



ENSP

ÉCOLE NATIONALE DE
LA SANTÉ PUBLIQUE

RENNES

CAFDES

Promotion 2006

Personnes en difficulté sociale

**CONJUGUER L'ACTION DE JUSTICE ET LE RESPECT
DE LA CITOYENNETÉ DANS L'EXERCICE D'UN
MANDAT TUTÉLAIRE**

**Le majeur protégé comme sujet au croisement
de l'action sociale et de l'action de justice**

Denis FOULDRIN

Remerciements

La rédaction de ce mémoire dans le cadre de ma formation de directeur d'établissement à caractère social ou médico-social a pu être réalisée grâce à mes proches qui ont su faire preuve de compréhension et de tolérance quand je n'ai pas été aussi disponible qu'ils l'auraient souhaité.

Qu'ils soient ici remerciés pour leur patience, leurs encouragements et la confiance qu'ils m'ont témoignée.

Je tiens également à évoquer les nombreux professionnels, et en particulier mes collègues du Centre Maurice Begouën Demeaux du Havre ainsi que les salariés de l'Association Tutélaire des Vosges et ceux de l'Association Tutélaire du Nord qui, par leurs questions, leurs remarques et leurs suggestions m'ont aidé à forger ma réflexion.

Mon directeur de mémoire, Monsieur Claude BELLIN, m'a accompagné tout au long de la rédaction, long chemin fait de construction et de déconstruction. Malgré un emploi du temps surchargé, il a toujours eu une écoute attentive, ponctuée de remarques et de conseils pertinents et avisés. Je lui en suis reconnaissant.

J'aurais dû commencer par eux : je souhaite remercier les personnes qui bénéficient d'une mesure de tutelle ou de curatelle exercée par le C.M.B.D. et que je côtoie depuis de nombreuses années.

Leurs propos, leurs difficultés exprimées parfois douloureusement, leurs petites phrases parfois cinglantes, parfois aimables m'ont aidé à ne pas tomber dans la routine et m'ont obligé à une réflexion dynamique. Leurs réactions, leurs réflexions et leurs actes ont pour conséquences un apprentissage permanent et une découverte au fil des jours. C'est aussi à leur contact que je trouve l'énergie d'exercer une profession que d'aucun qualifie de «difficile».

Enfin, ne pouvant le nommer, je tiens à remercier ce majeur protégé, qui, mécontent de devoir changer de délégué à la tutelle pour des raisons d'organisation indépendante de ma volonté, a su me rappeler l'importance de la sémantique dans ce qui fait le cœur du métier de mandataire de justice en me disant : «Monsieur, nous ne sommes pas que des dossiers, nous sommes aussi des êtres humains».

Sommaire

INTRODUCTION.....	1
1 DE LA PROTECTION JURIDIQUE OU SOCIALE A LA PROTECTION JURIDIQUE ET SOCIALE	5
1.1 La population et son évolution.....	5
1.1.1 Les caractéristiques de la population.....	5
1.1.2 Les besoins des usagers.....	6
1.1.3 La demande des usagers.....	6
1.1.4 Le changement de population du C.M.B.D.....	7
1.1.5 Le changement de comportement.....	9
1.2 Les fondements historiques et juridiques de l'activité tutélaire.....	10
1.2.1 Historique.....	10
1.2.2 La loi du 18 octobre 1966.....	11
1.2.3 La loi du 3 janvier 1968	11
1.3 L'évolution du C.M.B.D.....	13
1.3.1 1955-1975 : Du bénévolat au salariat, les débuts de la professionnalisation	13
1.3.2 1975-1995 : La transformation de l'activité par le changement de population	14
1.3.3 1995-1998 : Une période de turbulences	15
1.3.4 1998-2005 : De la gestion des prestations sociales à la mesure de protection juridique et sociale	16
1.3.5 Le C.M.B.D. en 2006.....	17
1.4 Qu'est-ce qu'un majeur protégé ?.....	18
1.4.1 Le majeur protégé	18
1.4.2 La famille de la personne protégée.....	18
1.4.3 Les autres intervenants	19
1.5 Le contexte sociétal.....	19
1.5.1 Les inspections de 1998 et le rapport FAVARD	20
1.5.2 Le contexte européen.....	21
1.5.3 Les lois 2002-2 du 2 janvier et 2005-102 du 11 février 2005	22
1.5.4 Le projet de réforme du Ministère de la Justice.....	23
1.6 Conclusion intermédiaire.....	25

2	LA PERSONNE AU CENTRE DES PREOCCUPATIONS	27
2.1	Citoyenneté et mandat de justice : antinomie ?	27
2.1.1	La notion de citoyenneté.....	27
2.1.2	La reconnaissance de la personne et le mandat de justice.....	28
2.1.3	Exclusion sociale, dépendance et autonomie	30
2.1.4	Éthique et déontologie dans les mesures de protection	32
2.2	Analyser les pratiques en cours.....	33
2.2.1	Des outils d'analyse.....	33
2.2.2	Le comportement des professionnels	34
2.2.3	Les représentations des professionnels.....	38
2.2.4	Le partenariat.....	40
2.2.5	La place de l'intervenant tuteur	41
2.3	Changer l'organisation.....	42
2.3.1	Changement et organisation.....	42
2.3.2	Standardisation et formalisation	43
2.3.3	Mobiliser le personnel	45
2.4	L'accompagnement à la personne.....	47
2.4.1	L'attitude de l'aidant.....	48
2.4.2	Les supports de la relation d'accompagnement à la personne	49
2.5	Conclusion intermédiaire.....	50
3	UNE ORGANISATION POUR CONJUGUER BESOINS ET MANDAT	51
3.1	Transversalité et pluridisciplinarité.....	51
3.1.1	Le pôle prélude	52
3.1.2	Le conseiller juridique et le conseiller financier	55
3.1.3	Le pôle comptable.....	57
3.1.4	Vers une spécialisation : le pôle établissement	58
3.2	Vers une démarche qualité.....	60
3.2.1	Les procédures organisationnelles	61
3.2.2	La grille d'accompagnement et l'évaluation	63
3.2.3	Le travail en binômes.....	65
3.3	Anticiper le changement.....	68
3.3.1	Projet associatif et projet d'établissement	68
3.3.2	S'ouvrir sur l'extérieur	70
3.3.3	Le majeur protégé acteur.....	71

CONCLUSION	75
BIBLIOGRAPHIE.....	77
LISTE DES ANNEXES.....	I
ANNEXE 1	II
ANNEXE 2.....	III
ANNEXE 3.....	IV
ANNEXE 4.....	V
ANNEXE 5.....	VI
ANNEXE 6.....	XII
ANNEXE 7.....	XIII
ANNEXE 8.....	XXI
ANNEXE 9.....	XXVI

Liste des sigles utilisés

- ✓ A.S.E : Aide Sociale à l'Enfance
- ✓ C.A.F : Caisse d'Allocations Familiales
- ✓ C.A.S.F : Code de l'Action Sociale et des Familles
- ✓ C.C : Code Civil
- ✓ C.E : Curatelle d'Etat
- ✓ C.M.B.D : Centre Maurice Bégouën Demeaux
- ✓ C.P.A.M : Caisse Primaire d'Assurance Maladie
- ✓ D.D.A.S.S : Direction Départementale de l'Action Sanitaire et Sociale
- ✓ D.G.A.S : Direction Générale de l'Action Sociale
- ✓ E.S.A.T : Etablissement et Service d'Aide par le Travail
- ✓ E.T.P : Equivalent Temps Plein
- ✓ FNAT : Fédération Nationale des Associations Tutélaires
- ✓ I.N.S.E.E : Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques
- ✓ I.S.O : International Standardization for Organization
- ✓ R.M.I : Revenu Minimum d'Insertion
- ✓ S.A.M.S.A.H : Service d'Accompagnement Médico-social pour Adultes Handicapés
- ✓ S.A.V.S : Service d'Accompagnement à la Vie Sociale
- ✓ S.M.I.C : Salaire Minimum Interprofessionnel de Croissance
- ✓ T.E : Tutelle d'Etat
- ✓ T.P.S : Tutelle aux Prestations Sociales
- ✓ T.P.S.A : Tutelle aux Prestations Sociales Adultes
- ✓ T.P.S.E : Tutelle aux Prestations Sociales Enfants
- ✓ U.N.A.F : Union Nationale des Associations Familiales

INTRODUCTION

Travailler sous mandat judiciaire offre l'avantage de connaître précisément les missions à conduire auprès des personnes à qui l'on s'adresse.

Cependant, la finalité de l'intervention réside dans la satisfaction des besoins et des attentes des usagers. Or, dans ce cadre, il arrive que le contenu du mandat devienne prépondérant, au détriment de l'expression de son bénéficiaire. La décision de justice peut alors être une entrave à l'exercice de la citoyenneté par les majeurs protégés eux-mêmes. La gestion des revenus des majeurs protégés donne un pouvoir important et il est possible, en suivant scrupuleusement les directives ordonnées par le mandat de justice, d'exercer une mesure sans respecter totalement les droits de la personne, ses choix de vie et ses désirs.

Les difficultés, la plupart du temps liées à un handicap et l'organisation du processus de l'exercice de la mesure de protection sont susceptibles de renforcer les effets de contrainte du mandat judiciaire. Le travail du délégué à la tutelle peut ainsi développer une forme de maltraitance des droits fondamentaux des usagers au lieu d'être « *un allié de la partie libre du majeur* »¹.

Pour éviter ce risque dommageable à l'utilisateur, je choisis de placer la qualité de relation entre l'aidant et l'aidé et le travail de proximité (accueil au C.M.B.D. ou visites à domicile) comme des éléments essentiels à ce travail spécifique.

La protection juridique n'est pas un outil de politique sociale : c'est une « *structure instituante* »² qui a partie liée avec la loi. Elle fait ainsi intégralement partie d'un projet qui place la liberté au centre de la réflexion et des actions à mener. Si la loi est générale, chaque situation est singulière et complexe. Il devient alors indispensable de veiller aux risques de fragmentation des personnes qui mettraient à mal le sens de l'action au profit d'une volonté de gestion.

L'activité du Centre Maurice Begouën Demeaux (C.M.B.D.), association tutélaire où j'exerce les fonctions de responsable de service attaché à la direction afin, selon ma fiche de poste, « d'organiser et de coordonner l'ensemble de l'activité tutélaire », n'échappe pas à la question du respect de l'exercice de la citoyenneté par les usagers. Pour qu'ils soient citoyens tout en supportant l'intervention de justice, il faut leur permettre de demeurer sujets.

¹ SASSIER Monique. *Rapport général des Assises de la tutelle*. Paris, 1999.

Disponible sur Internet : <http://www.unaf.fr> [visité le 9 mars 2006]

² R.SCELLES, M.SASSIER. Assurer la protection d'un majeur. Editions CTNERHI, 2002. p125.

Cette réflexion que je propose de mener en me positionnant en directeur de cette structure, trouve, en partie, son origine dans les demandes et les besoins des majeurs protégés qui se sont transformés au cours de ces dix dernières années et dans l'évolution socio-démographique de cette population.

Cependant, cette question dépasse largement les évolutions des majeurs protégés et du cadre de l'établissement.

Les travaux du Conseil de l'Europe et les projets du Ministère de la Justice indiquent des tendances que l'activité tutélaire prendra vraisemblablement à ce sujet dans les années à venir. Si, à ce jour, celle-ci n'est pas assujettie à la loi du 2 janvier 2002, son implication dans le champ du secteur social et médico-social ne saurait en ignorer son origine, son sens et son importance.

Il existe une réelle corrélation entre l'évolution sociétale actuelle, la transformation de la population concernée et les orientations du cadre législatif des mesures de protection.

Les changements du contexte dans lequel le Centre Maurice Begouën Demeaux (C.M.B.D.) agit, m'incitent à visiter à nouveau les pratiques de cet établissement.

Bien plus que de rendre légitime cette réflexion, ce dernier point la rend incontournable. Elle devient une nécessité à la qualité des prestations des services tutélares qui se fixent pour mission d'exercer une mesure de justice tout en privilégiant l'autonomie des personnes auxquelles elles s'adressent, c'est-à-dire, en leur assurant une liberté optimum et un véritable droit à l'exercice de leur citoyenneté.

Il n'est pas question, dans mon mémoire, de traiter de la loi et de la justice en général mais de réfléchir, à partir des situations particulières des majeurs protégés, aux moyens que je dois orchestrer pour répondre au plus près à leurs besoins.

Au C.M.B.D., ceux-ci ont été organisés à partir du contenu du mandat qui repose sur la loi du 3 janvier 1968, laquelle privilégiait nettement la tutelle ou la curatelle aux biens en oubliant la protection de la personne. Sans être inadaptées, les réponses proposées aux majeurs protégés aujourd'hui sont parfois incomplètes ou insuffisantes.

La question centrale devient alors : comment dans un contexte contraignant et évolutif, exécuter un mandat judiciaire en optimisant les capacités de ces personnes à exercer leur citoyenneté?

Pour expliquer ma démarche, je reprendrai l'expression de Régine SCHELLES et de Monique SASSIER : « *Mener un raisonnement dialectique entre la nécessité de protéger et celle de ne pas entraver la liberté du sujet* »³

³ R.SCELLES,M.SASSIER. Op. cit. p126.

A partir des constats de l'évolution du contexte environnemental, de l'évolution de la population, de la contrainte imposée par le mandat judiciaire et du cadre institutionnel, je formule l'hypothèse que l'exercice des mesures de protection peut contribuer à restaurer ou développer l'exercice de la citoyenneté des majeurs protégés ou se révéler une opportunité d'y parvenir.

Cette réflexion peut être le départ d'une dynamique qui réduira l'apparente antinomie entre le mandat de justice et la recherche permanente d'un droit optimum à la citoyenneté. Conjuguer, dans ce sens, c'est réunir ces deux points pour atteindre un même résultat : permettre au majeur protégé de trouver sa place en tant que sujet au croisement de l'action sociale et de l'action de justice.

Je propose de mener ce travail en partant des attentes et des besoins de cette population ainsi que de ses particularités.

Je situerai ensuite celui-ci dans le contexte législatif et sociétal de ce champ d'intervention et dans le contexte historique de l'association.

En tenant compte des pratiques en cours dans l'établissement, je proposerai un mode d'organisation cherchant à favoriser l'exercice de la citoyenneté de l'utilisateur. Ce projet s'élaborera en se centrant sur les principales étapes qui jalonnent généralement le déroulement d'une mesure de protection juridique.

Il s'agira aussi, de s'interroger sur les positionnements à choisir pour accompagner ce changement tout en étant force de proposition afin de concilier le respect des droits fondamentaux des majeurs protégés avec le respect du mandat tutélaire.

1 DE LA PROTECTION JURIDIQUE OU SOCIALE A LA PROTECTION JURIDIQUE ET SOCIALE

1.1 La population et son évolution

La question du respect de la citoyenneté a émergé d'abord à partir de l'évolution de la population des majeurs protégés. En effet, non seulement ses caractéristiques socio-démographiques se sont modifiées mais le comportement et les demandes voire même les revendications des personnes sous protection juridique ont évolué. Une observation de ces changements permet de mieux connaître les personnes auxquelles une association tutélaire s'adresse. Elle est le point de départ de ma réflexion imposée en fait, par les majeurs protégés eux-mêmes.

1.1.1 Les caractéristiques de la population

En France, 1% de la population totale bénéficie d'une mesure de protection juridique alors qu'en Europe ce taux atteint 0,5 %. Le nombre de mesures augmente de 4 % par an particulièrement en raison de l'allongement de la durée de vie. En 2006, 2 300 000 personnes ont plus de 80 ans, elles seront 7 000 000 en 2040⁴. La moitié des mesures, en France, sont confiées à la famille, l'autre moitié est exercée par des tiers (gérants de tutelle privés ou hospitaliers et associations).

Le niveau de ressources de cette population est inférieur à la moyenne nationale. En 2002, 43 % avaient des revenus inférieurs ou égaux au minimum vieillesse et 87 % vivaient avec des revenus inférieurs ou égaux au S.M.I.C⁵.

Enfin, des corrélations émergent : les majeurs sont plus nombreux dans les régions où l'âge moyen est plus élevé, où le nombre de personnes en situation de handicap est fort et, dans les zones rurales⁴.

En raison de son histoire, le C.M.B.D. s'adresse à une population très défavorisée dont les caractéristiques sont amplifiées par rapport à ce qui est observé à l'échelon national.

Une étude concernant l'ensemble des mesures attribuées au C.M.B.D. en 2002 le confirme et apporte les précisions suivantes : 11 % des personnes suivies ont été

⁴ Intervention de M. BURGELIN Procureur Général près de la Cour de Cassation. *Colloque sur la tutelle*. Paris 21/03/2006. Disponible sur Internet : <http://www.justice.gouv.fr>. [Visité le 4 mai 2006]

⁵ Ministère des affaires sociales. DGAS. *Enquête annuelle 2002*. Disponible sur Internet : <http://www.fnat.fr> [visité le 20 mai 2006]

confiées à l'Aide Sociale à l'Enfance (A.S.E) ; il s'agit très souvent de gens vivant seuls (86 %) avec de faibles revenus, majoritairement des hommes. L'habitat est plutôt locatif (42%) mais aussi très précaire. Les motifs retenus par le tribunal pour désigner le C.M.B.D. révèlent un fort isolement : conflits, éloignement, refus, indifférence. Les demandes émanent de services sociaux pour 71% des cas et les raisons avancées sont les difficultés à gérer l'argent sur fond de maladie et de handicap, souvent mental.

Ces quelques repères, trop vite évoqués, sont illustrés par les graphiques en annexe 1 et 2 construits à partir d'une étude des caractéristiques de l'ensemble des dossiers confiés au C.M.B.D. en 2002. Ils permettent de mesurer que, plus que tout autre, cette population rencontre des difficultés à vivre en milieu ordinaire et à exercer pleinement ses droits de citoyen. J'en tire comme conclusion, un devoir de vigilance accrue dans la façon de travailler auprès de ces personnes vulnérables et fragiles afin que la mesure de protection ne contribue pas à renforcer l'exclusion ou l'isolement mais au contraire contribue à faciliter l'expression de leurs droits et de leurs aspirations au sein d'un environnement où ils peuvent trouver leur place.

1.1.2 Les besoins des usagers

Sans affirmer qu'ils ont été précisément évalués avant le prononcé de la mesure de protection, nous pouvons considérer qu'une partie de ceux-ci ont été repérés par la personne ou le service social qui est à l'origine du signalement : pour solliciter l'intervention du Juge, il a fallu décrire les difficultés rencontrées par l'utilisateur, les risques qu'il encourt.

Cette première approche indique, par défaut, une partie des besoins potentiels : en identifiant ce qui fait défaut, on peut élaborer des projets d'actions pour améliorer les situations et pallier les manques. Bien sûr, cette première étape ne peut suffire à une évaluation fiable des besoins : elle n'est qu'un premier indicateur. Elle sera pourtant déterminante puisqu'elle va déclencher la saisine du Juge lequel, par sa décision appuyée sur une expertise médicale, validera ou non la demande. Il appartient au directeur de l'association tutélaire de veiller à ce que ce point de départ soit pris en considération dans le processus de l'intervention et à ce qu'il soit confronté avec les besoins que l'intéressé lui-même exprimera si l'on veut que ce dernier trouve véritablement sa place en tant que sujet. L'adéquation des actions entreprises avec ceux-ci pourra alors être recherchée pour que les droits fondamentaux de la personne soient respectés.

1.1.3 La demande des usagers

Il peut paraître paradoxal de parler de demande pour des usagers qui n'ont pas le choix d'accepter ou de refuser la mesure qui les concerne. Même, s'ils ont fait appel dans les quinze jours suivant la notification du jugement, la décision du magistrat est toujours

revêtue de l'exécution provisoire. Il est rare qu'en appel, le jugement soit infirmé par la décision d'une mainlevée de la mesure.

Cependant, je crois que l'expression de la demande de l'utilisateur n'est pas incompatible avec une intervention au caractère contraignant.

En reprenant la totalité des fiches de renseignements (document interne au C.M.B.D.) établies durant l'année 2005, lors du premier entretien, je constate que 9% des personnes disent être opposées à la mesure. Parmi celles-ci, la moitié se désiste de leur appel (quand il a lieu) ou accepte l'aide apportée par notre intervention, après l'avoir « expérimentée ».

La plupart des majeurs protégés répondent spontanément, parfois précisément à la question: « Qu'attendez-vous de la mesure ? » posée dès la première visite . Il y a donc, dans la plupart des cas, une demande explicite quant à l'aide attendue, ce qui ne signifie pas une adhésion à la totalité du contenu du mandat.

De plus, il n'est pas rare de mesurer que, si la demande n'est pas clairement formulée, le fait de donner à voir des difficultés, de poser ou de ne pas faire certains actes peut correspondre à une forme de demande implicite d'aide et de soutien, parfois d'appel au secours.

C'est à partir de ce constat de l'existence d'attentes et de demandes venant des majeurs protégés que se pose la question de la place de l'utilisateur. L'éthique de l'association et l'organisation des services peuvent contribuer à y répondre favorablement ou, au contraire, empêcher l'utilisateur d'être véritablement sujet. Toute la difficulté consiste à pouvoir répondre à ces demandes, à respecter les choix de l'utilisateur dans un cadre judiciaire imposé qui réglemente et limite ses capacités à agir seul.

1.1.4 Le changement de population du C.M.B.D.

L'arrivée massive, au C.M.B.D, de mesures déferées à l'état, a eu pour conséquence de déborder le cadre de la protection sociale (tutelle aux prestations) pour s'orienter vers la protection juridique et sociale. En effet, les mesures dites « d'Etat » s'adressent à tous types de personnes ne pouvant seule diriger ses affaires alors que les tutelles aux prestations ne s'adressent qu'à des personnes bénéficiaires de prestations sociales ne possédant, la plupart du temps aucun patrimoine et aucun revenu salarié. La précarité des revenus et l'endettement ne sont donc plus les seules causes de l'intervention : le C.M.B.D. s'adresse dorénavant à des personnes devenues dépendantes mais qui ont eu un passé professionnel, une vie de famille, une vie sociale parfois dense et dont les revenus ne sont pas des minima sociaux tels que le revenu minimum d'insertion (R.M.I), la pension d'invalidité ou l'allocation adulte handicapé (A.A.H). Il s'agit donc de gérer aussi des comptes bancaires, des biens immobiliers ou mobiliers, d'aider à l'organisation de la vie quotidienne en tenant compte de ce passé et de l'environnement de la personne.

Une autre transformation de la population suivie par le C.M.B.D. concerne l'augmentation du nombre de personnes âgées et même très âgées. La politique du maintien à domicile, l'allongement de la durée de la vie et le vieillissement corrélatif de la population, la transformation de la cellule familiale et l'absence ou la modification des solidarités familiales et de proximité en sont les causes principales.

Selon les statistiques de l'Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques (I.N.S.E.E.), en 2005, 3,5 millions de personnes âgées, malgré leur dépendance vivaient à leur domicile et la moitié d'entre elles étaient aidées par leur entourage en raison de l'insuffisance des aides à domicile. L'autre moitié devait se satisfaire des aides et, il n'est pas rare que pour pallier certaines difficultés dans l'organisation de la vie quotidienne, une mesure de protection soit envisagée.

La gérontologie est un domaine peu connu des travailleurs sociaux de l'association. Nombreux sont les assistantes de service social et les éducateurs en exercice au C.M.B.D. qui n'ont pas abordé les questions du vieillissement ou de la dépendance au cours de leur formation initiale. L'exercice d'une mesure de protection auprès de personnes âgées nécessite des connaissances précises (allocation personnalisée d'autonomie, aides à domicile...) et un accompagnement spécifique à la personne ce qui est une nouveauté pour l'association.

Enfin, dénoncé par les associations tutélaires, et longuement évoqué aux assises de la tutelle organisées par l'U.N.A.F en 1999 à Paris, le recours à la mesure de tutelle et de curatelle pour répondre à des difficultés d'ordre avant tout social est devenu fréquent.

Lors d'une réunion de la Commission des Affaires Sociales devant l'Assemblée Nationale M. CLEMENT, Garde des Sceaux, Ministre de la Justice déclarait : « *face à l'augmentation de la précarisation et à l'exclusion qui en résulte, nombre de mesures de protection juridique sont prononcées à des fins d'accompagnement social, indépendamment de toute altération des facultés mentales* »⁶. C'est parfois l'exclusion ou la désocialisation qui génère des comportements considérés ensuite comme l'indicateur d'une altération des facultés aboutissant à la protection juridique et non le contraire.

