale*. Paris : Ed. ENSP, 1996.

PAUGAM, Serge. *La disqualification sociale, essai sur la nouvelle pauvreté*. Paris : Ed. PUF, 1991.

THEVENET, Amédée. *Créer, gérer, contrôler un équipement social ou médico-social*. Paris : Ed. ESF, 1993.

RAPPORTS ET DOCUMENTS

ADAM, Michel. *Les conditions du partenariat*. In Les Cahiers du Partenariat, 6 août 1998.

BAUER, Michel et al. *La nouvelle protection des majeurs, enjeux et propositions*. Février 1997.

BOULANGER, Pierre. PERELMAN, Guy. *Le réseau et l'infini*. In Le Nouveau Mascaret, n° 44.

DUCALET, Philippe. *Le directeur, la qualité et le management des ressources humaines*. In Le Nouveau Mascaret, N° 54.

LAFORE, Robert. Directeur IEP BORDEAUX. *Le droit aux droits*. In Informations Sociales, n°87.

Rapport d'enquête sur le fonctionnement du dispositif de protection des majeurs protégés, juillet 1998.

Inspection Générale des Finances

Inspection Générale des Services Judiciaires

Inspection Générale des Affaires Sociales

Etabli par : Jean-Baptiste de Foucauld, Inspecteur Général des Finances
Michel TREMOIS, Inspecteur Général des Affaires Sociales

La Tutelle des adultes, une mesure de protection aux effets économiques et sociaux. Rapport final, groupe de travail des UDAF du Sud-Ouest avec le concours du professeur Henry NOGUES, juin 1998.

La Recommandation Européenne n° R 99.4 du 23 février 1999 du Comité des Ministres aux états membres sur les principes concernant la protection juridique des majeurs incapables et de son exposé des motifs.

Rapport FAVARD : groupe de travail interministériel sur le dispositif de protection des majeurs. Rapport définitif, avril 2000.

Fonctions Tutélaires : évolutions des pratiques et transformation de la professionnalité des Délégués, juin 1997.

Cabinet FORS : Isabelle BENJAMIN

François MINARD

Recherche Sociale : Christophe ROBERT

28, rue Godefroy Cavaignac, 75011 PARIS.

Référentiel qualité d'une association d'insertion par l'économie de Poitou-Charentes au sein du réseau IRIS, in Les Cahiers du Partenariat de M. ADAM.

GILLOT, Dominique. Secrétaire d'Etat à la Santé et à l'Action Sociale. *Vers une réforme des Tutelles d'ampleur*. In Réalités Familiales, 1999.