Ce changement de population m'amène à m'interroger sur les modes d'intervention qui doivent intégrer ces transformations, à imaginer des choix socio-éducatifs et des actions de management pour que les réponses des personnels demeurent aussi adaptées que possible et que l'expression des majeurs protégés ait toute sa place.

⁶ M. CLEMENT, Garde des Sceaux, Ministre de la Justice. *Commission des affaires sociales devant l'Assemblée Nationale*. Paris, 22 mars 2006. Disponible sur Internet : [http:// www.fnat.fr](http://www.fnat.fr) [consulté le 13/02/2006]

1.1.5 Le changement de comportement

Bien qu'une grande partie de la population à laquelle s'adresse une association tutélaire soit concernée de près par les phénomènes et les processus d'exclusion sociale, l'évolution de celle-ci n'est pas déconnectée d'un contexte sociétal plus général.

L'époque où des professionnels intervenaient sur les bases d'une incapacité réelle ou supposée en « prenant en charge » est révolue.

L'intervention en lieu et place de l'usager au nom du professionnalisme sans tenir compte de ses désirs ne peut être une réponse adaptée. Elle serait, de plus, contraire à la recherche d'une progression potentielle quelque soit la gravité du handicap. Enfin, il ne se passe pas de jour sans que des revendications liées à la reconnaissance de la personne et particulièrement à son statut de citoyen ne soient exprimées.

A cela s'ajoutent parfois les attentes des membres de sa famille qui, s'ils n'ont pas accepté d'être désignés tuteurs ou curateurs, sollicitent souvent des informations et souhaitent apporter leur contribution dans la vie de leur parent.

L'exigence légitime des majeurs protégés, d'une totale transparence dans la gestion de leurs comptes fait dorénavant partie du quotidien dans le métier de délégué à la tutelle. De plus en plus souvent, elle est assortie du désir de participer à la prise de décisions.

Ces demandes sont l'une des origines du paradoxe auquel sont confrontées les associations tutélares. Il s'agit à la fois de poser des actes visant à protéger la personne, y compris contre elle-même, de respecter les contraintes d'un mandat de justice et de prendre en compte les demandes et les besoins des majeurs protégés.

Enfin, signe des temps, la tendance à la judiciarisation se confirme dans l'exercice de notre métier. Le C.M.B.D., au 31 décembre 2005 avait en charge deux cents affaires judiciaires en cours pour le compte des usagers. Certaines sont de simples litiges assez faciles à régler, d'autres sont infiniment plus complexes (Cour d'Assises, mise en cause de la responsabilité civile suite à des sinistres graves).

Ce constat se complète par un autre qui soulève très directement la question de la place de l'usager : les majeurs protégés n'hésitent plus à avoir recours aux tribunaux ou à saisir le juge des tutelles lorsqu'ils se trouvent en opposition avec le délégué à la tutelle.

Ce dernier doit faire, plus qu'avant, preuve de rigueur en rendant compte de son travail à sa hiérarchie, au juge et à l'intéressé. Son argumentation quant aux choix faits ou proposés doit être solide, précise et faire l'objet d'une information-négociation permanente.

Il y a donc nécessité à ce que jinitie et anime la réflexion à ce sujet au sein de l'établissement puisque ces comportements évincent le « délégué-acteur qui fait pour », le positionnent en accompagnateur et en coordinateur en accordant une importance particulière à l'expression des usagers. C'est à partir de celle-ci ou avec celle-ci que vont

se construire des projets personnels et individualisés. Ils deviendront la ligne directrice du sens de l'action des délégués à la tutelle.

Ce changement de comportement invite l'intervenant à agir en premier lieu à partir des aspirations et des capacités des usagers, à l'intérieur d'un cadre juridique. Il soulève alors la question de conjuguer le respect de l'exercice de leur citoyenneté avec l'application de la décision du juge des tutelles. Signe de progrès dans une société démocratique, il contribue à rappeler ou à réorienter la finalité de l'aide engendrée par l'action de justice.

Au C.M.B.D., ces mutations qui touchent directement le cœur du métier de mandataire de justice sont en cours. Comme tout changement dans une organisation, elles demandent qu'en tant que responsable je l'accompagne par des stratégies organisationnelles et managériales.

1.2 Les fondements historiques et juridiques de l'activité tutélaire

Le respect de la citoyenneté des personnes protégées n'a pas été le souci premier du législateur lors de la promulgation des principales lois qui régissent cette activité. La protection du patrimoine a primé sur la protection de la personne et de ses droits. Aussi, la connaissance des fondements historiques et juridiques de l'activité tutélaire éclaire les problèmes que suscite son exercice quant au respect de l'expression des usagers.

1.2.1 Historique

Nombreuses sont les personnes, et notamment les journalistes, qui utilisent le mot tutelle comme un terme générique sans distinguer les différentes mesures de protection. Etymologiquement, le mot tutelle est issu du latin « tutela » qui signifie « surveiller ». Son apparition remonte au droit romain.

Le Code Civil napoléonien (1804) décline deux dispositions pour pallier l'altération des facultés : l'interdiction légale pour les déments et le conseil judiciaire pour assister les faibles d'esprit et les prodigues.

En 1838, une loi issue des textes de la Révolution pose les règles applicables aux hôpitaux et aux hospices quant à la capacité de gestion des aliénés.

Pendant la première guerre mondiale, apparaît la notion de bonne utilisation des prestations attribuées à une famille pour son entretien (allocation aux familles nombreuses et allocation aux familles mobilisées) issue de la loi du 5 août 1914. La politique nataliste du régime de Vichy crée le tuteur aux prestations sociales. Puis, la loi du 18 novembre 1942 prévoit la mise sous tutelle des prestations lorsque « les enfants sont élevés dans des conditions d'alimentation, de logement et d'hygiène manifestement défectueuses », formule reprise intégralement dans la loi du 18 octobre 1966 sur les tutelles aux prestations sociales et toujours en vigueur à ce jour.

La « tutelle » puise ainsi ses origines dans les principes de surveillance et de bonne utilisation de l'argent distribué par l'Etat pour s'adresser à des « indigents » ou à des « incapables majeurs ». La notion de majeur protégé n'apparaîtra qu'à partir des années 1980, où enfin, la prise en compte de l'expression des personnes deviendra un sujet de préoccupation important pour les acteurs de ce secteur. Ce contexte historique éclaire l'importance d'un tel sujet qui concerne à ce jour environ 700 000 personnes en France.

1.2.2 La loi du 18 octobre 1966

Cette loi concerne à la fois la tutelle aux prestations sociales enfants (T.P.S.E.) ordonnée par le juge des enfants et la tutelle aux prestations sociales adultes (T.P.S.A.) ordonnée par le juge des tutelles.

La T.P.S.E. s'appuie sur l'Article L.552-6 du Code de la Sécurité Sociale.

Article L.552-6 « *Dans le cas où les enfants donnant droit aux prestations familiales sont élevés dans des conditions d'alimentation, de logement et d'hygiène manifestement défectueuses ou lorsque le montant des prestations n'est pas employé dans l'intérêt des enfants, le juge des enfants peut ordonner que les prestations soient, en tout ou partie, versées à une personne physique ou morale qualifiée, dite tuteur aux prestations sociales.* »

La T.P.S.A. est une mesure judiciaire par laquelle le juge des tutelles décide du versement à un tuteur agréé des prestations sociales (allocation adulte handicapé, avantage vieillesse ou revenu minimum d'insertion) lorsque celles-ci ne sont pas utilisées dans l'intérêt de leur bénéficiaire ou lorsque la personne en raison de son état mental ou d'une déficience physique, vit dans des conditions d'alimentation, de logement et d'hygiène manifestement défectueuses (article L.167-1 du Code de la Sécurité Sociale).

Dans les deux cas, ce sont les prestations qui sont sous tutelle, ce qui exclut ces mesures du dispositif concernant les mesures de protection. Ayant une finalité éducative où les bénéficiaires doivent retrouver l'autonomie dans la gestion de leurs prestations, elles sont à durée limitée.

1.2.3 La loi du 3 janvier 1968

Dans l'esprit du législateur cette loi avait vocation de protéger l'individu à travers la gestion de son patrimoine. Cependant en instaurant trois grands types de mesures de protection (sauvegarde de justice, curatelle et tutelle) celui-ci facilitait l'adéquation de la décision de justice au degré d'incapacité de la personne et par conséquent une meilleure liberté du champ d'application pour le mandataire.

A l'exception de la sauvegarde de justice, ces régimes sont à durée illimitée et ne peuvent cesser qu'avec un nouveau jugement.

La Sauvegarde de Justice : Selon l'Article 491 du Code Civil (C.C.) : « *peut être placé sous sauvegarde de justice le majeur qui, pour des causes prévues à l'article 490 du Code Civil, a besoin d'être protégé dans les actes de la vie civile* ». L'article 490 vise la personne dont les facultés mentales sont altérées par une maladie, une infirmité ou un affaiblissement dû à l'âge ou bien dont les facultés corporelles sont altérées au point d'empêcher l'expression de la volonté. La sauvegarde est un régime primaire, de durée assez limitée. Elle n'est pas un régime d'incapacité civile : le majeur conserve la pleine capacité de ses droits.

La Curatelle : L'Article 508 du Code Civil soumet l'ouverture de la curatelle à deux conditions cumulatives :

- L'altération des facultés mentales résultant d'une maladie, d'une infirmité ou d'un affaiblissement dû à l'âge.
- Cette altération doit être telle que le majeur, sans être hors d'état d'agir lui-même, a besoin d'être conseillé ou contrôlé.

Il existe une autre cause d'ouverture de la curatelle, prévue aux articles 488 et 508-1 du Code Civil. Ces articles disposent que le majeur, qui par sa prodigalité, son intempérance ou son oisiveté s'expose à tomber dans le besoin ou compromet ses obligations familiales peut également bénéficier d'une curatelle. Ce type de curatelle ne nécessite pas de certificat médical.

La curatelle est une mesure d'assistance.

Deux types de curatelle sont prévus dans le Code Civil :

- La curatelle simple : article 510 du Code Civil. Sous ce type de régime, le majeur ne peut faire seul aucun acte qui, sous le régime de la tutelle, requiert une autorisation du conseil de famille. Il ne peut seul recevoir de capitaux ni en faire emploi. Le majeur sous curatelle a la capacité d'effectuer des actes concernant sa personne et ses biens. Par contre, pour être valables, les actes les plus importants doivent être approuvés par le curateur (exemples : succession, vente immobilière).
- La Curatelle renforcée : article 512 du Code Civil. Le juge peut ordonner que le curateur percevra seul les revenus du majeur et effectuera le règlement des dépenses en plus d'assurer les prérogatives de la curatelle simple. Dans ce cas, le curateur doit rendre compte de sa gestion au juge des tutelles.

La Tutelle : elle est ouverte à l'égard d'un majeur qui, en raison d'une altération de ses facultés mentales ou corporelles, a besoin d'être représenté d'une manière continue dans les actes de la vie civile (art. 492 du Code Civil).

Si la tutelle reste vacante, le juge des tutelles la défère à l'Etat (décret n°74-930 du 6 novembre 1974, article 433 du Code Civil) qui, dans ce cas, assure le financement de son exercice.

La personne désignée pour exercer la tutelle d'état a les pouvoirs d'un administrateur légal sous contrôle judiciaire. Elle agit donc sous le seul contrôle du juge des tutelles. Il convient dès lors de se rapporter aux articles du Code Civil relatifs aux mineurs relevant de l'administration légale sous contrôle judiciaire.

La tutelle est une mesure de représentation.

Comme on peut le constater à la lecture de ce bref résumé, le cadre législatif peut facilement transformer les majeurs protégés en sujets dépendants, voire assujettis à l'exécution des décisions de justice. La recherche permanente du respect de leurs choix et de leurs aspirations dépend alors surtout de l'éthique qui puise ses origines dans l'histoire de l'association et sous-tend l'organisation de l'activité du service tutélaire.

1.3 L'évolution du C.M.B.D.

Le comité de patronage des tutelles aux prestations sociales qui deviendra le C.M.B.D. a été créé en 1955, sur proposition d'un juge pour enfants, par M. Maurice Begouën Demeaux. Pour mieux comprendre son évolution et son organisation actuelle, son histoire peut être découpée en quatre périodes.

1.3.1 1955-1975 : Du bénévolat au salariat, les débuts de la professionnalisation

Selon des témoignages recueillis auprès d'anciens salariés, tous les intervenants de cette époque étaient des femmes bénévoles sans qualification spécifique ce qui était significatif du sens de l'intervention fixant les conditions matérielles de vie des enfants comme une priorité. La place du père était peu reconnue et la notion de bien-être des enfants était instituée sur la base de valeurs morales issues de la religion catholique.

Les conseillères tutrices indiquaient ce qu'il fallait faire plutôt que d'accompagner, d'initier, d'inciter. Pour les situations les plus difficiles, elles se substituaient aux parents en organisant seules le budget familial.

La première rupture importante sera l'arrivée d'un directeur en 1971 qui remplacera progressivement les bénévoles par des salariés s'intéressant aux questions du social puis par des éducatrices spécialisées en 1974. Les conseillères tutrices deviendront des délégués à la tutelle pour exécuter les mandats confiés à l'association, par délégation, en suivant une formation qualifiante leur permettant d'obtenir le certificat national de compétences aux fonctions de délégué à la tutelle instauré par le décret du 30 juillet 1976.

Ce fut le début de la professionnalisation par la mise en œuvre d'un projet éducatif ainsi énoncé sur les lettres d'embauche : « *Le projet éducatif fondé sur la prise en compte de l'expression des dysfonctionnements des individus au sein d'un environnement donné, se définit par la mise en œuvre d'une action éducative visant à une prise de conscience et à une meilleure maîtrise par les individus eux-mêmes de leur situation.*

Le projet pédagogique à partir de la gestion d'une partie des ressources familiales, repose sur la relation d'aide envisagée dans une triple dimension, d'analyse des comportements, de soutien psychologique et d'éducation dans les difficultés de la vie quotidienne et dans l'adaptation à leur propre environnement ».

Le C.M.B.D. déclarait donc, pour la première fois, son caractère d'établissement social en faisant apparaître la notion de relation d'aide auprès d'usagers auparavant considérés, selon les dires des anciennes bénévoles, comme « incapables ».

1.3.2 1975-1995 : La transformation de l'activité par le changement de population

Durant cette période, le volume d'activité s'amplifie comme dans l'ensemble des services ou associations tutélaires⁷. De plus, localement, le C.M.B.D. développe un travail en partenariat avec les centres médico-sociaux de secteur et l'hôpital psychiatrique qui trouvent dans l'activité de l'association une forme de réponse aux difficultés auxquelles sont confrontées les personnes dont ils s'occupent. Le budget augmente proportionnellement au nombre de mesures, ce qui favorise l'embauche de travailleurs sociaux diplômés (éducateurs spécialisés, assistantes de service social, conseillères en économie sociale et familiale) limitant ainsi le nombre de mesures par délégué à la tutelle (entre 30 et 35 mesures pour un délégué à la tutelle à temps plein).

Dans les années 1980, le directeur affirme que « le social et l'éducatif priment sur l'administratif et la gestion ». Pourtant, il n'y a pas d'écrit concernant le projet éducatif. Des orientations basées sur un travail d'écoute, d'analyse des pratiques avec l'équipe, le chef de service et la psychologue, un travail en partenariat, sur la relation d'aide et l'accession progressive à l'autonomie par la reprise de la gestion du budget familial par les usagers eux-mêmes sont transmises lors des réunions de service.

Les travailleurs sociaux définissent leur métier comme étant celui d'éducateur spécialisé plutôt que comme celui de délégué à la tutelle : leur identité de travailleur social fixe la relation aux usagers comme une priorité, reléguant au second plan le travail de gestion. Ils ont une place prépondérante et une grande marge de liberté dans la façon d'exécuter leurs tâches. Leur conception du travail oriente nettement les directives de l'institution au

⁷ *Observatoire National des Populations Majeurs Protégés (O.N.P.M.P.)*

Disponible sur Internet : <http://www.unaf.fr> [consulté le 15/02/2006]

détriment du personnel administratif qui, placé en situation d'exécutant au service du travail éducatif, est peu écouté.

Cependant, parallèlement à cette période, le déclin des T.P.S.E. se fait sentir : des dispositifs nouveaux apparaissent (le R.M.I. en 1988 par exemple) et les juges pour enfants sont moins enthousiastes vis à vis de la T.P.S.E. considérée parfois comme une mesure obsolète. Certains vont même jusqu'à remettre en cause son intérêt comme mesure de protection des enfants. D'autres mandats sont alors confiés au C.M.B.D., notamment des tutelles et curatelles d'état moins bien rémunérées (50 % du prix d'une T.P.S.). La rigueur budgétaire de l'établissement devient contraignante. Cela a pour effet d'accroître la charge du travail de chacun et en particulier, des délégués à la tutelle.

De plus, la proportion de personnes âgées dans l'ensemble de la population suivie augmente à partir de 1990 et le travail n'est plus exclusivement centré sur la résolution de difficultés sociales et la précarité des ressources des usagers. Les délégués à la tutelle gèrent des revenus plus conséquents et parfois même des patrimoines. Les mesures de tutelle et de curatelle remplacent progressivement les mesures de tutelle aux prestations sociales et l'objectif de rechercher l'autonomie totale des usagers commence à disparaître.

1.3.3 1995-1998 : Une période de turbulences

A la fin de l'année 1994, des difficultés financières liées à une gestion défailante et une absence d'anticipation dans la prise en compte de l'évolution du C.M.B.D, ont pour conséquence le départ du directeur et la mise sous administration judiciaire de l'association pour un an. Le redressement financier sera réalisé par la reprise de la totalité de l'activité du service des tutelles de la D.D.A.S.S. de Rouen, l'augmentation de la charge de travail des salariés et un financement spécifique exceptionnel pour une durée limitée négocié en contrepartie d'objectifs d'activité. Il sera appuyé par le choix des salariés de maintenir l'activité de l'association et la qualité du service rendu aux usagers. Cette stratégie assurera la confiance des magistrats qui continueront de mandater le C.M.B.D. A l'issue de cette année d'administration judiciaire, une directrice sera nommée. Elle démissionnera trois ans plus tard, le jour de la rencontre du collège cadre avec la Présidente du C.M.B.D. qui avait l'intention de la licencier. L'affaire se terminera par un dépôt de plainte auprès du Procureur de la République.

Cette période de turbulences où les salariés ont craint pour leur emploi modifiera durablement les réactions du personnel face aux contraintes de changement.

Ils demanderont que la rigueur qui leur est imposée dans la gestion des revenus des majeurs protégés soit effective pour le budget de l'association. Ils feront preuve de vigilance et exigeront d'être associés ou informés des décisions importantes tout en souhaitant que les dirigeants de l'association assument leurs responsabilités.

1.3.4 1998-2005 : De la gestion des prestations sociales à la mesure de protection juridique et sociale

Au cours de cette autre période de changement non encore achevée, les tendances se confirment : chute vertigineuse des T.P.S.E., augmentation rapide et régulière des mesures financées par l'état et en particulier des curatelles, augmentation du nombre de personnes âgées, tendance confirmée par les statistiques nationales⁸.

Fin 2003, le nombre de mesures d'Etat a rattrapé celui des T.P.S.A. et des T.P.S.E. Celle-ci, qui était l'activité unique à l'origine, est devenue mineure (850 mesures en 1985, 160 mesures au 1^{er} juin 2005).

Il ne s'agit donc plus de gérer des prestations en visant la mainlevée de la mesure mais d'exercer des mandats de protection juridique auprès d'un nouveau type de population.

La mise en réseau de 80 ordinateurs va transformer la façon de travailler et la communication entre les salariés. La nécessaire collaboration va développer la confrontation des pratiques et l'échange, d'abord à partir des outils techniques amenant ainsi une autre possibilité de réflexion sur le travail social dans les services.

Dès l'année 2000, l'encadrement va devoir élaborer des procédures pour formaliser et harmoniser les actions. Ce point est important car le délégué à la tutelle (la plupart du temps de formation éducateur spécialisé) ne va plus intervenir uniquement selon des objectifs pédagogiques et éducatifs mais aussi en fonction d'impératifs de gestion financière.

Pour y parvenir, il aura besoin des services des personnels administratifs (secrétaires, opératrices de saisie) qui vont alors trouver une place de collaborateurs reconnue dans l'association.

Compte tenu de ces tendances, les délégués à la tutelle ne seront plus exclusivement issus du travail social. Le C.M.B.D. embauche des professionnels ayant une formation en conseil en insertion, en droit, en psychologie, en sociologie.

Dans la même logique, des postes requérant une expertise spécifique vont être créés par la suite (un poste de conseiller juridique et un poste de conseiller financier). Ainsi, plusieurs personnes agiront de façon complémentaire sur le même dossier, ce qui constitue un autre point de rupture avec le passé dans l'organisation du travail.

Ainsi en quelques décennies, avec une forte accélération ces dernières années, le C.M.B.D. est passé d'une logique éducative de gestion des prestations sociales à une logique de gestion de la totalité des revenus, de gestion de patrimoine et de protection juridique tout en poursuivant les objectifs d'aide à la personne.

⁸ *Recherches Familiales*. N°1, UNAF 2004, p.11

1.3.5 Le C.M.B.D. en 2006

L'association est financée en dotation globale pour exercer 1700 mesures dont 160 T.P.S.E. et emploie 80 salariés (voir organigrammes en annexe 3 et 4).

Compte tenu des fluctuations observées en ce qui concerne le nombre et le type de mesures, le C.M.B.D., depuis plusieurs années, a diversifié son activité.

C'est ainsi que sont apparues les enquêtes sociales à la demande du Juge aux affaires familiales et les expertises psychologiques dans le cadre des procédures de séparation, la médiation familiale et, plus récemment les procédures de redressement personnel dans le cadre du surendettement. L'ensemble de ces activités ne représente que 2,8 % du budget annuel.

Cette association présente la particularité d'avoir peu d'adhérents et un conseil d'administration extrêmement réduit. Elle ne possède pas de projet associatif écrit. Son objet se trouve rédigé dans l'article 2 des statuts :

« Cette association a pour objet une mission de service public pour :

- Aider les personnes et les familles dans le cadre des tutelles aux prestations sociales et des mesures de protection des majeurs : tutelles et curatelles du Code Civil,
- Procéder aux enquêtes sociales et aux suivis de droits de visite,
- Et plus généralement, mettre en oeuvre toute action éducative et sociale ».

L'absence de projet associatif écrit, illustration d'un projet politique peu défini, est un point de fragilité majeure pour la structure et une difficulté dans mes fonctions de directeur : le conseil d'administration a tendance à suivre les choix et les orientations du directeur, ce qui représente un risque de confusion des rôles politiques et exécutifs.

Constatant que je dois être l'initiateur de nouvelles pratiques, il me paraît important que les valeurs sur lesquelles celles-ci s'appuient soient définies et formalisées par les responsables de l'association et que la mise en oeuvre des décisions et orientations soit contrôlée et évaluée par ces mêmes personnes.

L'adaptation de la structure à son environnement implique des stratégies et une conduite de changement. Dans ce cas, s'appuyer sur les lignes directrices définies par le Conseil d'Administration est un atout pour réussir le changement qui favorisera le développement de l'exercice de la citoyenneté des majeurs protégés.

Au contraire, son absence laisse le champ libre, parmi le personnel et les partenaires, à l'interprétation ou à des initiatives relevant de valeurs individuelles.

Le C.M.B.D. est adhérent à la Fédération Nationale des Associations Tutélaires (F.N.A.T) L'appartenance à la F.N.A.T, en plus de garantir une veille informationnelle, permet de limiter les effets de l'insuffisance de dimension politique au C.M.B.D. En signant la charte de cette fédération, j'incite le C.M.B.D. à s'en approprier les valeurs (voir annexe 5).

Celles-ci correspondent à l'évolution de l'activité tutélaire et pourront servir, au sein de l'association, de support à la réflexion, étape préalable à la création du projet institutionnel.

1.4 Qu'est-ce qu'un majeur protégé ?

1.4.1 Le majeur protégé

La législation française pose le principe que tout être humain jouit de droits civils. Il est donc titulaire des droits attachés à sa personne et à son patrimoine. Selon l'article 488 du Code Civil, à l'âge de dix huit ans, l'accession à la majorité rend possible l'exercice de tous les droits civils mais certaines personnes ne peuvent, seules, exercer ces droits et doivent être protégées par la loi.

Le majeur protégé est donc une personne âgée de dix huit ans au moins qui dispose de tous ses droits mais qui ne les exerce pas lui-même en totalité.

L'identification de l'usager dans les mesures de protection semble simple : il est désigné sur l'ordonnance. La mesure judiciaire est nominative et personnelle.

La définition du majeur protégé pourrait partir de cette identification sur le plan juridique mais elle ne saurait suffire puisqu'elle contribuerait à considérer l'usager comme un individu isolé.

1.4.2 La famille de la personne protégée

La loi prévoit que lorsqu'une mesure de protection est nécessaire, le juge des tutelles doit d'abord rechercher la possibilité de désigner un membre de la famille. Le recours aux associations tutélaires devrait donc être l'exception. Cependant, en France, la moitié des mesures leur est confiée. Les raisons en sont multiples : familles défailtantes ou déficientes, absence de parents même éloignés, dysfonctionnements lors de la procédure de mise sous protection, familles malveillantes, pathologies psychiatriques trop lourdes, problèmes de comportement, éloignement géographique...

A partir de cet état de fait, il peut arriver que les personnels des associations tutélaires fassent abstraction de la famille du majeur protégé. Cette attitude est confortée par certains juges des tutelles qui considèrent que le tuteur ou le curateur n'a de compte à rendre qu'à l'institution judiciaire. La protection juridique renforce alors la distension des liens entre le majeur et les siens. La famille peut alors être perçue comme indifférente ou même hostile, y compris par les intervenants qui ont contribué à l'évincer.

Pourtant aussi complexe et absente soit-elle, la famille du majeur protégé est une réalité qu'on ne peut négliger ou ignorer si l'on veut appréhender la notion de majeur protégé dans sa globalité. En tout cas, le majeur même totalement isolé, lui, ne l'ignore pas. La prise en compte de cette dimension fait donc intégralement partie de la reconnaissance de

l'utilisateur en tant que sujet. A ce titre, elle devient l'une des préoccupations du directeur dans l'organisation de l'exercice des mandats.

1.4.3 Les autres intervenants

Le mot intervenant dans le travail social fait plutôt référence à des professionnels qui ont une mission à effectuer ou des actes précis à poser en faveur d'une population définie. Dans ce cadre, tout le monde s'accorde à reconnaître l'évidente nécessité de travailler en partenariat, d'utiliser les réseaux professionnels existants.

Il est moins fréquent d'élargir la notion d'intervenant à toute personne qui agit ou qui a une influence sur la vie quotidienne du majeur protégé. Moins formalisée, parfois très discrète, ponctuelle, cette intervention contribue pourtant à une forme d'aide dont l'importance n'est pas suffisamment prise en compte, comme si, seules les actions des professionnels étaient aidantes ou positives.

Nier l'existence de ce tissu relationnel ou le minimiser revient à ne pas considérer le majeur protégé comme sujet, comme citoyen, vivant dans un environnement où, sa participation est à la mesure de ses moyens.

L'intervenant tutélaire ne peut donc considérer l'utilisateur comme un individu isolé. Il appartient à des groupes sociaux et vit en relation avec une multitude de personnes même si l'une des caractéristiques de cette population est l'isolement.

Exercer un mandat de justice dont la finalité est la protection de la personne et de ses biens en ayant le souci de l'aider à jouir pleinement de ses droits de citoyen impose le respect de cet environnement que le majeur a parfois choisi, même si celui-ci est source de risques et de difficultés.

Le majeur protégé sera donc dans mon propos, considéré avec l'ensemble de ses relations sociales et familiales comme un citoyen à part entière et non pas comme un usager isolé pour lequel une décision nominale de justice impose une aide.

1.5 Le contexte sociétal

Selon les statistiques de l'Union Nationale des Associations Familiales (U.N.A.F),⁹ la population des personnes placées sous mesure de protection croît de 4 % par an. Elle représente un pour cent de la population actuelle à ce jour et pourrait atteindre un million en 2010.

L'Etat qui finance en grande partie l'exercice de ces mesures ne pouvait que se préoccuper du coût engendré par une telle accélération. C'est l'une des raisons principales qui l'ont conduit à une réflexion sur les dispositifs et à mener plusieurs actions

⁹ *Observatoire National des Populations Majeurs Protégés (O.N.P.M.P)*

Disponible sur Internet : <http://www.unaf.fr> [consulté le 27/02/2006]

aboutissant à un projet de réforme de la législation en vigueur en tenant compte de l'évolution sociétale.

Ces orientations présentent une étroite corrélation avec les constats relevés sur le terrain quant à la population concernée et à ses aspirations. Leur étude a servi de support à ma réflexion pour cerner le plus précisément possible, les questions que soulève la recherche permanente de l'exercice optimum de la citoyenneté dans un mandat tutélaire. Certaines d'entre elles apportent des éléments de réponse ou, du moins, des indications pouvant orienter les choix internes d'une structure telle que le C.M.B.D.

1.5.1 Les inspections de 1998 et le rapport FAVARD

En novembre 1998, les Ministères de la Justice, de l'Economie et des Finances, de l'Emploi et de la Solidarité ont rendu un rapport sur le dispositif tutélaire français effectué par leurs inspections générales. Celui-ci mettait en lumière d'importantes disparités en matière de coûts de l'exercice des mesures et relevait de nombreux dysfonctionnements. Il dénonçait également certaines pratiques et soulignait la nécessité d'une réforme en profondeur.

A partir de ces inspections portant une appréciation sévère sur le dispositif tutélaire en vigueur, la décision de créer une commission interministérielle fut prise.

En 2000, son rapporteur, Jean FAVARD reprit les éléments relevés en 1998 et y ajouta des pistes de réflexion et des propositions concrètes.

Complétées par une étude de l'Institut National d' Etudes Démographiques, ses travaux ont confirmé les tendances notées par les associations tutélares : le vieillissement de la population placée sous régime de protection, l'accroissement à tous les âges du nombre de mesures, l'augmentation rapide du nombre de mesures d'état et l'importance croissante des phénomènes de précarisation sociale à l'origine de nombreuses décisions judiciaires.

Au-delà de ces constatations, l'intérêt de ce rapport réside dans le fait qu'il ne se limite pas à la correction des anomalies relevées en terme d'organisation du dispositif et à la recherche d'une meilleure rationalisation des coûts. M. FAVARD fait, à de nombreuses reprises, référence aux recommandations du Conseil de l'Europe, abordant par ce biais, la question de l'accompagnement à la personne.

C'est d'ailleurs le sens de sa conclusion¹⁰ : *«...le temps est venu d'une consécration législative du principe selon lequel la protection des majeurs instaurée par la loi du 3 janvier 1968 a pour finalité la protection de la personne tout autant que la sauvegarde de ses biens...»*

¹⁰ M. FAVARD - *Rapport définitif*, Avril 2000, p.60.

Disponible sur Internet : <http://www.Justice.gouv.fr> [consulté le 27/02/2006]

Plusieurs arrêts de la Cour de Cassation, et en particulier celui du 18 avril 1989 avaient déjà rappelé que « *les régimes civils d'incapacité ont pour objet, d'une façon générale, de pourvoir à la protection de la personne et des biens de l'incapable* »¹¹.

1.5.2 Le contexte européen

L'étude des législations étrangères fait apparaître un mouvement général de réforme des régimes de protection initié par l'Allemagne dès 1990.

La loi allemande a remplacé les diverses mesures par un dispositif unique entré en vigueur en 1992 : l'assistance.

Au Danemark, le principe selon lequel la protection d'une personne majeure entraînait automatiquement la privation de la capacité d'exercice a été supprimé par la loi du 14 juin 1995. Considéré comme stigmatisant, il était peu employé.

L'Espagne, depuis 2003, permet au majeur protégé de choisir son tuteur ou son curateur et d'anticiper l'organisation de sa propre protection.

L'Italie a suivi cette direction, par la loi du 9 janvier 2004, en ajoutant une mesure légère : l'administration de soutien.

L'Angleterre a adopté une loi en 2005 qui met l'accent sur les intérêts de la personne protégée, fil conducteur de toutes ses dispositions.

En Suisse, un projet de loi envisage la suppression des différentes mesures au profit d'un dispositif unique de protection.

Les nouveaux textes sont convergents : la protection de la personne devient l'axe directeur. Ils privilégient l'adaptation des mesures aux besoins individuels des personnes. Grâce à des mesures prononcées pour une durée limitée, donc révisables, ils s'efforcent de mieux prendre en compte les besoins et les demandes des personnes en instaurant une graduation du niveau d'intervention. Ils ouvrent aussi la possibilité d'anticiper l'organisation de sa propre protection¹².

En 1999, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a établi une série de recommandations quant à l'exercice des mesures de protection. Ce document a été construit à partir de l'étude des différentes pratiques dans les pays concernés. Il vise à formaliser des orientations qui pourraient être communes à tous les membres de l'Union Européenne. L'éthique y prend une part conséquente et l'importance de la place de l'utilisateur en tant que citoyen est largement mise en avant.

¹¹ *Cour de Cassation, Chambre civile 1*. Audience du 18 avril 1989.

Disponible sur Internet : <http://www.legifrance.fr> [consulté le 24 mars 2006]

¹² Sénat, *Etude de législation comparée*, n° 148, juin 2005.

Disponible sur Internet : <http://www.senat.fr> [consulté le 27/02/2006]

La recommandation européenne R(99)4 du 23 février 1999 érige en principe directeur le respect des droits de l'homme, la souplesse dans la réponse juridique, la préservation maximale de la capacité, l'évaluation des effets de la publicité (il s'agit ici de l'inscription de la mesure sur le registre civil), les notions de nécessité, de subsidiarité et de proportionnalité, le caractère équitable et efficace de la procédure, la prééminence des intérêts et du bien-être de la personne concernée, le respect des souhaits et des sentiments, la consultation des personnes ayant un intérêt au bien-être particulier des individus à protéger.

Elle met tout particulièrement l'accent sur l'idée que la restriction de la capacité juridique doit être minimale et sur une stratégie d'accompagnement des personnes se démarquant des pratiques encore en cours qui constituent des freins à l'exercice de la citoyenneté.

Cette recommandation ainsi que les travaux des Assises de la Tutelle organisées à Paris par l'UNAF en 1999 seront largement repris par les différentes commissions qui travailleront ultérieurement au projet de réforme de la législation concernant les mesures de protection.

1.5.3 Les lois 2002-2 du 2 janvier et 2005-102 du 11 février 2005

Bien que la loi 2002-2 du 2 janvier 2002 ne s'applique pas aux associations tutélaires, il est indéniable que son importance dans le champ social et médico-social ne peut qu'influencer les orientations que prennent les pratiques de ces associations, particulièrement en ce qui concerne la place de l'utilisateur. La population protégée est bien souvent la même que celle du secteur social et médico-social et nombreux sont les délégués à la tutelle qui ont une formation initiale dans ce champ.

En qualité de directeur, j'ai choisi de développer au C.M.B.D., les droits fondamentaux que cette loi dégage par l'article L.311-3 du Code de l'Action Sociale et des Familles :

- Le respect de la dignité, l'intégrité, la vie privée, l'intimité et la sécurité.
- Le libre choix entre les prestations à domicile et en établissement.
- Un accompagnement individualisé et de qualité respectant un consentement éclairé.
- La confidentialité des données concernant la personne.
- L'accès à l'information.
- L'information de la personne, de ses droits fondamentaux et des voies de recours disponibles.
- La participation directe au projet d'accueil et d'accompagnement.

La loi 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées n'est pas spécifique au domaine tutélaire mais elle ne peut, elle aussi, être ignorée de ce secteur qui intervient massivement dans le monde du handicap.

Tout d'abord, elle donne une définition du handicap : « *Constitue un handicap au sens de la présente loi, toute limitation d'activité ou restriction de participation à la vie en société subie dans son environnement par une personne en raison d'une altération substantielle, durable ou définitive d'une ou plusieurs fonctions physiques, sensorielles, mentales, cognitives ou psychiques, d'un polyhandicap ou d'un trouble de santé invalidant* ».

Dans cette définition, des mots clés tels que participation à la vie en société, limitation d'activité, altération indiquent clairement que l'exercice de la citoyenneté des publics fragiles ou vulnérables est au cœur du débat qui anime les politiques publiques actuelles. De plus, cette loi remet en cause un point qui a soulevé de nombreuses interrogations tant au niveau des travailleurs sociaux que des usagers et de leur famille : la suppression du droit de vote pour les majeurs sous tutelle. Dorénavant, après autorisation du juge des tutelles, sur avis médical, un majeur sous tutelle pourra voter, ce que la loi du 3 janvier 1968 interdisait formellement.

Ces deux lois ont un lien direct avec la problématique de ce mémoire puisqu'elles visent à reconnaître les droits des personnes en situation de handicap et à favoriser l'accessibilité à l'environnement dans la vie quotidienne.

Il me semble donc opportun de les inclure dans le contexte sociétal qui détermine ma réflexion quant à la place de l'utilisateur et au développement de l'exercice de sa citoyenneté.

Mes décisions et mes choix stratégiques ne pourront faire abstraction de leur existence. Au contraire, elles deviennent un indicateur des directions à suivre pour faire évoluer la structure tutélaire que je dirige.

1.5.4 Le projet de réforme du Ministère de la Justice

A ce jour, l'aboutissement de l'ensemble de ces réflexions et observations se trouve résumé dans le projet de réforme de la législation concernant les mesures de tutelle aux prestations et de protection juridique publié par le Ministère de la Justice en juin 2005. Celui-ci se rapproche fortement du mouvement européen. Il vise à tracer une ligne de partage entre les mesures de protection juridique et les systèmes d'aide et d'action sociale.

Trois grands principes ont été retenus :

- Le principe de nécessité : une mesure ne sera prononcée que si elle est nécessaire c'est à dire que l'incapacité partielle ou totale de l'utilisateur n'est plus l'unique motif de la décision,
- Le principe de subsidiarité suppose que la mesure n'est prise que lorsque les autres formes d'aide ne sauraient suffire ou ont échoué,

- Le principe de proportionnalité oblige à une évaluation des besoins et des difficultés de la personne à protéger pour que la décision soit en adéquation avec ceux-ci.

Ces principes, partiellement appliqués actuellement, auront un impact sur les caractéristiques des personnes à protéger puisque le recours quasi systématique à la mesure de protection pour résoudre de graves problèmes sociaux devrait disparaître. La décision sera recentrée sur les personnes réellement atteintes d'une altération de leurs facultés mentales. Les modes d'aide que proposeront les associations tutélaires s'en trouveront alors transformés.

L'audition de la personne, avant que la décision du juge des tutelles ne soit prise y est présentée comme une étape obligatoire.

Autre changement important, la mesure deviendrait limitée dans le temps et obligatoirement révisable tous les cinq ans. Par voie de conséquence, cet impératif renvoie à la notion de projet de vie et d'évaluation.

Le projet de loi indique explicitement, en référence à la loi du 2 janvier 2002 et dans les mêmes termes, l'importance de placer l'utilisateur au centre du dispositif.

L'une des innovations majeures est de consacrer la protection à la personne en plus de ses biens et ce, à travers trois types de disposition :

- L'affirmation de principe de double finalité de la mesure de protection,
- Le recueil du consentement de la personne aux décisions personnelles la concernant,
- Une prise en compte accrue de la personne et de son entourage dans l'organisation de la mesure.

Quelle que soit la mesure de protection applicable, les décisions devront être prises par la personne elle-même si son état le permet (Articles 452, 453 et 454 du projet).

Dans le Code Civil actuel, les dispositions relatives à la protection de la personne et au recueil de son consentement sont absentes. Par ses différents articles, le projet impose donc une nouvelle approche du droit des personnes.

Les autres points de ce projet de réforme concernent des aspects techniques en matière de gestion, de contrôle, d'évaluation et de formation des personnels. Tous sont proposés à partir de la déclinaison des principes ci-dessus énumérés.

Ainsi ce projet peut être considéré comme une synthèse des politiques sociales et des transformations en cours dans les associations tutélaires. Il est également le reflet des politiques publiques qui, à partir de l'évolution de la population concernée, privilégient nettement la notion de citoyenneté dans le secteur social et médico-social.

1.6 Conclusion intermédiaire

L'historique des mesures de protection fait apparaître que le souci du législateur était, avant tout, d'organiser la gestion patrimoniale de personnes qui n'avaient pas la capacité de le faire seules. De nouvelles situations et la transformation des caractéristiques de la population concernée situent dorénavant les mesures de protection dans le champ social autant que juridique. Cela induit de développer l'accompagnement à la personne. Il est donc intéressant d'observer la convergence logique de l'évolution de notre société, avec celle des demandes et des besoins des majeurs protégés pour faciliter leur intégration dans la société civile. Celle-ci me permet de soulever la question de l'exercice de la citoyenneté dans l'action de justice que constitue une mesure de protection juridique. Les politiques publiques récentes et la législation ci-dessus évoquées sont une illustration de cette convergence et les projets de réforme en cours, une tentative de réponse.

Favoriser par des choix directoriaux l'exercice de la citoyenneté des majeurs protégés est donc à la fois légitime et nécessaire. En tant que directeur d'une association tutélaire, il m'incombe de veiller à ce que le service rendu ne contribue pas à renforcer la perte de droits fondamentaux et corresponde bien à ces changements afin que chaque majeur conserve une liberté optimum tout en étant protégé. Il m'appartient de rechercher les points de fragilité dans l'organisation actuelle et les améliorations à apporter pour tendre vers cet objectif. C'est ce que je propose de présenter dans les deux autres parties de ce mémoire.

2 LA PERSONNE AU CENTRE DES PREOCCUPATIONS

2.1 Citoyenneté et mandat de justice : antinomie ?

La Constitution française reconnaît les mêmes droits à tous les citoyens et nous l'avons vu, une mesure de protection a pour conséquence d'interdire à une personne d'effectuer seule certains actes de la vie civile. Pour exercer ses droits, elle aura besoin d'être assistée de son curateur ou représentée par son tuteur. En apparence, cette décision est privative de liberté. Selon le dictionnaire culturel en langue française, l'antinomie est « *une contradiction réelle ou apparente entre deux lois, deux principes* »¹³ alors que le paradoxe est défini comme un fait qui en contredit un autre à qui il est associé. Je préfère le mot antinomie tant la contradiction entre mandat de justice et citoyenneté ne me paraît qu'apparente puisque je veux démontrer que la décision judiciaire est une opportunité de favoriser l'exercice des droits fondamentaux des majeurs protégés. Cependant, il y a lieu de distinguer la détention d'un droit de la possibilité d'en jouir, bien que cette distinction ne suffise pas à répondre à la question du respect des droits fondamentaux des majeurs protégés.

A quoi peut servir la détention d'un droit dont on ne peut user en raison d'un handicap ou d'une maladie ? Comment aider l'autre, à partir d'une décision de justice qui ne lui appartient pas, à vivre le plus librement possible en tenant compte de sa volonté alors que l'expression de celle-ci est altérée ? Avant de fournir des éléments de réponse à ces questions, je souhaite définir la notion d'exercice de la citoyenneté et la conception que j'ai, de ma place de directeur, du mandat tutélaire.

2.1.1 La notion de citoyenneté

KANT estimait que la personne a une valeur absolue, qu'elle devait être considérée comme une fin et non comme un moyen. Il fixait ainsi le respect de celle-ci comme un impératif. La justice reposant sur l'égalité et le droit, fonde le respect de la personne et la loi devient l'expression du droit.

Dans les monarchies absolues les sujets obéissent au roi. Il n'y a de citoyens que dans une démocratie ou une république. Le citoyen est celui qui a droit de cité.

La citoyenneté peut donc se définir par l'exercice des libertés publiques et par l'égalité devant la loi. Elle est liée à la nationalité. Elle est faite de droits et de devoirs. Elle renvoie à la notion d'individu.

¹³ Sous la direction d'Alain REY. *Dictionnaire culturel en langue française*, Editions Le Robert, 2005, p. 372

Depuis la Révolution, à travers la déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789, la notion de citoyen émane de la nation. Elle suppose d'entretenir des liens sociaux, de participer à la vie du collectif auquel on appartient. Au cours de ces dernières décennies, son principal support était le travail et plus particulièrement le salariat. En raison des crises économiques et sociales qui se sont succédées depuis le début du XXème siècle la notion de travail s'est modifiée au point qu'elle n'est plus la clé de voûte de la citoyenneté. De nos jours, l'absence de travail, entraîne un principe de dépendance sans réciprocité de droits et de devoirs. Il est fréquent de retrouver chez les personnes sous protection juridique cette distension du lien social à l'origine de ruptures en terme de citoyenneté. Etre citoyen c'est se reconnaître comme appartenant à la communauté en exerçant ses droits le plus librement possible dans le respect de ses cultures personnelles.

En plus de la participation et de l'égalité des droits, la citoyenneté renvoie aussi à la notion d'accès à la cité. La loi 2005-102 du 11 février 2005 n'en est-elle pas l'illustration la plus récente à ce jour dans le secteur social et médico-social ?

Pour définir ce que pourrait être la philosophie de l'intervention tutélaire, je reprends volontiers ce que Rousseau posait comme « *problème fondamental* » dans le Contrat Social : « *trouver une forme d'association qui défende et protège de toute la force commune la personne et les biens de chaque associé, et par laquelle chacun, s'unissant à tous, n'obéisse pourtant qu'à lui-même et reste aussi libre qu'auparavant* »¹⁴.

2.1.2 La reconnaissance de la personne et le mandat de justice

Les majeurs protégés, bien qu'ayant des caractéristiques multiples, ont tous rencontré des difficultés suffisamment importantes dans l'organisation de leur vie pour que la justice décide d'une aide. Certains entretiennent avec la société et leur environnement des rapports difficiles, conflictuels ou limités au strict minimum.

D'autres voient leurs relations sociales s'amenuiser au fur et à mesure que leur dépendance augmente.

La reconnaissance de leur personne en tant qu'individu, appartenant à un ou des groupes, avec leur histoire, leurs cultures, leurs modes de vie et leurs choix conditionne les actes à poser pour les aider à restaurer ou à établir des liens avec d'autres, à mieux vivre dans ce contexte.

« Reconnaître la personne en tant que telle c'est justement refuser de la stigmatiser. C'est en même temps reconnaître que le temps de l'assistance est révolu et qu'il convient de faire entrer l'action sociale dans une logique de qualité de service, dans laquelle la

¹⁴ J.J. ROUSSEAU. *Du Contrat Social*, Editions 10/18, 1973, p. 72

personne constitue le point d'orgue de toute action à réaliser à partir d'elle et avec elle »¹⁵.

La difficulté consiste à intervenir en partant de ce que sont les majeurs protégés, de leurs choix de vie et de leurs capacités alors que celles-ci sont officiellement reconnues réduites par la décision du Tribunal d'Instance. Afin que le délégué à la tutelle modifie son approche, il faut qu'il se sente autorisé voire incité, à partir des valeurs et de l'organisation de l'association, à adapter la prestation qu'il fournit avec les choix et les besoins de l'usager. Cette construction se heurte à la décision de justice qui impose un niveau de protection justement parce que la personne ne peut seule, exercer pleinement ses droits. Ce niveau n'est pas forcément celui que l'usager aurait souhaité, celui que le délégué à la tutelle aimerait mettre en œuvre. Il n'est pas modulable ou aménageable par les magistrats comme cela peut être le cas dans les pays européens qui ont réformé leurs régimes de protection juridique. De plus, le délégué à la tutelle est un exécutant de la décision de justice : l'institution judiciaire, l'association qui l'emploie attendent de son travail des résultats. La qualité de service qui se fonde sur la reconnaissance des personnes aidées implique alors un changement de comportement des intervenants, aussi bien en interne qu'à l'extérieur du C.M.B.D.

Ce n'est pas à partir d'aménagements du mandat que les professionnels des associations tutélaires et les usagers peuvent trouver un espace de liberté. Le Code Civil le permet peu ou pas du tout. Par contre, le contenu des articles de la Loi du 3 janvier 1968 est suffisamment généraliste pour que, dans la façon d'exercer le mandat, dans le rapport que l'intervenant aura avec le majeur protégé, le tuteur ou le curateur puisse lui permettre d'être sujet en le reconnaissant comme tel.

Le mandat de justice et sa mise en œuvre ne seront alors plus antinomiques avec le libre exercice de la citoyenneté. L'action qui vise à «compléter » le potentiel de chaque personne, à partir d'un diagnostic de la situation et de l'expression de cette dernière devient productrice de liberté puisque l'intéressé pourra bénéficier de droits que seul, il ne pouvait utiliser.

Il y a donc nécessité de repenser notre mode d'intervention en s'appuyant sur le mandat, pour se centrer d'abord sur la personne et veiller à ce que le service ne fonctionne pas pour lui-même mais pour les personnes pour lesquelles il a été élaboré.

¹⁵ C. HUMBERT. *Les usagers de l'action sociale : sujets, clients ou bénéficiaires ?* L'Harmattan, 2000, p. 60.

2.1.3 Exclusion sociale, dépendance et autonomie

La notion de citoyenneté renvoie à la participation à un collectif et donc au lien social. Or, le majeur protégé est souvent une personne qui vit seule, isolée de sa famille, vulnérable, ce qui le place en situation d'exclusion sociale au sens où l'entend Robert CASTEL : « *L'exclusion n'est pas une absence de rapport social mais un ensemble de rapports sociaux particuliers à la société prise comme un tout. Il n'y a personne en dehors de la société mais un ensemble de positions dont les relations avec son centre sont plus ou moins distendues* »¹⁶. Cette distension du lien qu'il appelle désaffiliation situe bien la relation du majeur protégé à son environnement. Ce dernier vit effectivement dans un environnement social et familial, rarement professionnel, mais les relations avec ces différents environnements sont peu harmonieuses, souvent difficiles, distantes ou conflictuelles. Elles sont le reflet de la difficulté de ces personnes d'appartenir à un groupe et d'y trouver une place.

Le processus qui mène à ces situations peut être repéré à partir des travaux de S. PAUGAM¹⁷. La fragilité constitue la première phase. Elle a pour conséquence la perte progressive de repères qui crée de la dépendance, laquelle, en s'accroissant va rompre le lien social. C'est dans ce processus que l'intervenant tuteur doit se situer.

En agissant et décidant à la place du majeur protégé, dans des domaines où celui-ci a la capacité de faire seul, il renforcera une relation de dépendance. La rupture des liens sociaux s'amplifiera progressivement au point que l'usager ne pourra plus vivre sans l'intervention d'un tiers. Dans ce cas, le mandat de justice développe une forme larvée d'assistanat.

Si l'on reprend les cinq rôles fondamentaux à travers lesquels Françoise VAMBELLE explore la dépendance¹⁸ (l'orientation, l'indépendance physique, la mobilité, l'intégration sociale et la suffisance économique), nous pouvons conclure que dans le cas de figure ci-dessus évoqué, l'intervenant tuteur crée ou développe de la dépendance.

Albert MEMMI, dans une approche psychosociologique¹⁹, démontre que l'autonomie n'est pas la disparition des dépendances. A l'intérieur d'un système, on ne peut être autonome que par et à travers les interdépendances. Tout être est dépendant, à sa manière, de façon inégale selon les besoins et les moments. Le triptyque pourvoyeur (en l'occurrence l'intervenant tuteur), bénéficiaire (le majeur protégé), objet de pourvoyance (l'aide par la

¹⁶ R. CASTEL. *Les métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*, Editions Folio essais, 2003, [1995], p. 716.

¹⁷ S. PAUGAM. *La disqualification sociale : essai sur la nouvelle pauvreté*, P.U.F, 1991.

¹⁸ F. VAMBELLE. *La revue française du service social*, Association Nationale des Assistants de Service Social, n° 200, Mars 2001.

¹⁹ A. MEMMI. *La dépendance*. Editions Gallimard, 1981, p. 216.

gestion et l'accompagnement à la personne) qu'il érige en modèle de relation de dépendance, induit une notion de réciprocité. C'est dans ce contexte d'échange que la personne peut être plus ou moins dépendante.

En construisant son intervention à partir des attentes, des besoins et des capacités de la personne, l'intervenant proposera des aides ponctuelles, mesurées, limitées et ciblées en fonction d'objectifs précis. Il mettra le majeur protégé en relation avec d'autres intervenants (aides à domicile, infirmières, assistantes de service social...) qui contribueront à un mieux-être, un mieux vivre. Il lui permettra aussi d'effectuer seul les actes dont il est capable et qui lui sont nécessaires. Cette attitude qui consiste à partir des droits fondamentaux et des capacités des usagers pour élaborer un projet d'aide individualisé à travers une relation d'accompagnement devient alors productrice d'autonomie.

Marie-Agnès HOFFMANS GOSSET, adjoint à l'autonomie l'attitude, la tension, le mouvement. Elle place l'autonomie dans une dynamique de mouvement et de projection dans l'avenir : « *Ce n'est pas le moindre des paradoxes que de vivre ici et maintenant pour augurer et préfigurer un état à venir* ». ²⁰

L'autonomie devient un lieu de projection et de désirs, c'est ce qu'elle exprime en utilisant l'expression « *tendre vers autre chose* ». ²⁰

Dans le domaine de l'activité tutélaire, je définis l'autonomie comme la possibilité pour l'usager, d'agir seul dans certains domaines et de bénéficier d'une aide dont la forme est négociée lorsque le degré d'incapacité l'impose. Par exemple, un majeur protégé peut ne pas savoir planifier ses dépenses et provisionner les charges qu'il aura à payer mais être capable d'effectuer seul ses achats courants à la condition qu'une remise d'argent hebdomadaire soit prévue. En lui apprenant à se servir d'une carte de retrait, l'intervenant tutélaire lui offre un espace de liberté dans son quotidien (il n'aura pas de compte à rendre de l'utilisation des sommes retirées et mises à sa disposition par le service) tout en bénéficiant d'une protection sociale, le paiement du loyer, des charges et l'ouverture de ses droits sociaux étant assurés par l'intervenant tutélaire. En reprenant la dimension dynamique introduite par M.A. HOFFMANS GOSSET, j'ajoute que l'autonomie est la recherche permanente d'une liberté optimum pour le majeur protégé, notamment par la mise en synergie de liens ressources, qui représente l'une des tâches principales du délégué à la tutelle.

²⁰ M.A. HOFFMANS GOSSET. *Apprendre l'autonomie, apprendre la socialisation*. Editions Chroniques Sociales, 2000, p.30.

2.1.4 Éthique et déontologie dans les mesures de protection

Du grec Ethikos « qui concerne les mœurs », l'éthique traite de la morale c'est à dire des règles de conduite à suivre conformément au Bien. Lorsque la réflexion morale ne concerne que le domaine professionnel elle prend le nom de déontologie, mot façonné à partir du grec dei « il faut ».

Dans le raisonnement dialectique entre nécessité de protéger et de ne pas restreindre la liberté du sujet, Monique SASSIER pose la question : « *Comment concilier représentation de la personne et recherche de l'éclosion des capacités restantes d'autonomie ? Comment concilier la complexité du Code Civil et la lisibilité demandée aujourd'hui ?* »²¹.

La réponse qu'elle propose par la définition d'une réelle éthique du service public place l'Etat comme garant premier de la liberté individuelle ou collective. Elle considère, à juste titre, que la mission tutélaire ressortant du droit est d'ordre public.

Elle doit donc être exercée par les acteurs à partir de textes précis et clairs qui engagent la société dans son ensemble.

La réponse à cette apparente antinomie se trouverait alors dans des choix de valeurs communes. L'une des limites à celle-ci réside dans la complexité et le caractère atypique des situations des usagers qui se heurtent au cadre législatif très général, en décalage parfois avec la réalité. L'existence de valeurs communes constitue alors un recours et une aide précieuse à la réflexion que mène l'intervenant tutélaire avant d'agir. Rappelée par quatre arrêts de la Cour de Cassation rendus entre 1989 et 1995, la protection de la personne n'est pas la direction de la personne. Le mandataire de Justice n'a pas à dire le bien ou le mal. Il n'a pas non plus à imposer des normalités ou un mode de vie au majeur protégé.

Au C.M.B.D., les principes éthiques et déontologiques sont visibles à partir des pratiques, de leur analyse et du contenu de la charte de la F.N.A.T. (annexe 5). Cependant, il n'y a pas de projet associatif ou d'établissement écrit. Par ailleurs, les délégués à la tutelle font l'objet de fortes pressions de la part de l'environnement pour résoudre des problèmes qui dépassent souvent le cadre de leur mission. La mesure de protection est vécue par le grand public et même par certains professionnels comme toute puissante. Il devient alors aisé « d'oublier » le majeur protégé qui a fait des choix et qui possède une responsabilité dans ses actes ou de malmener les principes déontologiques des professionnels en répondant hâtivement aux sollicitations de toutes sortes.

²¹ M. SASSIER, T. FOSSIER, H. NOGUES, G. BROVELLI. *L'avenir des tutelles*. Editions Dunod, 2000, p. 226.

Protéger en contraignant tout en sauvegardant la plus grande part d'autonomie des personnes, à partir d'une déontologie, impacte nécessairement les formes et le contenu d'une organisation tutélaire et les réponses que cette dernière apporte. La déontologie est à la fois le socle sur lequel se construit les modes d'action et la référence sur laquelle s'appuient les professionnels pour reconnaître « l'autre » dans son identité, son altérité.

La réflexion morale qui concerne le domaine professionnel relève de mes fonctions de directeur. Elle induit les actions que les délégués à la tutelle mettent en œuvre et dont j'ai la responsabilité à l'égard des usagers, du juge qui mandate le service et du conseil d'administration. Ayant fait le choix d'exercer les mesures d'abord à partir de ce qu'est le majeur à protéger et non pas seulement à partir du mandat de justice, je ne peux qu'interroger les pratiques en cours et vérifier si celles-ci correspondent aux orientations définies, lesquelles devront être partagées par les différents acteurs.

2.2 Analyser les pratiques en cours

La population à laquelle le C.M.B.D. s'adresse a changé de caractéristiques et des modifications importantes, toujours en cours, ont été observées à l'intérieur de celle-ci. Le contexte sociétal se transforme également. Si, à l'origine, le signalement puis la décision stigmatise la personne dans un processus positif de protection, le mandataire de Justice doit rechercher quels sont les demandes et les potentiels de cette dernière. L'intervention tutélaire n'est pas fondée sur un rapport contractuel mais avant tout sur un mandat.

La dimension contractuelle peut s'élaborer sur la forme mais pas sur le fond. Dans l'attente d'une nouvelle législation, c'est dans les pratiques et son analyse, à partir d'outils, qu'elle peut s'ouvrir, par la reconnaissance des droits du majeur protégé et par la prise en compte de ses attentes et de ses décisions.

2.2.1 Des outils d'analyse

Pour affiner la mesure des écarts existant entre les pratiques et les orientations qui se dessinent, en plus de mes observations personnelles au quotidien, j'ai utilisé différents outils.

Des entretiens semi-directifs (voir annexe 6) à partir d'une situation, d'un événement ou d'une difficulté ont eu lieu avec chaque catégorie de salariés ayant une relation directe ou indirecte avec les usagers : délégués à la tutelle, secrétaires, opératrices de saisie, agents d'accueil, contrôleur financier, juriste et chefs de service. Les thèmes de ces entretiens furent extrêmement variés : placement d'enfant, alcoolisme, logement insalubre, comportements agressifs, placements financiers, procès au Tribunal Correctionnel, divorce, surendettement, maltraitance etc. Ces entretiens ont confirmé l'importance de problèmes récurrents déjà notés, des difficultés de coordination des tâches entre les différentes catégories de personnel et une connaissance approximative

de ce que fait l'autre. J'ai aussi noté des disparités dans la pratique des délégués avec leurs partenaires. Certains ont constitué un solide réseau, efficace, mais personnel et assez peu partagé.

Des entretiens non directifs ont été réalisés avec une greffière du Tribunal d'Instance et le juge des tutelles à propos notamment de l'information donnée au majeur protégé, au cours des audiences, des éléments contenus dans le signalement et de la prise en compte de la parole de l'usager.

J'ai utilisé les fiches de renseignements remplies lors de la première visite au domicile du majeur protégé ainsi qu'une étude réalisée à partir des dossiers du Tribunal sur l'ensemble des mesures confiées au C.M.B.D. en 2002.

Les statistiques nationales et internes au C.M.B.D. concernant la population m'ont servi à vérifier la réalité de certains faits à partir desquels des hypothèses peuvent être posées.

L'ensemble des comptes-rendus de réunions du conseil d'administration, de l'assemblée générale, des services, des institutions représentant le personnel et des responsables de service de l'année 2005 a été consulté.

Une commande en 2005 et 2006 de la Direction Départementale des Affaires Sanitaires et Sociales, de statistiques concernant le temps de travail des délégués à la tutelle (temps de contact direct, contact indirect au téléphone, temps de travail administratif et de gestion, temps de déplacement, de permanence sur le terrain...) m'a été très utile.

J'ai aussi utilisé les informations apportées par des majeurs protégés au cours de conversations que j'ai eues avec eux lorsqu'ils se rendent dans l'établissement pour rencontrer le délégué à la tutelle chargé de leur dossier.

Enfin, le «retour» des chefs de service, de leurs remarques, questionnements ou observations suites aux bilans semestriels d'évaluation des situations des usagers et de leur évolution, faite avec chaque délégué à la tutelle, m'a permis d'orienter mon travail de réflexion quant à la notion d'accompagnement à la personne.

2.2.2 Le comportement des professionnels

Les prescripteurs

La personne concernée se trouve, la plupart du temps en situation de grande difficulté ou de crise au moment où la mesure est demandée par un tiers ou par elle-même. S'il n'y a pas contrainte au sens strict du mot, cela l'oblige à accepter ou à subir le processus partant d'une décision que l'on a jugée bonne pour elle. Le signalement est parfois source de méprises ou d'interprétations tant il se révèle la plupart du temps imprécis. Les délégués à la tutelle reprochent souvent aux personnes qui sont à l'origine de la demande de protection de ne pas savoir différencier les différents régimes ce qui amène des décisions judiciaires parfois inadaptées.

Chez l'utilisateur, le sentiment de trahison n'est pas rare : « l'assistante sociale m'avait parlé d'une aide pour les papiers et vous allez prendre mon argent... ». Les partenaires et en particulier, ceux qui sont à l'origine du signalement attendent, la plupart du temps, que l'on résolve, grâce à l'autorité qu'est supposée nous conférer le mandat de justice, les problèmes auxquels ils se sont heurtés. De plus, ils se sentent déchargés de ceux-ci quand l'ordonnance est signifiée, au point qu'il est fréquent que leur intervention cesse à ce moment alors que ce devrait être la première étape d'un travail en partenariat. Plus qu'un moyen parmi d'autres, dans un dispositif d'ensemble, la mesure de protection demeure trop souvent une ultime solution. L'intervention tutélaire est directement concernée par ce qui s'est passé en amont puisque les dysfonctionnements repérés feront intégralement partie du contexte dans lequel on demande d'agir. Il sera tentant de vouloir trouver des solutions immédiates aux problèmes signalés sans être passé par l'indispensable évaluation des besoins et la fixation d'objectifs.

La connaissance de ces informations sans vérification et sans confrontation suffisante avec celles données par la personne concernée risque de développer une forme d'action où elle ne pourra pas trouver sa place de sujet. Compte tenu de leur importance, une procédure de recueil et d'analyse comparative avec les observations faites lors de la rencontre avec l'utilisateur, doit être prévue. Elle sera la première étape de l'élaboration d'un diagnostic global.

Le juge des tutelles

La personne à protéger est souvent mal informée des conséquences de ce qui se joue et son handicap personnel limite parfois son niveau de compréhension. Elle est rapidement écoutée lors des audiences. Elle n'est pratiquement jamais assistée d'un avocat par ignorance de cette possibilité.

La décision de protéger puise ses motifs dans les constats contenus dans le signalement et dans les conclusions de l'expertise psychiatrique sans que ne soient évoqués les projets ou les objectifs réalisables.

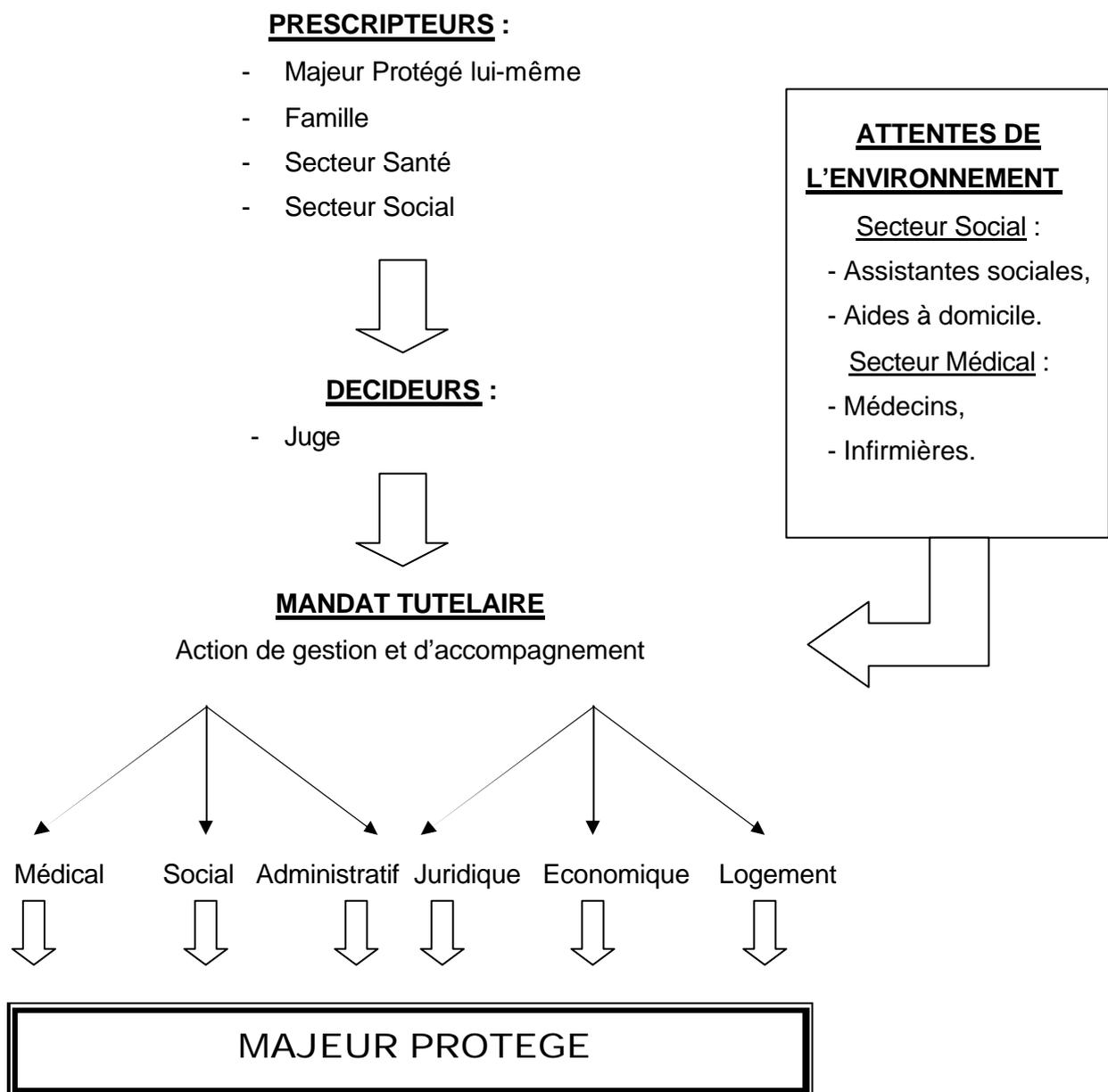
Comme dans de nombreux tribunaux, la charge de travail du juge des tutelles du Havre entraîne un faible niveau d'exigence auprès des personnes mandatées. Le contrôle financier par le greffe est souvent insuffisant ou quasiment inexistant. La décision du juge met en marche une « mécanique » lourde qu'il est difficile d'orienter ou d'arrêter. Faute de moyens suffisants, l'institution judiciaire ne participe donc pas assez à la construction du libre exercice de la citoyenneté des personnes pour lesquelles elle prend des décisions.

En tant que directeur, je ne peux me contenter de ce constat de difficultés extérieures dont la résolution m'échappe. Il sera donc pris en compte dans l'organisation interne des services que je souhaite instaurer. L'objectif n'est pas de suppléer le Tribunal d'Instance mais de réduire les zones de risques (droits des usagers, gestion, finances).

L'association tutélaire

Actuellement, l'intervention du C.M.B.D. s'organise verticalement, c'est-à-dire, qu'à partir du contenu du mandat et des procédures et habitudes de travail, les actions sont mises en place. Le majeur protégé y adhère plus ou moins et il est contraint de s'y adapter comme s'il y avait une sorte de hiérarchie Juge → tuteur → majeur protégé.

Le schéma ci-dessous récapitule les forces en jeu :



Comme on peut le constater à la lecture de ce schéma, le C.M.B.D. travaille dans un domaine multi partenarial. Les partenaires peuvent être à la fois prescripteurs et appartenir au dispositif qui va aider le majeur protégé au cours de l'exercice du mandat tutélaire.

Cependant, si ce dernier est parfois à l'origine de la demande et est entendu pendant la procédure judiciaire, le schéma met en lumière l'insuffisance de sa prise en compte dans ce qui va être entrepris en sa faveur.

Bien que des divergences puissent apparaître avec leurs partenaires, les délégués à la tutelle, dont la culture professionnelle est celle de travailleurs sociaux, ont une forte propension à avoir une écoute empathique de leurs sollicitations.

Ils subissent aussi des pressions extérieures (bailleurs, hôpitaux, voisins) pour des demandes d'intervention et y donnent des réponses afin de parer au plus pressé. D'autres, dont la culture professionnelle est différente (juriste, psychologue, conseiller en insertion) répondront plus fréquemment par l'activation de réseaux. Certains, en poste depuis longtemps, agiront en s'appuyant sur des expériences passées, ce qui peut ne pas correspondre totalement à l'usager. Enfin, des personnes récemment embauchées, venant de terminer une formation de délégué à la tutelle aux majeurs protégés auront le souci de mettre en application leurs nouvelles connaissances au point d'exercer avec zèle le mandat tutélaire.

Face à ces comportements multiples, il devient alors difficile pour l'usager de développer ou de conserver le libre exercice d'une partie de ses droits de citoyen. L'action entreprise en sa faveur se construit, à partir des demandes d'autrui et à partir de constats sans qu'il y soit pleinement associé. Certes, elle répond à la satisfaction de besoins fondamentaux (nourriture, logement, sécurité, réorganisation d'un budget en déséquilibre...) mais il s'agit plus de pallier des manques que d'instaurer une véritable dynamique de changement positif dans la vie quotidienne des personnes.

Cette nouvelle relation crée une forme de dépendance qui peut être vécue par l'usager comme une atteinte à sa dignité, comme une humiliation ou un déshonneur. Il sait parfaitement l'exprimer : « Alors j'ai plus mon mot à dire ? Il faut que je passe par vous ? J'ai jamais connu ça ! Je suis plus rien ? ».

Pour expliquer cette absence ou insuffisance de prise en compte, les délégués à la tutelle évoquent la charge de travail trop importante, la gravité de certaines pathologies, le manque de temps, les obligations liées à la nature du mandat, la complexité des situations, le respect des procédures institutionnelles....

Lorsque la mesure est « mise en place » aucune procédure ne prévoit la révision de sa nécessité, de la façon de l'exercer, d'interroger le sens de l'intervention.

Si le délégué, comme cela arrive souvent, est seul dans ce dispositif, à moins qu'il ne choisisse lui-même de s'interroger sur sa relation au majeur, sur les objectifs à atteindre et sur les désirs de l'intéressé, l'exercice de la tutelle ou de la curatelle peut rester presque inchangé durant plusieurs années. Dans ce cas, la personne sera de moins en moins reconnue comme sujet et il est probable que la mesure de protection contribuera au développement d'une forme d'assistanat contraire à la finalité de la mesure.

Par mes prises de position et une politique de communication, je peux influencer sur les relations avec les partenaires et donc sur les pratiques communes. En interne, j'ai le pouvoir d'orienter la façon d'exercer le mandat. La conception que j'en ai sera aussi déterminante dans l'atteinte des objectifs que le contenu lui-même à la condition que celle-ci soit partagée par le personnel.

Dans ce domaine, je peux disposer d'une réelle liberté d'action à travers une organisation et des pratiques soutenues par les valeurs que l'association s'est engagée à respecter.

2.2.3 Les représentations des professionnels

Le métier de délégué à la tutelle demeure encore, à ce jour, mal défini. Des formations existent mais la profession en tant que telle ne fait l'objet d'aucune définition précise. Elle n'est pas organisée à partir d'un diplôme spécifique.

Le C.M.B.D. n'a pas de projet associatif écrit exposant ses orientations et les valeurs qu'il défend. L'activité est ponctuée par des objectifs pluriannuels approuvés par le conseil d'administration sur proposition du directeur. Elles concernent des aspects plutôt techniques que politiques.

Ces manques ont une influence sur les pratiques des salariés. En l'absence de repères facilement identifiables pour guider leur action, ils interviennent beaucoup à partir de la représentation qu'ils ont de leur métier. Cela induit une grande part de subjectivité dans les réponses apportées face à des situations multiples, complexes et souvent atypiques. Les pratiques sont très différentes d'un service à l'autre, d'une personne à l'autre, au point de devenir divergentes voire contraires entre elles.

La possibilité offerte au majeur protégé de trouver sa place au sein d'un tel dispositif varie donc selon l'intervenant tuteur et ses représentations personnelles.

La plupart des délégués à la tutelle au C.M.B.D. considèrent que leur métier consiste à être le plus près possible des personnes pour lesquelles ils ont un mandat à exercer. Le temps passé auprès de ces dernières deviendrait donc un paramètre essentiel de la qualité du service rendu. Pourtant, celle-ci ne se mesure pas seulement en heures de présence auprès des usagers mais aussi par la qualité de la relation laquelle passe par une écoute attentive.

Certains majeurs protégés présentent de réelles aptitudes à faire seuls certains actes de la vie courante et n'ont pas besoin d'être systématiquement accompagnés pour le quotidien. D'autres ont effectivement besoin de guidance, de soutien ou d'accompagnement dans certains domaines mais le délégué à la tutelle n'est pas obligatoirement le mieux placé ou le plus qualifié pour mener à bien cette mission.

La qualité de la relation et la place que prend l'intervenant comptent tout autant que la quantité de temps passée auprès des usagers.

La lecture du mandat faite exclusivement à partir d'une recherche de son respect et du bon fonctionnement du service met à mal l'intervention qui n'est plus alors centrée sur l'individu en tant que sujet.

« *Protéger sans aliéner* » selon l'expression de Monique SASSIER²² suppose d'exercer des mesures prospectives de liberté. Dès lors, le délégué à la tutelle ne peut agir seul à partir du mandat. La complexité des situations, leur variété et le champ d'action oblige à une pluridisciplinarité et à un travail en partenariat.

Enfin, c'est le dossier qui est confié au délégué à la tutelle et non la personne. Pourtant, les délégués, face à la détresse des usagers et aux pressions diverses de l'extérieur se sentent investis d'une responsabilité totale quant à la personne même du majeur protégé. Certains y répondent en aval, au cas par cas, selon les « urgences » au risque d'être débordés par les événements quotidiens. L'action ne se situe plus alors dans un objectif d'ensemble et ne prend plus en compte la personne dans sa globalité. Dans ce cas, il y a risque de confusion entre la décision de justice et son exécution, les attendus du juge, de l'association et du majeur protégé pouvant être contradictoires.

La difficulté de concilier ceux-ci relève trop souvent de l'intervention du seul délégué à la tutelle. Or, ce dernier appartient à un système dont les composantes en interaction permanente se modifient mutuellement.

Dès lors, si l'on ne veut pas enfermer le professionnel et l'utilisateur dans une relation duelle qui nuirait aux droits de celui-ci, la recherche d'une réponse s'oriente vers une construction plus collective.

« *Même si les pressions de l'environnement sont fortes, l'organisation garde une grande capacité à trouver des solutions innovantes d'organisation. Elle est un construit social* ». ²³

C'est donc avec les salariés du service que l'organisation est à bâtir en tenant compte de leurs cultures, de leurs habitudes, de leurs propositions et de celles plus floues mais bien réelles des usagers. Elle sera aussi positionnée en fonction de son environnement et en particulier de ses partenaires sans lesquels l'activité tutélaire ne peut efficacement fonctionner. Ainsi, la construction collective doit-elle aussi prendre en compte l'existence du partenariat et la qualité des relations que l'établissement entretient avec lui.

²² R. SCHELLES, M. SASSIER. Op. Cit., p. 117.

²³ P. BERNOUX. *Sociologie du changement*. Editions Seuil, 2004, p. 92.

2.2.4 Le partenariat

La notion de partenariat se rapporte à une personne ou un collectif à qui on s'associe pour atteindre un objectif, chacun œuvrant de façon complémentaire.

Dans le champ qui nous intéresse, il est multiple : travailleurs sociaux, banques, administrations, soignants, aides à domicile, bailleurs, avocats, notaires....

Des travailleurs sociaux sont souvent à l'origine de la demande de protection, soit directement, soit en ayant incité et conseillé la personne à en faire la démarche.

Dès la désignation du C.M.B.D., ils sont souvent soulagés de ne plus être seuls confrontés à des problèmes qu'ils ne sont pas en mesure de résoudre seuls.

Cependant, le fait que le C.M.B.D. travaille à partir d'une décision de justice les incite à conférer à l'intervenant tutélaire des pouvoirs qu'il n'a pas. Si le service se trouve investi de responsabilités dans l'esprit des partenaires, c'est bien souvent au détriment du majeur protégé. Ce dernier est alors peu ou pas consulté pour les décisions à prendre. Sa situation n'est pas abordée avec suffisamment de recul pour y laisser l'éventualité d'une progression. Tout se passe comme s'il n'était pas responsable de sa situation ou du moins comme s'il ne pouvait contribuer à la changer.

Dans les cas les plus extrêmes, les partenaires mettent un terme à leur intervention et renvoient le majeur protégé vers le service tutélaire, supprimant ainsi les quelques liens que celui-ci conservait avec son environnement.

Les partenaires, autres que les travailleurs sociaux, ont souvent une représentation de la mesure de protection encore plus exacerbée. Dans ce cas, ils n'hésitent pas à formuler auprès du service tutélaire des demandes dont les réponses sont impossibles à réaliser.

*« Le tuteur est-il celui qui doit tout assumer, tout prendre en charge, ou bien est-il ce chef d'orchestre qui est fondé à s'entourer d'autres acteurs pour échapper à...et s'échapper de toute tentation mégalomaniaque, d'où qu'elle provienne ?».*²⁴

La polyvalence des mandats (les délégués exercent tout type de mesure sur un secteur défini, l'organisation étant uniquement géographique) renforce la confusion de l'intervention et la perception qu'en ont les partenaires.

Le majeur protégé peut ainsi se retrouver encore plus isolé et dépourvu de ses droits fondamentaux si le délégué à la tutelle tente de répondre à toutes les sollicitations que d'autres ont jugé utile d'exprimer dans son intérêt mais sans l'avoir forcément consulté. Par exemple, une personne âgée habitant depuis longtemps dans un logement vétuste ne vivra pas forcément mieux dans une résidence pour personnes âgées disposant d'éléments de confort qu'elle n'aura pas choisie et où elle ne connaîtra personne.

²⁴ R. SCHELLES, M. SASSIER. Op. Cit., p. 142.

Au C.M.B.D., l'absence d'un projet associatif et de projets écrits individualisés empêche la lisibilité de l'offre de service de l'association.

Elle laisse du champ à chacun pour imaginer ce qu'il faudrait faire pour l'utilisateur en omettant quelquefois ce que l'on peut faire avec lui.

Les partenaires peuvent alors laisser libre cours à leur imagination à partir de la représentation qu'ils ont de la mesure de protection en ayant des attentes qui dépasseront largement le cadre du mandat et les aspirations des intéressés.

Si, comme je le crois, la définition des actions à mener et leur sens représente la garantie d'une plus grande liberté pour l'utilisateur, la formalisation des valeurs de l'organisation et des procédures de travail doit faire partie intégrante de ce cadre de référence. C'est à l'intérieur de celui-ci que l'intervenant tuteur pourra fixer ses priorités d'action et les limites de son champ d'intervention.

2.2.5 La place de l'intervenant tuteur

A travers une mission de protection des biens et de la personne, l'intervenant tuteur exerce un rôle de tiers par rapport à l'environnement du majeur protégé. Il lui faut alors négocier sa place: celle que les partenaires ou l'utilisateur lui octroieront ne sera pas nécessairement celle qui lui convient le mieux pour assurer ses missions.

Trop en amont, il aura tendance à décider unilatéralement au risque d'une intervention distante et inutilement autoritaire qui peut devenir inadaptée. Le majeur protégé ne saura se situer dans ce qui a été jugé « bon » pour lui en faisant abstraction de son mode de vie et de ses cultures.

Trop en aval, il répondra à des situations d'urgences ou de crises sans que son action ne trouve un sens dans une aide globale à la personne, ce qui en limitera l'efficacité.

La place de l'intervenant tuteur se situe à mi-chemin entre ces deux extrêmes : il n'est ni celui qui décide et assume seul les difficultés rencontrées, ni celui qui exécute des actes que le comportement du majeur impose.

Il y a donc nécessairement une phase d'évaluation des besoins et des demandes et une phase de confrontation de ceux-ci avec les possibilités de prestations offertes par le service. En négociant sa place, dans le cadre défini par le contenu du mandat, il permet aussi à l'utilisateur de se situer.

La relation qui en résulte détermine l'accompagnement à la personne en créant une sorte de « filiation » qui aide à la restauration ou à la construction de liens sociaux dont on a vu qu'ils étaient souvent distendus.

Au C.M.B.D., le délégué à la tutelle appartient à une organisation structurée. Il a donc tendance à agir en fonction de celle-ci, c'est à dire en ayant le souci de bien faire conformément aux procédures institutionnelles et aux usages. Il arrive ainsi que les aides apportées soient mal adaptées ou incomplètes parce qu'elles auront été pensées d'abord

à partir de l'organisation du service en laissant de côté les possibilités et les attentes de l'utilisateur.

Le délégué à la tutelle appartient aussi à une organisation dont l'histoire se situe dans le champ du social. Il tente alors de répondre prioritairement à des problèmes sociaux ponctuels au détriment parfois des actions de gestion budgétaire et patrimoniale qui font intégralement partie de ses fonctions. Ce type de positionnement peut aussi avoir pour effet d'assister le majeur protégé plus qu'il n'en a besoin et de le rendre encore plus dépendant sans assurer complètement les missions que l'on attend du délégué à la tutelle.

Afin d'aider le délégué à la tutelle à se situer et à déterminer le sens de son action, l'établissement doit proposer des outils. Certains tels que les bilans semestriels avec le chef de service, les réunions de service, la supervision des responsables de service existent. D'autres tels que les entretiens annuels d'évaluation ou les grilles de diagnostic des situations de chaque usager restent à développer.

Je fais le choix de considérer le délégué à la tutelle comme le pilote de l'exécution d'une mesure de protection confiée à une organisation. Plutôt qu'un rôle d'intervenant direct, il sera l'initiateur, le coordinateur et l'organisateur du dispositif d'aide à la personne. Il est, la plupart du temps son interlocuteur privilégié et l'obligation qu'il a de gérer ses revenus lui donne, naturellement une place centrale. Celle-ci est à renégocier sans cesse avec les usagers mais aussi avec les partenaires et tout autre personne ou collectif qui est en relation avec le majeur protégé. Elle représente un élément clé de la qualité du service rendu puisque du positionnement de l'intervenant tutélaire dépendra le champ de liberté offert à l'utilisateur. L'organisation mise en place est alors prépondérante dans la réussite du projet institutionnel et des projets individuels puisqu'elle peut contribuer à améliorer ou à restreindre les droits fondamentaux des personnes auxquelles le C.M.B.D. s'adresse.

2.3 Changer l'organisation

2.3.1 Changement et organisation

Selon Philippe BERNOUX, le changement est un passage d'un état à un autre à travers un apprentissage par assimilation de nouvelles règles. Il est « *une rupture suivie d'une capacité à réguler* ». ²⁵ Il distingue ainsi le changement de la crise puisque ce dernier permet une reconstruction des identités des individus et des groupes.

Je retiens volontiers cette définition dans la mesure où les adaptations du C.M.B.D. à la problématique évoquée en première partie sont si importantes qu'il s'agit véritablement de

²⁵ P. BERNOUX. Op. Cit., p. 160.

changer à la fois les pratiques en cours mais aussi les représentations qu'ont les différents acteurs du mandat de tutelle ou de curatelle et leurs identités.

Le changement, dans ce sens, devient un jeu de pouvoir puisque chacun dispose au sein de l'organisation d'une marge de manœuvre pour influencer les autres. Il existe un véritable espace de liberté pour agir, ce que Michel CROZIER résume par « *une situation organisationnelle ne contraint jamais totalement un acteur* » puisque chacun met à profit cette liberté pour « *négozier sa participation* ». ²⁶

La mise en oeuvre de telles stratégies comporte deux aspects contradictoires dans l'ensemble du système : chacun vise à ses « profits » personnels et cherche à échapper aux contraintes des autres. Ces stratégies constitueront « *l'ossature et la trame même du fonctionnement de l'organisation* ». ²⁷ Le terme prend ici deux sens : l'organisation est à la fois le système des règles qui régissent l'activité tutélaire au C.M.B.D. et la structure elle-même en tant qu'ensemble. Pour que le changement ait lieu, il faut donc transformer tout le système d'action parce que « *les hommes devront mettre en pratique de nouveaux rapports humains* » ²⁸.

Changer l'organisation ne signifie pas seulement améliorer ou créer de nouvelles procédures organisationnelles mais surtout modifier les rapports des différents acteurs d'un système. Dans le cas présent, c'est chercher à reconstruire un processus d'aide à partir de l'usager, de ses capacités à exercer ses droits et ses devoirs et non pas à partir d'une organisation verticale : Juge ? institution tutélaire ? majeur protégé. C'est dans ce nouveau construit que je souhaite développer des rapports humains différents où le majeur protégé pourra se situer en tant que sujet. Sous cet angle, aborder la mesure de protection revient à demander aux salariés de revisiter leur approche et leurs façons de travailler.

2.3.2 Standardisation et formalisation

Changer ces rapports humains ne se décrète pas par une ou plusieurs décisions émanant du directeur mais l'organisation qu'il décide pour l'établissement peut représenter un apport dynamique en ce sens. Elle peut surtout être le reflet des principes et des valeurs sur lesquels le fonctionnement du service a été conçu. Si le choix politique consiste à protéger la personne autant que ces biens par des actions d'accompagnement, il faudra développer des moyens pour établir des liens réguliers entre elle et le service.

La question est essentielle dans le secteur qui est le nôtre. Nous l'avons vu, les situations sont variées, complexes et atypiques.

²⁶ M. CROZIER, E. FRIEDBERG. *L'acteur et le système*. Editions Point, 1992, p. 91.

²⁷ M. COOZIER, E. FRIEDBERG. Ibidem, p. 92.

²⁸ M. CROZIER, E. FRIEDBERG. Ibidem, p. 383.

Le travail s'établit sur la base d'une relation dont la qualité est un élément fondamental entre des professionnels et des personnes en situation de handicap ou de dépendance. Il est donc tributaire de la personnalité de chaque acteur. Cependant, l'aspect administratif du travail et la nécessaire gestion financière et patrimoniale imposent une grande rigueur. Le développement de la pluridisciplinarité et la complémentarité des tâches effectuées par de nombreux salariés occupant des postes très différents doivent être orchestrés. L'instauration de règles est possible si elle est sous-tendue par une ligne de conduite acceptée par tous.

La standardisation

« *La standardisation se caractérise par le degré d'importance accordé aux règles et aux procédures régissant le fonctionnement de l'établissement* ». ²⁹

La standardisation des activités, produit de l'organisation scientifique du travail, indique des instructions précises quant à la réalisation d'un mode opératoire.

Elle existe au C.M.B.D. sous la forme de procédures organisationnelles destinées à la gestion administrative et financière des affaires des usagers. Le modèle type consiste en un tableau qui nomme la tâche à effectuer, celui qui la fait, le moment où elle doit être faite, les outils à utiliser et qui valide. Elles sont ainsi une fiche de lecture du processus à suivre face à une réalisation à effectuer et un guide pour les exécutants.

La standardisation, pour ce type de travail est non seulement possible mais nécessaire de par la taille de l'association et les exigences de rigueur et de transparence évoquées en première partie de ce mémoire. Les procédures sont une règle commune à tous. Pourtant chaque salarié n'a pas accès, de sa place, au même niveau d'information, ce qui est logique et normal. Il ne peut donc être question de se contenter de procédures bien écrites et scrupuleusement respectées. Pour que le travail soit porteur de sens, une information entre les salariés et des liens entre les différents niveaux d'intervention doivent être prévus.

Le fil rouge qui guide l'ensemble doit être connu, compris et accepté par tous. Ne peut-il pas apparaître dans ce qui devrait être commun à tous : l'aide apportée à l'utilisateur ?

J'ai effectué un stage dans une association tutélaire ayant mené une démarche qualité et obtenu une certification aux normes I.S.O. (International Standardization for Organization). Dans le domaine technique, la standardisation très poussée qui y a été imposée apporte une réelle qualité de prestation. A travers mes observations, j'ai pu découvrir qu'il était possible de faire reconnaître la qualité produite par un service tutélaire où les droits de l'utilisateur sont définis comme une priorité tout en ayant une organisation tellement perfectionnée que ceux-ci se trouvent relégués au second rang dans la pratique.

²⁹ Sous la direction de D. GUAQUERE. *Guide du directeur*. Editions ESF, 2003, XI 20 490.

Les employés administratifs et comptables semblent y trouver des avantages : « à chaque problème rencontré on a une réponse qui est prévue » m'a dit l'un d'eux. Le point de vue des délégués à la tutelle, dont la très grande majorité a démissionné dans les deux ans qui ont suivi le début de la démarche qualité, est nettement plus nuancé : « on passe notre temps à respecter les procédures, que reste-t-il pour accompagner l'utilisateur ? ».

Cette expérience m'amène à conclure que la standardisation des activités d'une association tutélaire doit se limiter à des aspects purement techniques et qu'elle doit être complétée par d'autres modes de management.

La formalisation

« La formalisation de la structure organisationnelle concerne le caractère écrit des procédures et des informations utiles au bon fonctionnement de l'organisme »³⁰.

Formaliser c'est écrire tout document qui permettra une meilleure coordination des acteurs et une meilleure compréhension du sens du travail demandé. Elle se présente sous des formes diverses : projet d'établissement, organigramme, fiches de poste, comptes-rendus d'information...

La forme de ces documents est importante. Ils doivent être simples, synthétiques et facilement lisibles.

Si leur rédaction appartient aux décideurs de l'organisation, il est judicieux d'engager une concertation avec les agents concernés ou leurs représentants avant leur mise en forme et leur divulgation. Cette façon de procéder ne peut que se limiter à ce qui est partageable.

La concertation sans démagogie et la participation peut permettre de se rapprocher du « terrain » par l'intermédiaire des gens qui sont en contact direct avec l'utilisateur et par conséquent de réduire les écarts entre la prestation offerte et les besoins et attentes des majeurs protégés.

2.3.3 Mobiliser le personnel

Pour certains salariés du C.M.B.D., le changement correspond à une perte de liberté dans la conception qu'ils ont de leur métier, à une perte de pouvoir. Des stratégies de résistance peuvent ainsi apparaître et devenir des freins au changement. M. CROZIER considère le pouvoir comme une forme d'échange et donc de négociation.

A travers des entretiens avec chacune des catégories de personnel, j'ai pu observer que l'attachement au caractère social de l'association et l'implication personnelle sont forts.

³⁰ Sous la direction de D. GUAQUERE. Op. Cit., XI 20 490.

La recherche du respect de l'exercice de la citoyenneté par le majeur protégé peut donc faire l'objet d'un consensus. La négociation pourra s'ouvrir sur ce socle commun. Des méthodologies en découleront pour sa mise en application.

Cependant, dans ce rapport de force, M. CROZIER rappelle, dans le même sens que P. BERNOUX, que chaque acteur peut interférer et n'est jamais totalement démuné face à l'autre.

Il s'agit donc de développer une organisation qui permettra de construire et de mener à bien collectivement des projets individualisés sans omettre que chacun des acteurs aura un rôle à jouer et un réel pouvoir de contribuer ou pas à la réussite du projet. La dimension plus collective et complémentaire, bien que le travail d'équipe existe depuis la création du C.M.B.D., la formalisation, la standardisation de certaines tâches, et un choix explicite de la conception de l'exercice du métier apportent inévitablement des attitudes de méfiance, de crainte, d'interrogation, de résistance voire d'opposition.

Il conviendra à ce que je veille à ce que chacun trouve dans le changement suffisamment d'intérêt et que des catégories de personnel (secrétaires, délégués à la tutelle, opératrices de saisie, chefs de service) ne s'opposent pas entre elles en raison d'une impression de perte de pouvoir ou d'autonomie.

Mobiliser, comme l'écrit J.M. MIRAMON, c'est « *(re)donner un sens au fonctionnement actuel de l'établissement ; c'est le resituer dans l'évolution de la prise en charge pour une population déterminée* »³¹. Pour mobiliser, je vais devoir expliquer, convaincre, être pédagogue. Mobiliser peut se faire à partir des constats rédigés dans la première partie de ce mémoire: ils sont communicables et une partie du personnel a observé les mêmes phénomènes. Ils apportent une légitimité à la question de la citoyenneté des majeurs sous tutelle ou sous curatelle. En partant des pratiques actuelles, ce qui suppose une écoute attentive des acteurs, il sera possible de repérer avec eux ce qui peut être amélioré et ce qui est satisfaisant. Il sera aussi essentiel de faire communiquer les gens entre eux : les entretiens que j'ai menés mettent en lumière la méconnaissance de ce que l'autre fait, des difficultés qu'il rencontre au point de ne pas toujours bien comprendre le sens des tâches qu'on lui demande, ni la place que cette tâche occupe dans le processus de prise en charge globale du majeur protégé. Par exemple, le secrétaire de saisie peut s'étonner que la cantine de l'enfant d'un majeur protégé soit réglée par chèque et non pas par virement automatique si celui-ci ignore qu'un travail autour de la parentalité est en cours avec cette personne. Dans ce cas, il est important qu'elle porte elle-même le chèque à l'école, comme tout un chacun.

³¹ J.M. MIRAMON, D. COUET, J.B. PATURET. *Le métier de directeur*. Editions ENSP, 2005, p. 89.

Il me faut alors repérer les points à traiter (dans ce cas, il s'agit d'améliorer la communication interne) et ensuite les hiérarchiser par ordre d'importance afin « *de ne pas confondre l'urgent et l'important* ». ³²

Je pourrai ensuite planifier les phases de changement de l'organisation. A partir de celles-ci, les actions seront déterminées et certaines seront déléguées en fonction des compétences ou du niveau hiérarchique.

L'ensemble du personnel, de façon formelle ou informelle participant à ce travail et à la mesure des écarts, donc à l'évaluation des effets obtenus et des corrections à envisager pourra s'approprier progressivement les outils du changement qui sera plus « *dirigé* » que « *décidé* ». ³³

2.4 L'accompagnement à la personne

Accompagner consiste à se joindre à autrui pour aller où il va en l'aidant à atteindre son but. L'absence de la notion d'accompagnement dans le Code Civil alors qu'elle est omniprésente dans les lois 2002-2 du 2 janvier 2002 et 2005-102 du 11 février 2005 m'incite à différencier une relation tutélaire d'une relation d'accompagnement. L'accompagnement social suppose une adhésion libre et spontanée de la personne ce qui n'est pas le cas dans l'exercice des mesures de protection où la contractualisation n'existe pas.

La relation d'aide telle que l'a définie Carl ROGERS ne convient pas non plus pour décrire la relation du majeur protégé à l'intervenant tutélaire. Carl ROGERS affirme que « *la relation d'aide est exempte de toute forme de pression ou de coercition* » ³⁴. Or, l'intervenant tutélaire a aussi le pouvoir et parfois le devoir d'opposer un refus au majeur protégé dans un souci de cohérence de son action.

L'action s'inscrit « *dans un rôle d'aide, de soutien, de guidance, de clarification, expliqué et négocié avec le bénéficiaire* » ³⁵. Le but recherché et affirmé par les délégués à la tutelle est de permettre au majeur protégé d'avoir des conditions de vie favorables, de tisser ou de restaurer des liens sociaux, bien sûr de trouver un équilibre budgétaire et tendre vers une autonomisation. De ces objectifs émerge l'expression accompagnement à la personne qui me paraît la plus adaptée au champ qui nous concerne.

Le décret relatif au fonctionnement des services d'accompagnement à la vie sociale inscrit le droit à l'accompagnement dans la loi française en proposant dans des proportions adaptées : « *une assistance ou un accompagnement pour tout ou partie des*

³² J.M. MIRAMON. *D. COUET, J.B. PATURET. Ibidem*, p. 88.

³³ P. BERNOUX. *Op. cit.*, p. 289.

³⁴ C. ROGERS. *La relation d'aide et la psychothérapie*. Editions ESF, 1980, p. 96.

³⁵ R. POILROUX. *Guide des tutelles et de la protection de la personne*. Dunod, 1999, p. 260.

actes essentiels de l'existence, un accompagnement social en milieu ouvert et un apprentissage à l'autonomie ». ³⁶

Il prévoit également l'évaluation des besoins et capacités d'autonomie pour identifier l'aide à mettre en place. Ce droit reconnu pour les bénéficiaires des services d'accompagnement peut aisément être élargi au public des associations tutélaires tant les besoins sont similaires c'est pourquoi je l'inscris dans les orientations que je souhaite initier au C.M.B.D. Pour que l'intervenant ne se substitue pas totalement ou partiellement à la personne protégée, à travers cet accompagnement, il faut que son attitude permette au majeur protégé de trouver sa place à partir des orientations que je souhaite faire partager.

2.4.1 L'attitude de l'aidant

Richard POILROUX voit trois attitudes de base possibles pour le délégué à la tutelle ³⁷.

La première est de considérer que l'aidant et l'aidé sont deux personnes bien distinctes avec leurs besoins, leurs convictions, leurs limites. Dans une attitude de non jugement et en tenant compte du fait qu'il ne peut pas ne pas être émotionnellement affecté par l'autre, l'aidant peut mieux cerner ses limites mais aussi ses capacités à agir et le champ de son intervention.

La seconde consiste à éprouver de l'intérêt pour l'autre dans une attitude empathique afin d'être moins défensif. Au C.M.B.D., l'un des moyens de défense couramment repéré consiste à s'en référer à l'application stricte du mandat ou des règles de fonctionnement interne. Pourtant, il est possible que celles-ci soient respectées tout en prenant en compte la demande de l'usager à la condition de se poser la question « comment faire pour y répondre ? » plutôt que la question « comment je dois faire ? ».

La troisième vise à ne pas substituer ses propres valeurs ou désirs à ceux de l'autre en ayant la capacité de se « décentrer », de se mettre à la place de l'autre dans ce qu'il ressent de l'intervention tout en restant différencié. Là encore, un travail de soutien apparaît nécessaire à travers l'expression verbale de certains délégués : « il m'a encore fait telle ou telle bêtise » ou par le désir de vouloir emmener à tout prix le majeur dans une direction qu'il ne souhaite pas (par exemple décider de la rénovation de son logement ou du lieu de ses vacances). Cette troisième attitude nécessite que le chef de service ne soit pas seulement le supérieur hiérarchique : il faut qu'il ait un rôle de soutien, d'aide, de supervision.

³⁶ *DECRET n° 2005-223 du 11 mars 2005 relatif au fonctionnement des SAVS et des SAMSAH*
Disponible sur Internet : <http://www.legifrance.fr> [consulté le 2 février 2006]

³⁷ R. POILROUX. Op. cit., p. 260.

La maîtrise d'un cadre théorique sert alors à structurer l'analyse des situations rencontrées et les modes d'intervention. La relation d'accompagnement tutélaire repose ainsi sur une relation d'écoute et d'observation active du majeur à protéger mais aussi de soi-même et de l'institution.

Repérer ces différents types d'attitude, dont tous ont leur utilité, réside dans une meilleure compréhension du sens que mettent les délégués à la tutelle dans leurs interventions. C'est une opportunité d'agir sur les modes d'action en expliquant, en faisant partager les directions à prendre et en offrant aux salariés des outils efficaces.

2.4.2 Les supports de la relation d'accompagnement à la personne

La relation tutélaire s'établit à partir d'une décision de justice. Elle repose ainsi sur l'obligation et pourtant l'adhésion est une condition, certes ambiguë, mais réelle à la relation d'accompagnement à la personne. Cette distinction relation tutélaire/relation d'accompagnement permet de «*dévoiler par contraste le rôle de l'adhésion comme condition de possibilité de la relation d'accompagnement* »³⁸.

B. EYRAUD voit dans l'obligation une caractéristique intéressante : elle est réciproque. En effet, le majeur protégé a l'obligation d'accepter l'intervention mais l'intervenant tutélaire est tenu d'appliquer les ressources de la personne à son entretien, il doit s'acquitter de ses charges et en particulier de ses obligations alimentaires. Il doit aussi favoriser la garde du logement aussi longtemps qu'il est possible (article 490-2 du Code Civil).

La relation et la nécessaire rencontre qu'implique cette réciprocité se poursuit «*quels que soient la situation, les désirs, les refus du majeur protégé ou du délégué à la tutelle* »³⁹.

Approché sous cet angle, le mandat de justice n'est pas uniquement contraignant. Sa dimension obligatoire faite de réciprocité lui confère une qualité spécifique à la construction d'une relation aidante à l'intérieur de laquelle la négociation n'est plus seulement possible mais souhaitée par chacune des parties.

J'en tire, comme conclusion que, pour que la personne à protéger soit prise en compte dans sa globalité et que cette relation s'instaure, le délégué à la tutelle doit exercer sa mission sur la base d'un travail de proximité. C'est en se connaissant et en connaissant l'usager que la qualité de la relation permettra l'exercice du mandat qui «*supprime de prime abord et restaure en seconde main la capacité d'autonomie* »⁴⁰.

³⁸ B. EYRAUD. Revue Rhizome, *Relation d'accompagnement et relation tutélaire*, Sept. 2005.

³⁹ B. EYRAUD. Ibidem.

⁴⁰ R. SCHELLES, M. SASSIER. Op. Cit. p. 148.

2.5 Conclusion intermédiaire

Nous venons de voir que l'exercice des mesures de protection par une association tutélaire se répartit sur deux volets indissociables :

- La protection juridique repose sur la gestion des ressources et du patrimoine et sur les actes à caractère administratif. La rigueur indispensable à ces missions et la transparence demandée par le juge et les usagers obligent à standardiser certaines tâches et à formaliser les actions à mener.
- L'accompagnement à la personne, par essence, ne saurait être standardisé puisque nous sommes en présence de situations toutes différentes, souvent atypiques ou exceptionnelles, d'intervenants et de partenaires dont les représentations et les comportements varient. L'aide à un meilleur exercice des droits fondamentaux des majeurs protégés, la prise en compte de leur personne, de leur environnement social et familial renvoie inévitablement à un projet formalisé et à des actions individualisées.

Pour intervenir dans ce sens, en qualité de directeur je souhaite mettre à la disposition des usagers et du personnel une organisation spécifique. Celle-ci n'est pas une fin en soi mais elle ne sera pas seulement un outil soutenant cette recherche d'une liberté optimum pour l'utilisateur, dans le cadre d'un mandat de justice. Sa lisibilité, son efficacité et son adéquation aux besoins de chacun des acteurs impliqués dans le dispositif d'aide tutélaire seront des leviers favorisant le changement et l'illustration de la réalité de mes choix quant à la façon d'exercer des mesures de protection juridique.

Je présenterai donc dans la troisième partie de ce mémoire des propositions élaborées à partir du cycle de déroulement de la mesure.

3 UNE ORGANISATION POUR CONJUGUER BESOINS ET MANDAT

3.1 Transversalité et pluridisciplinarité

L'intervenant tuteur agit dans des domaines très variés : gestion des budgets familiaux, protection sociale, logement, aide au suivi médical, finances, procès en justice, vie quotidienne...J'ai évoqué dans la deuxième partie de ce document l'importance de la place de l'utilisateur et du positionnement de l'intervenant. Le délégué à la tutelle ne sait pas, ne peut pas et ne doit pas tout faire.

Si la multiplicité et le niveau d'expertise requis pour certains actes impose le recours à des professionnels extérieurs (gestionnaires de patrimoine, avocats, notaires), d'autres actes sont directement réalisables par le C.M.B.D. Dans tous les cas, le « pilotage » ou la réalisation de ces opérations nécessite un ensemble de compétences qu'un délégué à la tutelle ne peut rassembler à lui seul. Les salariés expriment le besoin d'être soutenus et guidés face à certaines situations complexes. Leurs remarques m'ont amené à créer au sein de l'établissement des fonctions transversales et à développer la pluridisciplinarité.

Cependant, je ne souhaite pas mettre en place une organisation où chacun intervient de façon isolée dans son domaine d'expertise. Le majeur protégé doit bénéficier d'un accompagnement où sa personne est considérée dans sa globalité par des actions complémentaires et coordonnées avec un espace de liberté où il peut se situer et utiliser ses capacités. Je proposerai donc un système où le délégué est le référent principal du majeur protégé et le pilote de l'action à mener au sein d'une organisation qui sera *«un ensemble de ressources humaines, financières, matérielles, commerciales et fonctionnelles coordonnées pour la réalisation d'une finalité justifiée par la création d'une valeur monétaire et/ou sociale »*⁴¹. Le délégué à la tutelle est aidé par des compétences complémentaires et transversales : secrétariat pour le montage de dossiers administratifs (CAF, CPAM, mutuelle...) et réception téléphonique en son absence, juriste (pour les procès, ventes immobilières, successions), conseiller financier (gestion de patrimoine et finances). Les chefs de service, par la validation des décisions, en conformité avec les délégations de pouvoir que je leur ai données, ont alors une fonction d'autorité mais aussi de conseil et de soutien. Ils sont les garants de la qualité du service rendu à l'utilisateur en supervisant et contrôlant le processus.

⁴¹ AUTISSIER David, MOUTOT J.Michel. *Pratiques de la conduite de changement*. Editions Dunod, 2003, p.86.

Cette organisation change fondamentalement les rapports entre les salariés, entre les salariés et les partenaires et entre les salariés et les usagers. Le dossier « n'appartient » plus à une seule personne (le délégué à la tutelle) et le C.M.B.D, en tant qu'institution, retrouve sa place : c'est la personne morale qui est désignée tuteur ou curateur. Le travail devient plus collectif dans la mesure où il concerne un groupe où des tâches complémentaires vont devoir être cohérentes pour atteindre un objectif commun préalablement défini, similaire au document individuel de prise en charge institué par la loi 2002 -2 du 2 janvier 2002.

Préalablement à l'élaboration d'un projet individualisé, il faudra faire un diagnostic de la situation. Dans l'activité tutélaire, cette phase requiert de nombreuses actions très variées, ce qui m'a amené à proposer une entité spécifique chargée de ces missions.

3.1.1 Le pôle prélude

Dès le prononcé de la mesure, l'intervenant tutélaire a l'obligation d'exécuter certains actes : établir l'inventaire, sécuriser les comptes bancaires, percevoir les revenus et assurer les dépenses. Confiés à tous les délégués à la tutelle, ceux-ci sont l'objet de pratiques différentes et certains d'entre eux risquent d'être oubliés au détriment du majeur protégé et de l'association responsable de la bonne exécution du mandat

Par ailleurs, vouloir aider l'utilisateur, même dans le cas d'une décision contraignante, à (re)trouver un degré d'autonomie compatible avec ses difficultés mais aussi avec ses souhaits et sa réalité suppose un diagnostic préalable qui servira ultérieurement à mesurer le chemin parcouru lors des évaluations.

L'idée de la création de ce pôle repose sur le principe d'une méthodologie commune pour « ouvrir » la tutelle ou la curatelle et l'utilisation d'outils informatiques (logiciel de gestion, lettres-type, classement des dossiers et courriers à des endroits précis sur le serveur) pour que l'information soit accessible à tout salarié qui en aurait besoin.

Le pôle « Prélude » (baptisé ainsi par le personnel qui y travaille), constitué de deux déléguées à la tutelle expérimentées et volontaires et de deux secrétaires (1,3 équivalent temps plein) assure, durant les deux ou trois premiers mois, la totalité des tâches que nécessite la mesure confiée au C.M.B.D.

La première visite se fait accompagnée du responsable de service attaché à la direction afin de « poser » le cadre juridique (ce que le juge des tutelles a rarement le temps de faire), c'est à dire fournir une explication personnalisée de la décision de justice et de ses conséquences et du cadre institutionnel du C.M.B.D : qui sommes-nous, comment travaillons-nous, avec quelles valeurs ? Elle sert aussi à présenter les intervenants et à faire connaissance avec le majeur et parfois, ses proches.

Après cette prise de contact, la déléguée à la tutelle du pôle Prélude établit, avec l'utilisateur, un premier diagnostic à partir d'une fiche-type de renseignements (voir annexe n°7).

Ce recueil d'informations permettra d'établir l'inventaire patrimonial et de lancer les nombreuses lettres-type aux organismes qui traiteront avec le C.M.B.D. Il permettra surtout de découvrir la situation du majeur protégé au niveau social, familial, patrimonial...son histoire, les origines de la demande de protection. Il sera une opportunité pour le majeur d'exprimer ses attentes, ses souhaits, ses craintes quant à la mesure ou son opposition.

Le pôle Prélude ne va pas consulter le dossier au Tribunal d'Instance avant cette première visite. Bien que plus pratique, car nous aurions facilement de nombreux renseignements, je limite volontairement cette manière de faire aux situations exceptionnelles ou urgentes, signalées dans ce cas par le greffe du Tribunal d'Instance. Je considère qu'il est essentiel que le majeur protégé puisse s'exprimer en priorité et nous fournir lui-même les renseignements ou les documents utiles. Le reconnaître comme sujet suppose une réelle et sincère attitude d'écoute dès le début du processus. Les renseignements incomplets ou absents seront collectés ultérieurement auprès des organismes ou personnes concernées .

Dès la première visite, un second rendez-vous avec la déléguée à la tutelle du pôle Prélude est pris. Il sera l'occasion de proposer un budget prévisionnel et un mode de fonctionnement de mise à disposition des fonds pour l'utilisateur (montant, mode de versement, périodicité etc..) Ainsi, la mesure sera exercée rapidement après son prononcé (qui est toujours revêtu de l'exécution provisoire). Le dossier sera confié, après les deux ou trois mois nécessaires à sa mise en œuvre, au délégué du secteur géographique concerné. Celui-ci sera présenté à la personne sous tutelle ou sous curatelle par la déléguée du pôle Prélude. A ce stade, la totalité des renseignements n'est pas toujours obtenue mais les zones de risques et les points d'appuis étant repérés, les axes d'un projet peuvent se dessiner et des priorités émergent. Cet ensemble sert donc à l'établissement d'un diagnostic d'où partiront des hypothèses qui étayeront le projet individualisé.

L'écueil à éviter est la sclérose de cette entité par une insuffisante rotation des mesures. Les délégués du pôle Prélude ont un travail de recensement des difficultés, de repérage, d'inventaire et d'évaluation de la situation. Si leur intervention aboutit à un projet individualisé, ce ne peut être que sous forme d'hypothèse. Il serait dommageable que le délégué à la tutelle qui aura le dossier en charge se trouve dans la situation de devoir mettre en œuvre avec le majeur protégé, un projet élaboré par d'autres et auquel il n'aura pas participé. Pour cela, la secrétaire qui enregistre les ordonnances nouvellement arrivées a la responsabilité de la mise à jour hebdomadaire d'un tableau informatique prévoyant « le passage » du dossier aux délégués des services.

En fonction du mouvement des mesures (arrivée, transfert, mainlevée), des disponibilités des délégués (en nombre de dossiers) et des secteurs géographiques, le choix d'attribuer tel ou tel dossier est fait par les chefs de service réunis chaque lundi matin durant une heure avec les deux délégués à la tutelle du pôle Prélude. Cela permet d'assurer une rotation assez rapide vers les services des mesures nouvellement arrivées. Cette gestion complexe de l'activité du C.M.B.D. et de ses variations est confiée au responsable de service attaché à la direction.

Les délégués à la tutelle apprécient que la mesure leur soit confiée alors que la quasi totalité des démarches administratives est faite. Cependant certains considèrent, à juste titre, que les premiers contacts sont déterminants pour établir une relation de confiance et, par le suite, un projet individualisé. C'est la raison pour laquelle j'ai souhaité que le suivi du « passage » des mesures dans les services soit assuré par le chef de service attaché à la direction afin que Prélude soit une instance où sont émises des hypothèses de travail sans qu'un projet individualisé n'y soit préalablement défini.

Le pôle Prélude est aussi le lieu de régulation de l'arrivée irrégulière des différentes mesures, la charge de travail d'un délégué à la tutelle à temps plein étant fixée à une moyenne de 50 mesures, répartie par secteur géographique.

Ainsi, sur le plan strictement technique, toutes les mesures sont « ouvertes » de la même manière, avec des outils conçus et utilisés collectivement. En ce qui concerne l'accompagnement à la personne, les actions sont très individualisées : à mesure identique, l'aide proposée peut être très différente puisqu'elle est élaborée à partir de l'expression et de la situation personnelle de l'utilisateur.

Les membres du pôle Prélude travaillent avec toutes les personnes qui interviennent directement ou indirectement dans le processus d'exercice de la mesure. Cette transversalité offre une richesse supplémentaire par les échanges qu'elle suscite.

Elle est aussi une difficulté : chaque salarié doit tenir compte de l'autre et travailler en complémentarité. Les arbitrages sont du ressort du responsable de service attaché à la direction. Des moments de régulation sont prévus à travers les réunions de service ou les réunions de cadres.

La méthodologie de Prélude est le fruit de la réflexion collective des délégués à la tutelle et des personnels administratifs qui a servi de base à la construction des outils et des méthodes de travail par les membres de Prélude eux-mêmes. Le responsable de cette entité a initié, animé et formalisé l'ensemble que j'ai ensuite validé avant d'être mis en application. Quelles que soient ses fonctions dans l'établissement, chaque salarié peut proposer des modifications visant à améliorer les pratiques. Si celles-ci se révèlent pertinentes, elles sont expérimentées à petite échelle puis proposées et validées selon le même processus. Pour être efficient et efficace, le pôle Prélude se doit d'être évolutif. Cette dimension dynamique permet de mieux répondre aux besoins de l'utilisateur.

Elle est aussi un outil de gestion des ressources humaines. Elle évite l'usure des personnels, la routine et incite ceux-ci à une réelle participation dans la construction de l'organisation.

Par cette phase de diagnostic, Prélude est une instance où le majeur peut s'exprimer et influencer sur les actions que l'intervenant tutélaire va mettre en place et qui vont directement le concerner. Il sera donc acteur dès le début de cette intervention où un tiers va faire pour lui, avec ou sans lui certains actes.

C'est aussi la garantie d'une réelle sécurisation de la protection de ses intérêts et de ceux de l'établissement par le respect des procédures organisationnelles nombreuses et importantes en début de mesure, compte tenu des exigences du mandat. C'est un lieu d'échange et de confrontation des pratiques et un laboratoire d'expérimentation qui facilite l'innovation et l'adaptation aux évolutions environnementales des nouvelles situations, par la recherche permanente d'une prestation de qualité répondant aux besoins de l'usager.

Sur le budget de l'établissement, la création du pôle Prélude ne crée pas de charges supplémentaires. Les nouvelles mesures auraient pu être réparties sur l'ensemble des services comme c'est généralement le cas dans les autres associations tutélaire et les deux déléguées à la tutelle pourraient y être intégrées. Nous pouvons donc considérer qu'il s'agit là d'un mode de fonctionnement particulier, similaire à un redéploiement interne. En ce qui concerne le secrétariat, il est aisé de justifier le ratio de 1,3 équivalent temps plein pour une centaine de mesures (moyenne annuelle), ratio supérieur aux autres services du C.M.B.D, dans le calcul imposé par la dotation globale. Les autorités de contrôle et de tarification prévoient pour ce mode de financement, en vigueur depuis le 1^{er} Janvier 2005 au C.M.B.D, l'attribution d'un nombre supérieur de points pour les nouvelles mesures durant les trois premiers mois de leur exercice, reconnaissant ainsi que la charge de travail est plus conséquente pour les nouvelles mesures que pour les mesures en cours. Il est donc logique d'y adjoindre des moyens plus importants pour les réaliser.

3.1.2 Le conseiller juridique et le conseiller financier

Il n'est pas original, pour un directeur d'association tutélaire de la taille de celle du C.M.B.D. d'employer une juriste et un spécialiste des questions financières. Ces deux personnes, ont une formation de niveau supérieur en droit et en finances qui leur permet de travailler spécifiquement sur certains dossiers. Cependant, pour que leurs actions et leur mission de conseil soient réellement au service du majeur protégé, une intervention en qualité d'expert ne peut suffire. Je souhaite que leur technicité s'applique à partir de l'aide qu'a mis en place le délégué à la tutelle.

Ainsi, dès qu'un délégué à la tutelle se trouve confronté à une affaire juridique ou qu'un placement ou un déplacement de fonds est nécessaire, ces personnes sont systématiquement saisies.

Parallèlement, le responsable du service en est informé puisque c'est lui qui possède les délégations permettant de représenter ou d'assister le majeur.

La juriste et le conseiller financier ont un rôle de contrôle (suivi des affaires, des comptes, respect des délais, des mandats en ce qui les concerne...) mais aussi et surtout, un rôle de proposition et de conseil. Sur ce point, ils doivent rencontrer le délégué à la tutelle, échanger avec lui sur les possibilités et donc prendre en compte la situation et l'expression du majeur : sa réalité, ses souhaits, ses besoins, ses attentes.

Leur fonction consiste à mettre au service des délégués, et indirectement au service des usagers, leurs compétences en prenant en compte la spécificité de chaque situation. Il est également envisageable qu'ils rencontrent le majeur protégé ou qu'ils l'accompagnent (chez l'avocat par exemple), notamment lorsqu'il s'agit d'une mesure de curatelle.

Si, de par leur qualification, leur travail consiste à inventorier l'ensemble des possibilités, il leur est demandé de mettre celles-ci en adéquation avec la spécificité de la situation du majeur afin de prendre en compte sa personne.

Les postes de juriste et de conseiller financier sont des postes de technicien qualifié mais le délégué à la tutelle, proche du majeur protégé, reste le pilote de la mesure de protection.

Dans ce domaine aussi, cette façon de travailler représente un changement. Plusieurs personnes sont saisies d'un même problème qui, par le passé n'aurait concerné que le responsable de service et le délégué à la tutelle. Les fonctions et les approches différentes obligent à une réflexion commune où il faut concilier les exigences du mandat, les règles en matière de justice et de finances et le projet de vie construit à partir de ce que l'usager exprime et a besoin. Il faut donc expliquer ce que chacun fait, pourquoi il le fait et accepter parfois des compromis.

Cependant, en cas de divergences, l'association étant la personne morale désignée sur l'ordonnance de jugement, il appartient au responsable du service ou au directeur, selon l'importance des enjeux, de prendre la décision finale.

Les outils mis à la disposition de ces deux postes sont l'accès, en consultation, à l'ensemble des informations contenues dans chaque dossier par le réseau informatique. Ils disposent aussi de lettres-type et de l'ensemble des procédures écrites en vigueur.

Par le jeu des délégations de pouvoir, tout courrier juridique ou financier engageant la responsabilité de l'association en qualité de tuteur ou de curateur est rédigé par la juriste ou le conseiller financier et co-signé par le responsable du service ou la direction. J'ai fait aussi le choix de centraliser la totalité du courrier juridique et financier (trié et distribué par le service accueil) qui arrive au C.M.B.D. vers ces deux postes. Une copie est transmise dans le service, à l'intention du délégué à la tutelle qui exerce la mesure.

Enfin, chaque délégué à la tutelle ayant une adresse électronique, un système de communication et d'information existe afin que chacun reçoive de l'autre les informations concernant l'évolution du problème posé.

Le rôle de la juriste et du conseiller financier n'est donc pas celui d'un expert qui détient des réponses techniques mais celui d'un spécialiste qui, collectivement et en concertation avec les autres catégories de personnel, doit contribuer à la réalisation du projet de vie de l'utilisateur.

3.1.3 Le pôle comptable

Les secrétaires de saisie sont seuls habilités à effectuer les paiements pour le compte des majeurs protégés. Ce modèle reprend le principe de la comptabilité publique nationale : l'ordonnateur de la dépense et l'exécutant du paiement sont deux personnes distinctes. Placés au sein des services, ceux-ci étaient soumis aux « pressions » des délégués à la tutelle confrontés eux-mêmes aux urgences et demandes des majeurs. Cela avait pour conséquence une grande disparité dans la passation des écritures, dans le classement des pièces comptables et dans les modes de paiement utilisés pour les milliers d'opérations qu'ils ont à traiter .

En décidant de les regrouper en un pôle comptable unique, dans un même bureau, avec des consignes et des procédures de travail communes établies avec eux, je renforce la fiabilité du processus et la lisibilité de la tenue des comptes des usagers. Les documents (factures, avis d'échéance etc.) ne circulent plus après avoir été traités. Ils sont classés en un endroit unique ce qui permet, en cas de demande du greffe du tribunal ou du majeur protégé de pouvoir, à tout moment rendre compte de la gestion assurée par le C.M.B.D. Le respect de la personne du majeur passe par une totale transparence de ce qui se fait pour lui, ceci en adéquation avec ses besoins et ses aspirations.

On retrouve, à ce niveau, la notion de réciprocité évoquée en citant Albert MEMMI. Le pourvoyeur n'est plus seulement le délégué à la tutelle mais tout salarié de l'association contribuant, de sa place à l'exercice de la mesure de protection. Il s'engage à fournir une prestation de service de qualité auprès du bénéficiaire ou en sa faveur, lequel participera selon ses possibilités. L'objet de pourvoyance (l'accompagnement à la personne) n'est plus seulement le résultat d'une construction collective interne à l'établissement mais le produit d'une réalisation où l'utilisateur a toute sa place, tout en permettant que la dimension relationnelle entre le délégué à la tutelle (principal pourvoyeur) et le majeur protégé (dépendant) soit préservée.

En créant ce pôle, je constitue un groupe qui, peu à peu affirme son identité, défend la spécificité de son travail. L'accompagnement à la personne n'est pas la seule priorité de l'exercice de la mesure de protection, les contraintes liées au mandat et aux aspects techniques sont aussi pris en considération.

Dans ce domaine aussi, le verbe conjuguer prend tout son sens. La place des secrétaires de saisie dans le processus d'aide à l'utilisateur devient plus perceptible pour chacun des acteurs. Les secrétaires de saisie qui ne faisaient que passer des écritures deviennent alors de véritables partenaires internes. En échangeant entre eux sur les pratiques des délégués à la tutelle, ils ont une vision d'ensemble des problèmes à régler et peuvent par leurs propositions collectives contribuer à construire le processus d'aide à la personne.

L'une des limites à cette organisation réside dans l'insuffisance d'informations concernant la situation du majeur protégé. Quand ils étaient au cœur des services, ils y avaient accès à partir des discussions, conversations téléphoniques, commentaires des délégués à la tutelle.

Pour limiter les effets de cette coupure avec ces derniers et donc, avec le majeur protégé, j'ai instauré un système de référent : la secrétaire de saisie est «rattachée » à des délégués. Les écritures qu'elle passe concernent les mêmes dossiers qu'elle finit par connaître y compris sur le plan social ou familial ce qui facilite la compréhension du sens des actes qui lui sont demandés.

Enfin, à un niveau plus général, en cas d'absence ou de vacances, l'organisation plus collective de ce pôle favorise, par le partage des tâches, la continuité du service rendu à l'utilisateur.

3.1.4 Vers une spécialisation : le pôle établissement

Nous le savons, l'exercice des mesures de tutelle et de curatelle au C.M.B.D. s'est développé de façon empirique au fur et à mesure que les mesures de tutelle aux prestations sociales enfants ont diminué.

De la même façon, mais plus récemment, l'arrivée progressive de mesures concernant des personnes âgées en établissement a été répartie sur l'ensemble des délégués à la tutelle. Ces mesures étaient noyées dans l'ensemble de l'activité car elle représentaient une part infime de leur travail (souvent moins de 10 pour cent)

Ce type de mesures demande une forme d'intervention particulière puisque, les personnes étant très dépendantes, la mesure s'organise surtout à partir de la façon dont l'établissement prend totalement en charge le quotidien de l'utilisateur. Ce travail en partenariat oblige à une grande connaissance des différentes personnes qui interviennent, à des rencontres régulières avec les responsables de l'établissement d'accueil.

Pour rapprocher le délégué à la tutelle du majeur protégé, par l'intermédiaire du personnel de l'établissement, j'ai proposé la création d'un pôle établissement au sein du C.M.B.D. Celui-ci est composé de deux délégués à la tutelle volontaires et d'une secrétaire à temps partiel.

Ce type de mesures étant rémunéré à hauteur de 40 pour cent d'une mesure ordinaire, le nombre de dossiers a été fixé à 125 par délégué. Il fallait donc totalement repenser la façon de travailler.

L'outil informatique a permis l'élaboration d'un tableau regroupant le maximum d'informations concernant la personne mais aussi l'activité de ce pôle : messages téléphoniques reçus, comptes-rendus de visites, demandes des majeurs formulées par l'intermédiaire de leur famille ou de l'établissement... Il a été construit par les trois salariés de ce pôle, à partir de leur expérience, avec le souci d'être suffisamment dégagé des aspects administratifs pour se rendre disponible auprès des usagers et des établissements d'accueil.

Un système de permanences sur place, dans chacune des structures a été mis en œuvre ce qui garantit au majeur protégé des rencontres régulières en plus des possibles rendez-vous particuliers.

Ce pôle a aussi pour ambition de privilégier le travail avec les familles des usagers afin de maintenir ou de restaurer les liens familiaux quand ils existent. Les rencontres peuvent se faire dans l'établissement d'accueil, notamment lors des permanences, en présence de la personne protégée.

Ce pôle, en activité depuis janvier 2006, donne des résultats encourageants. Le traitement des dossiers sur le plan administratif est facilité par une meilleure connaissance des délégués à la tutelle qui deviennent progressivement spécialisés. La secrétaire, qui pourrait être appelée assistante tutélaire, assure, par sa présence chaque matin, une sorte de permanence au service. Les salariés et responsables des établissements d'accueil apprécient de n'avoir qu'un seul interlocuteur qu'ils connaissent et qu'ils peuvent facilement joindre. Les visites régulières garantissent un suivi cohérent et adapté de façon individuelle aux besoins de chacun. Enfin, le majeur protégé bénéficie d'un meilleur accompagnement même si celui-ci passe parfois par l'intermédiaire des personnes qui, au quotidien, s'occupent de lui.

A court terme, j'envisage d'étudier l'opportunité de créer, par redéploiement, un poste de délégué à la tutelle pour les personnes hébergées en famille d'accueil.

Là aussi, la prise en charge est assurée par des professionnels et le travail de l'intervenant tutélaire est particulier : la famille d'accueil doit fournir des prestations précisées dans le contrat d'hébergement, elle est salariée du majeur protégé qui est l'employeur ou du Conseil Général, elle est le bailleur du majeur protégé qui lui loue une chambre. Enfin, il n'est pas rare qu'une famille d'accueil agréée reçoive plusieurs personnes sous protection juridique. Il me semble donc logique, sauf cas particulier, de regrouper ces situations autour d'un seul et même salarié.

La spécialisation a ses limites. Il n'est pas question, pour moi, de l'étendre à l'ensemble des mesures confiées au CMBD.

Une spécialisation trop poussée aurait pour effet de stigmatiser des populations (les malades mentaux, les déficients intellectuels, les personnes en difficulté sociale, les personnes ayant des conduites addictives, etc.) et de les enfermer dans des catégories dont elles ne pourraient sortir.

La spécialisation vise à rendre plus compétents des salariés dans des domaines déterminés pour libérer ainsi du temps qui sera utilisé à l'accompagnement à la personne. Elle n'a de sens que si elle se fait à partir du mode d'hébergement (et seulement pour certains types d'hébergement) et non à partir des caractéristiques des personnes, dans le but d'un accompagnement de proximité, permettant même à des sujets très dépendants de rester acteurs de leur vie.

Les délégués à la tutelle qui n'exerçaient que quelques mesures de protection concernant des personnes en établissement maîtrisaient mal la spécificité que nécessite cette forme d'aide. De plus, ces mesures étaient consommatrices de temps de travail puisque les actions étaient mal connues ce qui obligeait à des recherches (démarches à effectuer, créer des réseaux etc.). Les deux délégués à la tutelle chargés de ce travail étaient volontaires, expérimentés et particulièrement intéressés par la création d'une organisation dans laquelle l'informatique prenait une place importante afin de limiter l'aspect de gestion au profit de la relation avec l'usager. Enfin, la réflexion avait mûri dans les services, au cours des mois précédents, ce qui a permis la mise en œuvre de ce projet au début de l'année 2006.

3.2 Vers une démarche qualité

La qualité, selon la norme I.S.O. 8402, est la satisfaction perçue par le client. Dans le cadre des mesures de protection, une association tutélaire a deux « clients » :

- le juge qui mandate, commande une prestation de service. Il est le prescripteur.
- le majeur protégé qui a besoin d'une aide, d'un accompagnement. Il est le bénéficiaire.

Pour répondre aux besoins et aux attentes des usagers, je dois mettre en œuvre un plan d'actions qui respectera les contraintes prévues par la loi du 3 janvier 1968 (délais, requêtes au tribunal, comptes-rendus de gestion, inventaires etc.) et les droits fondamentaux des personnes protégées.

La qualité pourrait alors se définir, dans une association tutélaire, comme une « *promesse tenue* »⁴² visant à satisfaire à la fois le prescripteur et le bénéficiaire.

En référence à deux stages, effectués dans le cadre de ma formation C.A.F.D.E.S, dans des associations tutélares qui ont mis en place une démarche qualité, je soulignerai

⁴² M. SASSIER, T. FOSSIER, H.NOGUES, G. BROVELLI. Op. Cit., p.73.

qu'en plus de l'aspect organisationnel, la démarche qualité peut contribuer à développer dans un établissement, un état d'esprit visant à une recherche dynamique et permanente de l'amélioration du service rendu à l'utilisateur.

Une démarche qualité demande un important travail préalable auprès des différents acteurs. Mon objectif, au C.M.B.D, n'est donc pas de mettre en œuvre ce type de démarche qui serait prématurée mais de m'en inspirer pour proposer des méthodes de travail qui répondent aux évolutions de la profession.

3.2.1 Les procédures organisationnelles

La question des procédures organisationnelles écrites apparaît à partir du constat que les délégués à la tutelle, s'ils ont des pratiques communes ou similaires, agissent aussi de façon empirique et personnelle dans des domaines de plus en plus réglementés.

Il s'agit d'abord de « sécuriser » le personnel et ses actions en prenant en compte les niveaux de responsabilité dans la gestion des biens des usagers afin d'être en conformité avec les besoins des majeurs protégés, les attentes du magistrat et les procédures rendues obligatoires par l'application de plus en plus stricte de la législation en vigueur.

La rigueur que peuvent apporter ces outils (par exemple lettres-type mises en réseau auprès des secrétariats) garantit une meilleure qualité du service rendu auprès des usagers. Les procédures sont aussi un support technique pour les délégués à la tutelle dans la gestion administrative et financière. Elles clarifient le rôle et le niveau d'intervention selon les postes.

Elles facilitent l'indispensable transparence dans la gestion de l'argent des usagers et visent à harmoniser les réponses techniques : à problème identique d'un service à l'autre la réponse est la même. Enfin, elles sont un repère pour les salariés, leur permettant de suivre une procédure qu'ils ignorent parfois, en raison de la complexité, de la spécificité et de la multiplicité des situations auxquelles ils sont confrontés.

Le gain de temps dégagé, en particulier pour les délégués à la tutelle doit ainsi permettre, tout en répondant aux mandats qui nous sont confiés, de mieux prendre en compte le majeur protégé, sa parole, ses désirs, ses choix de vie et favoriser ce qui reste le cœur du métier : l'accompagnement à la personne.

La mise en place de procédures au C.M.B.D. est une vraie rupture avec le passé pour plusieurs raisons:

- aucune procédure écrite n'existait et le travail se faisait selon des directives oralement transmises,
- leur rédaction suppose une observation de ce qui se fait et une confrontation des pratiques pour arriver à des points de convergence après négociations et concessions réciproques,

- leur application implique de se conformer à des règles communes clairement établies, comprises et acceptées,
- la place des personnels administratifs et comptables n'est plus assujettie au travail des délégués à la tutelle. Ces derniers deviennent des collaborateurs ayant une tâche précise à exécuter dans le processus de gestion des mesures de protection, obligeant chacun à travailler en équipe.

Les procédures peuvent donc clarifier le sens du travail de chacun. La compréhension du sens du travail exécuté est une nécessité pour que les salariés s'approprient les outils et la méthodologie de la structure. Elle peut alors devenir un support à la motivation alors que son incompréhension est facteur d'usure des personnels dans la mesure où ils n'ont pas les moyens de s'intéresser à leur travail et où ils expriment, dans ce cas, un sentiment de solitude face aux personnes en situation de handicap. L'instauration de procédures peut donc aussi devenir un outil de gestion des ressources humaines.

La méthode retenue se fonde sur le principe que leur rédaction ne peut être seulement la standardisation de décisions quant à la façon de faire. Elles doivent être l'émanation des réflexions et des pratiques collectives. Leur construction implique la participation et l'adhésion des acteurs depuis les premières investigations jusqu'à leur écriture, leur mise en œuvre et leur évaluation.

Elles trouveront leur légitimité dans l'amélioration qu'elles apportent à la qualité du service rendu aux usagers mais ne seront applicables que si les personnels y trouvent un intérêt les concernant directement.

J'ai, ainsi, mis en place des réunions chaque mois, avec un groupe de salariés volontaires, représentatifs de chaque catégorie de personnel et appartenant à tous les services. La première étape a consisté à faire l'inventaire des méthodes en cours et des pratiques quant à la gestion des ressources et des biens. Il s'agissait d'une étape technique. Après des échanges parfois houleux, chacun étant convaincu que sa façon de faire était la bonne, des points communs et des convergences ont permis la rédaction d'une proposition de procédure par le responsable de service, attaché à la direction, qui animait ces réunions. Celle-ci devait répondre aux questions: qui (quel salarié), fait quoi (une action précise telle que la programmation du remboursement d'une dette), comment (avec quels outils communs), quand (à quel moment) et qui valide l'action réalisée (quel responsable) ? Lorsque la rédaction, dans un tableau-type (voir annexe 8), était faite, elle était soumise à l'approbation d'un comité de pilotage regroupant un salarié de chaque catégorie (secrétaire de service, secrétaire de saisie, juriste, conseiller financier, délégué à la tutelle, chef de service etc.) Si la procédure était adoptée, en qualité de directeur président le comité de pilotage, je décidais de sa mise en application, l'étape technique étant alors suivie d'une phase plus stratégique. La secrétaire de direction finalisait sa mise en forme et se chargeait de sa diffusion.

Si des changements suffisamment conséquents étaient souhaités pour modifier la procédure, celle-ci était réexaminée lors de la prochaine réunion technique puis de nouveau soumise à l'examen du comité de pilotage.

Ce « *chantier permanent où se confrontent l'institué et l'instituant*⁴³ » est à la fois outil de communication, de négociation mais également un gage de création, d'animation et de mouvement devant favoriser l'adaptation au changement nécessaire aux missions nouvelles du CMBD.

La limite d'une telle démarche réside dans le risque de passer de la persuasion à l'auto persuasion qui peut alors être interprétée comme la « *dissimulation d'une normalisation imposée* »⁴⁴ par les exécutants qui alors, développeront des stratégies de résistance. Pour limiter ce risque, la communication, faite d'explications quant à la conciliation des exigences techniques devenues de plus en plus strictes en raison de la complexité des tâches liées au changement de population avec les orientations visant à accompagner le majeur protégé revêt un caractère prioritaire. L'un des vecteurs que je retiendrai sera les réunions de service animées par les chefs de service.

3.2.2 La grille d'accompagnement et l'évaluation

Partir d'un diagnostic qui devient le support d'un projet individualisé n'a de sens que si celui-ci aboutit à des actions qui seront évaluées.

La fiche de renseignements que le pôle Prélude établit en début de mesure est un document qui ne fait que collecter les informations nécessaires à l'exercice de la mesure de protection. J'ai pour projet d'expérimenter un autre document où une dimension plus analytique de chaque situation permettrait d'affiner la détermination des zones à risques pour le majeur (endettement, famille « hostile », vulnérabilité particulière etc.) et pour l'établissement (patrimoine important, famille procédurière, absence d'assurance, comportement violent, etc.). A contrario, ce document servirait aussi à repérer les points forts dans chaque dossier : personnes ressources, stabilité des revenus, logement de qualité, épargne, environnement familial aidant, etc.) Chaque item (voir annexe 9) sera gradué de 0 à 5, le chiffre le plus élevé représentant le plus grand « risque ».

L'intérêt de cette grille ne repose pas sur la quantification. Celle-ci n'a en soi que peu de signification et ne saurait permettre de décrire ou d'étudier le cas de chaque usager. La grille peut constituer un guide et un support à l'analyse de la situation dans laquelle le service tutélaire découvre le majeur protégé. Elle complète la fiche de renseignements et l'inventaire patrimonial obligatoirement établi dans les semaines qui suivent le prononcé de la mesure. La renseigner oblige à se poser de multiples questions telles que : le majeur

⁴³ J.M. Miramon, D. Couet, J.B. Paturet. Op. Cit., p. 208.

⁴⁴ Bernoux Philippe. Op. Cit., p. 225.

protégé a-t-il de la famille ? Comment celle-ci intervient-elle auprès de lui ? Comment sa famille se situe par rapport à la décision de justice ? A-t-il des réseaux de relation ? Comment les développer ?

En repérant les zones à risques, des priorités peuvent être définies : par exemple un logement insalubre pose la question d'un projet de déménagement, un logement vétuste soulève celle de travaux d'aménagement. La grille d'accompagnement, comme son nom l'indique, trouve tout son sens dans la mesure où elle est construite à partir de ce que vit le majeur protégé, de ce qu'il souhaite et de ce qu'il est capable de faire.

Par exemple, l'insalubrité d'un logement ne peut induire l'automatisme d'un projet de déménagement : un important travail en amont sera probablement indispensable. Cependant, repérer à partir d'indicateurs, les conditions de vie d'une personne et ses attitudes face à ces constats permet à la fois de fixer à une date précise une sorte d'état des lieux mais aussi d'envisager ce qui va être réalisable pour les améliorer et ce qui devra être différé.

Lorsque la grille est remplie et que des priorités d'action expliquées et négociées avec l'usager sont écrites, la question de l'évaluation de ces actions apparaît. Elle sera l'occasion de vérifier la justesse des orientations choisies et l'opportunité d'y apporter les corrections nécessaires.

Si « *l'évaluation est la mesure des écarts entre les objectifs annoncés et les résultats observables dans un temps donné*⁴⁵ » la quantification des différents items établie après une année d'exercice permet une comparaison entre la situation au moment « t » et la situation au moment « t-1 ».

Si les chiffres en eux-mêmes apportent peu, leur comparaison dans le temps permet de vérifier la justesse des hypothèses émises et l'efficacité des actions menées. La grille devient alors un outil d'évaluation « *objective*⁴⁶ » alors qu'au CMBD, elle n'était « *qu'intuitive*⁴⁶ », la plupart du temps non formalisée.

Pour que l'analyse comparative, d'une année sur l'autre, soit significative, il me semble logique de veiller à ce que les mêmes outils soient utilisés dans le temps. Il faut donc disposer d'un outil adapté et fiable (ce qui sera vérifié par l'expérimentation) mais aussi se concerter sur la façon de le remplir et de l'utiliser. Pour cela, j'ai souhaité que la grille d'accompagnement soit construite par une commission spécialement créée à cet effet, composée du directeur, des chefs de service, de la psychologue, de deux délégués à la tutelle, deux secrétaires de service et deux secrétaires de saisie.

⁴⁵ J.M. MIRAMON, D. COUET, J.B. PATURET. Op. Cit., p.189.

⁴⁶ J.M. MIRAMON, D. COUET, J.B. PATURET. Ibidem., p.190.

J'envisage de l'expérimenter avec des délégués à la tutelle volontaires, après une ou plusieurs réunions de préparation puis d'y apporter les corrections nécessaires proposées par la commission avant de l'étendre à l'ensemble de l'établissement.

Ce travail vient en complément des bilans semestriels auxquels participe chaque délégué avec son responsable de service et la psychologue, bilans au cours desquels la pratique professionnelle et le positionnement du délégué sont analysés afin d'aider l'intervenant tuteur dans l'exercice de son métier.

En mettant en lumière la situation du majeur protégé (le terme est ici utilisé dans le sens de la définition qui en a été faite dans la première partie de ce mémoire) au niveau social, familial et environnemental elle sert à mieux prendre en compte le majeur protégé dans ce qu'il est et ce qu'il vit. S'il ne participe pas directement à renseigner en totalité la grille qui le concerne, certains items, peuvent, selon sa situation et ses capacités, être chiffrés et exposés avec lui. En tant qu'outil, développant la recherche permanente d'une meilleure prestation, la grille d'accompagnement s'inscrit dans un processus, dont les orientations sont convergentes avec la mise en œuvre d'une démarche qualité qui vise à placer l'utilisateur comme sujet.

3.2.3 Le travail en binômes

En s'inspirant des méthodes en cours à l'Association Tutélaire des Vosges qui a mené une démarche qualité, une autre piste de travail consiste mettre en place une organisation de travail en binôme pour les délégués à la tutelle. Au C.M.B.D, lors de l'absence d'un salarié, une autre personne a un rôle de référent. Cela veut dire qu'à chaque poste, correspond un autre où la personne est en mesure d'assurer les urgences et les tâches nécessaires à la continuité du service. Il est de coutume, en ce qui concerne les vacances d'été que cette organisation soit reconduite d'une année sur l'autre, dans la mesure du possible avec les mêmes personnes. Cela offre l'avantage que la plupart des dossiers et la façon de travailler de chacun sont connus des deux salariés concernés. Le choix du référent se fait à partir de l'appartenance à tel ou tel service, du secteur géographique couvert et du poste occupé. Il arrive qu'il se fasse aussi, en fonction des affinités personnelles ce qui ne me semble pas incompatible avec le bon fonctionnement du service si celles-ci ne sont pas la condition prioritaire.

En reprenant ce modèle, il me paraît envisageable d'expérimenter la constitution de binômes pour les délégués à la tutelle.

L'intérêt premier est que les délégués à la tutelle peuvent effectuer certaines tâches simples, évitant d'inutiles déplacements, telles que la remise de documents au majeur

protégé, un dépôt de dossier ou une démarche administrative, pour leur collègue en même temps qu'ils exécutent ces tâches pour les personnes dont ils ont la charge.

L'autre aspect de cette organisation consiste à ce que les deux salariés travaillant en binôme revisitent régulièrement et systématiquement les dossiers, y compris ceux qui, en apparence, ne soulèvent pas de problème. Le rythme peut être d'un dossier en moyenne par semaine et par délégué. L'outil utilisé est une fiche type synthétique élaborée en réunion de service reprenant les trois grandes phases de la mesure (ouverture, vie de la mesure, fin de la mesure). Elle décline les points techniques à aborder : fiche de renseignements complète, inventaire des biens du majeur protégé, hébergement, assurances, couverture sociale, mutuelle, comptes-rendus de gestion et les points concernant l'accompagnement à la personne : dates des visites effectuées, diagnostic, hypothèses et définition d'axes prioritaires d'intervention négociés avec le majeur protégé. L'objectif est de vérifier, ensemble, la conformité des actions par rapport au mandat mais aussi, de s'interroger sur la finalité des actions qui sont devenues quotidiennes.

C'est un outil de travail interne, ce qui signifie que les constats et conclusions ne sont pas divulgués. Les corrections à apporter, le cas échéant, sont définies par celui qui a le dossier en charge, en concertation avec le collègue qui y a participé (situé au même niveau hiérarchique et exécutant les mêmes tâches). Ce travail est un lieu d'échange d'informations et de réflexions sur les pratiques à partir de l'étude d'une situation individuelle.

Pour le mettre en œuvre, l'adhésion du personnel est une condition nécessaire. C'est la raison pour laquelle il me paraît indispensable que ce projet soit construit avec les salariés en s'appuyant sur la richesse de leur expérience professionnelle et de leurs compétences. Il faut également que soit perçue la notion d'engagement de chacun dans le processus d'aide à la personne, ce qui est réalisable en construisant la méthodologie du travail en binôme avec les salariés, à partir de leurs tâches quotidiennes. Enfin, cette forme de travail prend toute sa dimension si elle est perçue comme une aide dans le suivi des mesures et non pas seulement comme un système de contrôle. Si cet aspect est explicite dans l'association, les résistances ou oppositions sont moindres, les délégués à la tutelle étant demandeurs de soutien mais aussi de systèmes sécurisant leurs interventions dans des domaines qu'il qualifient de « zones à risques » (les affaires juridiques, les finances, les couvertures assurantielles). Le travail à partir de cette fiche se fait sans jugement de valeur, dans un climat de confiance visant à la recherche de l'amélioration de la qualité du service rendu. Il est aussi l'opportunité de faire émerger les difficultés que le délégué à la tutelle rencontre et de les partager. A ce niveau, le délégué qui a le dossier en charge se doit de faire clairement apparaître l'expression du majeur protégé en s'appuyant sur les entretiens qu'il a eu avec lui lors des rencontres ou les visites à domicile.

L'analyse du contenu de la fiche n'a pas pour but d'évaluer la personne qui a exécuté le travail mais d'ajuster l'action aux contraintes du mandats, aux besoins et attentes de la personne protégée. L'augmentation de la charge de travail que cela représente peut être compensée en partie par l'échange d'expériences et la mutualisation de connaissances et de réseaux qui, à ce jour, existent mais sont mal partagés. Le temps passé à résoudre des situations administratives complexes ou à trouver le partenaire ou le réseau qui pourrait contribuer à l'aide à la personne peut être diminué par une plus grande mise en commun de l'ensemble de ces informations. Dans cette perspective, il devient alors possible que les acteurs concernés s'approprient cet outil puisqu'il s'agit d'une aide pour améliorer la qualité du travail et les conditions de sa réalisation. Il est aussi un élément de réponse au sentiment de solitude exprimé par les délégués à la tutelle face à des situations difficiles et complexes. Cependant, il est important que cette forme de travail ne se substitue pas aux rôles de soutien, de conseil et de contrôle qui relèvent des fonctions du chef de service. Le responsable du service est informé du contenu et des résultats par la consultation de la fiche. Il sera chargé du suivi de sa réalisation effective de la même manière qu'il est responsable du suivi de la rédaction des comptes-rendus de gestion et des rapports aux juges.

Pour mettre en place de nouveaux procédés de travail, le moment de la mise en œuvre et la façon de s'y prendre comptent tout autant que le contenu et la finalité. Pour que le travail en binôme soit utile à la fois au majeur protégé et aux mandataire de justice, il faut que « l'esprit démarche qualité », qui peut se définir par la recherche permanente et formalisée de l'amélioration du service rendu à l'utilisateur, soit devenu l'un des fils conducteurs dans les pratiques de l'association. Au C.M.B.D, il pourrait être proposé lorsque la grille d'accompagnement à la personne fera partie des méthodes que l'ensemble du personnel aura intégrées, c'est à dire dans un délai qui peut être fixé à un an.

Pour orienter l'organisation du C.M.B.D. vers un processus de démarche qualité, je retiens trois éléments clé :

- La posture de l'utilisateur

La démarche qualité s'appuie sur la population, ses caractéristiques, ses besoins, ses désirs. De passif, le majeur protégé devient actif et change ainsi de posture. Il participe alors activement à sa demande.

- La modification de la perception de l'utilisateur

L'intervenant tuteur prend en compte les besoins et l'expression du majeur protégé à tous les stades de sa vie mais aussi à tous les stades de la prise en charge. Il ne pense plus pour lui mais avec lui.

➤ L'utilisateur passe d'une position de bénéficiaire de prestation à une position de bénéficiaire – acteur. On lui demande son avis et il peut faire bouger les dispositifs qui sont mis en place pour l'aider. Il est impliqué dans l'évaluation de son projet individualisé. L'orientation vers une démarche qualité permet l'adaptation au changement venant de l'extérieur mais aussi place « *les acteurs sociaux dans une démarche intérieure qui va vers l'extérieur c'est à dire une anticipation des événements possibles par l'intériorisation de chacun des objectifs recherchés par l'institution* ⁴⁷ ».

L'une des difficultés consiste à maintenir au long terme la réflexion permanente sur les méthodes de travail dans le but de répondre le mieux possible, à la fois aux exigences du mandat de justice et aux demandes et besoins des majeurs protégés.

3.3 Anticiper le changement

Il est possible d'élaborer des hypothèses assez précises quant aux évolutions à venir dans les associations exerçant des mesures de protection juridique. La proportion de personnes âgées va continuer d'augmenter et ce type de population deviendra l'activité dominante dans le monde des associations tutélaires, les statistiques de l'U.N.A.F. le confirment.⁴⁸ L'avant-projet de loi du Ministère de la Justice, réformant la protection des majeurs, prévoit que la place de l'utilisateur sera essentielle, au cœur du dispositif dans une orientation similaire à la loi 2002-2 du 2 janvier 2002 et à la loi 2005-102 du 11 février 2005. Le principe que la capacité est la règle et que l'incapacité est l'exception s'en trouve renforcé.

Ma stratégie s'inscrit dans cette évolution émanant de l'extérieur pour adapter mais aussi pour préparer l'association aux changements à venir. Anticiper, ce n'est pas forcément « faire avant ». C'est surtout donner le maximum de souplesse et de moyens à la structure pour que le changement soit possible.

3.3.1 Projet associatif et projet d'établissement

Comme je l'ai écrit précédemment, le C.M.B.D.n'a pas de projet associatif ou de projet d'établissement écrit et son conseil d'administration est extrêmement réduit, faute de candidats. Pourtant il y existe des valeurs que l'on peut retrouver à travers les pratiques et la lecture de la charte de la F.N.A.T. à laquelle il est adhérent.

Les principales fédérations tutélaires revendiquent que la loi 2002-2 du 2 janvier 2002 soit applicable à leurs établissements. Le projet de réforme des mesures de protection s'en est fortement inspiré.

⁴⁷ M. BLANCHARD. Vers une démarche de qualité participative des acteurs sociaux. Communautés éducatives. Septembre 1997, n°100, p29.

⁴⁸ Recherches Familiales, N°1. Op. Cit., p.19.

Or, parmi les nombreux points forts de cette loi, on trouve, dans le cadre de la protection du droit des usagers, l'obligation d'instaurer un projet d'établissement.

Un travail de recensement des valeurs de l'association pourrait être effectué par des administrateurs et le directeur, avec la participation des responsables de service, puis exposé à l'ensemble du conseil d'administration qui formalisera la dimension politique de l'association.

Ce document permettra ensuite de proposer un projet d'établissement écrit par le directeur et validé, comme le projet associatif, par l'assemblée générale.

La démarche peut surprendre dans la mesure où, d'ordinaire, c'est la dimension politique associative qui induit la dimension opérationnelle. Le directeur n'a pas pour rôle de définir la politique de la structure mais de s'en emparer pour mettre en œuvre la stratégie qui permettra sa réalisation. Cependant la réalité du C.M.B.D. se doit d'être prise en compte et l'absence de projet associatif et d'établissement écrit, avec un conseil d'administration réduit à quelques personnes rend l'association vulnérable. L'annonce de valeurs clairement explicites, induisant des pratiques choisies représente une réelle garantie pour respecter l'exercice de la citoyenneté des majeurs protégés. En effet, comme je l'ai écrit dans la deuxième partie de ce mémoire, l'intervenant tuteur agit selon ses propres représentations et, parfois, en fonction des pressions venant de la famille ou de l'environnement social. Sans lignes directrices, les pratiques peuvent devenir contradictoires ou incohérentes. Elles peuvent également aboutir à une non prise en compte de l'expression des usagers si l'on se satisfait de répondre aux urgences par des actions au jour le jour, désordonnées ou dépourvues de sens.

La production écrite de valeurs offrirait aussi l'avantage de développer un peu plus les outils de communication. Les majeurs protégés ou leur famille, les partenaires, les autorités de contrôle et de tarification pourraient de référer à ces textes et mieux comprendre le sens de l'organisation du C.M.B.D. Cela pourrait aussi inciter des personnes à devenir adhérents ou administrateurs, problème récurrent depuis plusieurs années.

Initier ce travail d'élaboration de projet associatif et d'établissement ne me semble pas contradictoire avec mes fonctions de directeur. Il y va de la pérennité de l'association et de la garantie des valeurs sur lesquelles se construisent les interventions en faveur des majeurs protégés. Anticiper la probable obligation qui découlera de la réforme des régimes de protection d'élaborer un projet d'établissement c'est aussi donner le maximum de chances à l'organisation de répondre aux attentes de la population à laquelle le C.M.B.D. s'adresse. C'est également lui donner les moyens d'une évolution et d'une capacité d'adaptation aux changements environnementaux.

3.3.2 S'ouvrir sur l'extérieur

La tendance à développer une démarche qualité dans le secteur social et médico-social est beaucoup plus qu'un phénomène de mode comme il est parfois dit dans le milieu professionnel. Les exigences des autorités de contrôle et de tarification, les revendications des majeurs protégés ou de leur famille m'amènent à penser que la probabilité que ce type de démarche dans le secteur tutélaire devienne obligatoire dans un avenir proche, est forte.

Au niveau national, la disparité des pratiques d'une association à l'autre reste importante même si le rapport Favard en a réduit certaines d'entre elles. Dans ce contexte, le risque que des normes imposées limitent la liberté d'exercer les mandats tutélares selon des valeurs et des principes librement choisis pourrait exister, ce qui ne remet évidemment pas en cause la légitimité de décision de ces autorités.

Anticiper cette harmonisation pour éviter l'uniformisation est possible en rassemblant d'autres associations tutélares autour d'un projet de construction commune d'outils, de référentiels et de critères de qualité. Cette proposition est d'autant plus envisageable que des associations ayant mené une démarche qualité sont prêtes à partager leur expérience pour faire avancer leur propres projets tout en aidant d'autres (c'est le cas de l'Association Tutélaire du Nord et de l'Association Tutélaire des Vosges).

Participer collectivement à un projet qui viserait à jeter les bases d'une démarche qualité spécifique aux services de tutelle, à partir des réalités du terrain offre une meilleure garantie que les contraintes qui régleront ce métier soient en adéquation avec les nécessités de celui-ci et que l'aspect gestionnaire ne prenne le dessus sur l'aspect humain. De plus, j'ai observé, notamment au cours de mes stages que lorsque la dimension organisationnelle d'une association tutélaire a été pensée, conçue et mise en œuvre, le sujet de préoccupation commun à tous les acteurs de l'association devient la réflexion concernant l'accompagnement à la personne ou l'éthique.

La conjugaison entre l'action de justice et le respect de la citoyenneté se révèle alors un levier favorable à des changements positifs pour tous.

Cette attitude d'ouverture ne sert pas que l'anticipation à des évolutions générales : les expériences partagées avec d'autres professionnels exerçant le même métier, la transparence dans les pratiques que ce genre de rencontres requiert sont des atouts favorisant la progression des services. Elle est même une nécessité dans la mesure où une structure repliée sur elle-même peut devenir sclérosée au point de risquer la disparition.

L'ouverture sur l'extérieur est également une autre approche de l'indispensable formation au métier de délégué à la tutelle dont le projet de réforme prévoit des changements profonds. Les salariés apprécient de découvrir d'autres formes de réponses aux problèmes quotidiens auxquels ils sont confrontés et qui sont très similaires quelle que

soit la région où la mesure est exercée. Le retour de ces informations dans les services génère de nouvelles réflexions et apporte une dynamique qui permet à la structure de progresser.

Si la participation à l'élaboration d'une démarche qualité spécifique à l'activité tutélaire me semble relever des compétences de l'encadrement et en particulier de la direction de l'établissement, je considère que celle-ci peut aussi être alimentée par des salariés à qui je confie des missions particulières consistant à rencontrer d'autres associations sur des thèmes précis, en rapport avec leur expertise professionnelle. Par exemple des délégués à la tutelle peuvent échanger avec leurs homologues sur les moyens de mettre à disposition une partie des revenus des majeurs protégés, la juriste peut travailler sur les inventaires patrimoniaux, les secrétaires sur l'accueil téléphonique etc.

La démarche managériale demeure similaire à celle utilisée pour l'ensemble: à partir de ce qui se fait, les acteurs eux-mêmes contribuent à proposer les améliorations nécessaires qui sont formalisées par l'encadrement et validées par la direction. L'organisation se construit alors à partir des pratiques et des compétences des personnels, avec eux, afin qu'ils puissent s'approprier les outils et permettre la mise en œuvre des changements qui en découlent.

Enfin, l'ouverture sur l'extérieur ne saurait se limiter à des visites vers les autres ou des rencontres avec les associations tutélares : le C.M.B.D. doit aussi pouvoir recevoir des professionnels de l'activité tutélaire et ses partenaires. Le partage et la confrontation d'idées qui en résultent obligent à présenter et expliquer l'organisation, donc à réfléchir à celle-ci ce qui, grâce à des critiques constructives, aidera à la faire évoluer.

3.3.3 Le majeur protégé acteur

Ecouter les majeurs protégés c'est leur « *donner une chance de se construire, de se projeter dans l'avenir*⁴⁹ » en tenant compte de la réalité de leur pathologie ou de leur handicap. En tant que directeur, je dois « piloter » le changement qui concerne l'organisation, lequel a pour objectif de répondre le mieux possible aux besoins et attentes des usagers qui vivront également des changements, initiés par l'intervenant tutélaire afin de préserver ou de restaurer des conditions de vie qui sont souvent douloureuses.

Dans ces circonstances, le majeur protégé est acteur au cœur « *d'un ensemble humain qui ne peut exister que si les acteurs coopèrent entre eux et que la place des acteurs apparemment les plus démunis de ressources dans ces relations de pouvoir est aussi importante que celle des acteurs qui semblent les plus forts*⁵⁰ ».

⁴⁹ R. SCHELLES, M. SASSIER. Op. Cit. p. 111.

⁵⁰ P. BERNOUX. Op. Cit. p. 291.

Dans ses articles L311-4 à L311-8, la loi 2002-2 du 2 janvier 2002 a institué le Conseil de la Vie Sociale afin de rendre plus opérant la participation des usagers à la vie de l'institution. A ma connaissance, aucune association tutélaire ne dispose d'une telle instance ou d'une instance similaire qui favoriserait l'expression collective des personnes auxquelles elle s'adresse.

Certes, la loi du 3 janvier 1968 permet aux majeurs protégés de saisir le juge des tutelles en cas de refus du curateur et à l'inverse, le curateur ne peut passer outre un veto du majeur mais ce droit est insuffisant.

Au cours des entretiens avec les délégués à la tutelle, les usagers peuvent donner leur avis, émettre des souhaits ou des refus. Ces espaces où la liberté d'expression est possible ne concerne que leur situation personnelle. Il n'existe donc aucune instance qui me permettrait de recevoir des informations quant à la perception collective qu'ont les majeurs protégés de la prestation fournie par le C.M.B.D.

Pourtant des innovations sont possibles. A l'initiative du personnel chargé de l'accueil au C.M.B.D. des schémas simples expliquant le circuit du courrier, de la réception des appels téléphoniques ou de l'envoi d'argent ont été élaborés à l'intention des usagers.

Par les remarques des majeurs protégés et leurs questions, les « retours » peuvent être analysés et contribuer à évaluer l'efficacité des modes d'organisation. Ils sont aussi des indicateurs aidant à mesurer l'écart entre le vécu du professionnel et celui de l'utilisateur.

Dans le même sens, l'Association Tutélaire du Nord a émis un questionnaire très simple sur la fréquence des visites, l'accueil (le temps d'attente, la satisfaction des réponses formulées etc.), l'écoute, les conseils ou explications donnés, la clarté des documents fournis. Celui-ci est rempli par le majeur protégé lui-même qui a la possibilité de rester anonyme ou avec l'aide du délégué à la tutelle. La façon d'aider à la rédaction des réponses ayant été définie préalablement par l'encadrement, le traitement de celles-ci est une réelle source d'information dépourvue de démagogie ou de faux-semblant.

Donner la parole, de façon aussi collective que possible aux majeurs protégés est aussi l'occasion d'envoyer un message fort à l'ensemble du personnel : à priori, l'utilisateur a, non seulement le droit, mais aussi parfois la capacité de donner son avis et d'influer ainsi sur l'exercice des mesures qui le concernent en premier lieu. Ce regard sur la personne de l'utilisateur représente ainsi la trame qui doit guider l'action de tout salarié du C.M.B.D. intervenant directement ou indirectement dans le processus d'aide déclenché par la décision de justice.

Au C.M.B.D, la majorité des mesures de protection sont des mesures de curatelle exercées auprès de personnes vivant en milieu ordinaire et non pas en institution ou en établissement spécialisé. C'est l'une des caractéristiques qui explique leur revendication du respect de leur citoyenneté.

Dans de nombreux domaines de la vie quotidienne, ils peuvent agir seuls (achats alimentaires, loisirs, démarches administratives simples). Pour d'autres, ils ont besoin d'être conseillés, guidés ou assistés tout en demeurant acteurs. Cependant, le délégué à la tutelle effectue parfois certaines tâches seul (par exemple dans la gestion du budget même si celui-ci est négocié et expliqué). En ayant pris la précaution d'évaluer la situation du majeur protégé, en recueillant son avis et en le prenant en compte, l'intervenant tutélaire place le majeur protégé en position d'acteur, même si ce n'est pas lui qui, directement, réalise les actions. Ce positionnement permet aux bénéficiaires d'une mesure de protection de contribuer aux décisions qui les concernent et qui deviennent alors la résultante de la construction d'un projet négocié.

Etre acteur de son projet de vie quand on a le statut de majeur protégé, ce n'est pas seulement agir ou avoir la liberté d'agir. C'est aussi pouvoir exprimer ses attentes, ses désirs et ses besoins pour que le délégué à la tutelle intervienne là où, seule, la personne protégée n'a pas la capacité de le faire.

Enfin, être acteur consiste aussi à avoir la possibilité d'exprimer son point de vue quant aux actions qui ont été menées ce qui suppose une information permanente, claire et adaptée de la part de l'association qui a été mandatée. Cette expression servira alors à réajuster les actions du service tutélaire.

Dans l'organisation que je construis, le majeur protégé est acteur dès la première rencontre avec le C.M.B.D : en exprimant ses souhaits et ses refus, il oriente et limite l'action tutélaire tout et autant que ses choix ne le mettent pas en danger. L'évaluation faite avec lui de ses capacités pour qu'il conserve le maximum d'autonomie le place comme sujet dans le dispositif.

A partir des éléments contenus dans la fiche de renseignements et dans la grille d'évaluation pour l'accompagnement à la personne, une négociation s'ouvre afin de définir la mise en œuvre d'actions aidantes mais aussi cohérentes avec son projet de vie. Dans un premier temps, la négociation repose souvent sur le montant des sommes mises librement à disposition, sur les moyens de paiement (carte de retrait, compte de proximité...), sur la fréquence et le lieu des rencontres (à domicile, aux permanences de secteur ou au service). Derrière ces aspects techniques, se dessine le sens de l'intervention tutélaire qui restreint ou non la liberté d'agir de la personne protégée. Le constat selon lequel, à mesure et à revenus identiques, l'exercice de la mesure peut considérablement varier, illustre combien la personne du majeur protégé, en tant que sujet, est déterminante dans cette relation particulière.

Afin que la démarche soit complète, l'utilisateur doit aussi pouvoir contribuer à l'évaluation des effets produits dans sa vie par l'organisation.

Pour cela, lors de la révision annuelle de la grille d'accompagnement, deux modalités sont prévues :

- Le majeur protégé ne peut s'exprimer que de façon limitée en raison d'un handicap important ou d'une maladie invalidante : le délégué à la tutelle le rencontre en présence de personnes qui interviennent auprès de lui (famille, aide à domicile, infirmier psychiatrique, amis..) Les différents chapitres de la grille (logement, santé, environnement...) sont abordés, point par point, en adaptant l'entretien à la spécificité de sa situation. Des propositions sont faites pour reconduire certaines actions ou en créer de nouvelles et le consentement de la personne est recherché.

- Si le majeur protégé a la capacité d'émettre un avis avec suffisamment de lucidité, le délégué à la tutelle le rencontre seul. Les points faibles et les points forts de la grille sont réactualisés pour aboutir à un projet d'intervention sur une année, négocié et révisable.

Les chefs de service, étant avisés du contenu de la nouvelle grille, ce travail, croisé avec les bilans semestriels (faits avec chaque délégué à la tutelle, le chef de service et la psychologue) et la fiche synthétique établie en binôme, représente un authentique outil d'évaluation à laquelle, le majeur protégé, selon ses capacités, a activement participé.

Il est aussi l'occasion de poser à nouveau la question de la nécessité de la mesure de protection, du type de mesure et de la qualité de celui qui doit l'exercer.

La synthèse de l'ensemble de ces informations, faite par les chefs de service et transmise lors des réunions avec la direction, sert de support à la réflexion sur les ajustements ou les orientations nécessaires au sein des services. Les responsables des services, en faisant remonter les remarques et propositions des usagers et des salariés, à ce sujet, permettent à la direction de prendre les décisions qui concernent l'ensemble de l'association.

Mette en place une évaluation qui vise à mesurer les effets de l'organisation sur la vie des personnes protégées correspond à une évolution inéluctable. Ses modalités d'application sont le reflet de mes choix quant au travail socio-éducatif mais aussi quant au management de l'ensemble de la structure.

Cette évaluation est aussi une nécessité tant le majeur protégé occupe de fait, et de droit, une place d'acteur sans laquelle l'exercice d'une mesure de protection devient dépourvue de sens mais aussi d'effets.

CONCLUSION

Les modifications profondes de la population à laquelle le C.M.B.D. s'adresse, l'évolution du métier et de son contexte ont amené des transformations importantes et engendré des adaptations dans la façon d'exercer les mandats de justice. Le processus en cours qui est loin d'être achevé oblige l'intervenant tutélaire à porter un regard différent sur la personne du majeur protégé.

« Le majeur protégé n'est pas un mineur en devenir. Il n'a pas besoin d'être éduqué, ou surveillé dans ses actes. Il a besoin que ses libertés soient préservées grâce à l'intervention d'une personne qui pourra lui assurer une information adaptée, le conseiller souvent, l'aider parfois, le représenter exceptionnellement. »⁵¹

L'un des angles sous lequel la réflexion doit être abordée me semble être la recherche de l'intérêt du majeur protégé, sa protection mais aussi ses désirs, ses choix de vie, l'importance de sa place en tant que sujet parce que cette conception, en plus de me paraître juste, correspond à l'évolution des politiques publiques et à ce qu'attendent les autorités administratives des associations tutélaire. De plus, elle est partagée par une grande partie du personnel du C.M.B.D. ce qui représente un réel levier pour un changement de pratiques.

Par cette approche, en conjuguant l'action de justice et le respect de la citoyenneté dans l'exercice des mandats tutélaire, l'association que je dirige peut produire une prestation de qualité, cohérente avec l'évolution contextuelle.

Globalement et qualitativement, l'efficacité de l'intervention tutélaire est difficile à évaluer. Les progressions sont lentes, limitées. Elles s'observent généralement dans la durée.

Aussi, la qualité du service rendu à l'utilisateur doit-elle passer par des projets individualisés, précis et réalistes construits avec lui et à travers lesquels le personnel y trouvera des satisfactions (la reconnaissance, l'utilité, la progression...).

Construire une organisation spécifique disposant d'outils adaptés et efficaces me paraît l'une des réponses sur laquelle une dynamique peut être bâtie.

Je défends aussi l'idée que si le sens de l'intervention est compris et accepté par l'ensemble des acteurs, la mise en œuvre de ce projet devient possible.

Dans un premier temps, le réflexe des personnels consiste souvent à s'opposer au changement, à être teinté de méfiance ou de scepticisme. Pourtant il est une nécessité à la vie d'une structure telle que le C.M.B.D.

⁵¹ L. PECAUT-RIVOLIER, Présidente de l'Association Nationale des Juges d'Instance. *Recherches Familiales*. Op. Cit. p.71.

Le directeur fût-il pressé par des contraintes extérieures ne peut l'imposer autoritairement sans prendre le risque d'arriver à l'effet inverse de ce qu'il souhaite en créant des situations de blocage.

Il faut donc, en tenant compte des expériences des professionnels, valoriser les savoir-faire, écouter, dialoguer, expliquer, persuader et convaincre.

Pour devenir force de proposition dans ce processus de changement, en qualité de directeur, j'ai pris en compte l'existant : l'histoire de l'institution, sa culture, son environnement, ce qui s'y fait aujourd'hui. La méthode que je retiens consiste à partir de l'usager (de ce qu'il est, de ce qu'il vit, de ce qu'il souhaite) et de la richesse des pratiques et des compétences des salariés. J'ai pu alors construire avec le personnel une organisation et des outils pour agir sur le présent sans omettre les tendances qui caractériseront le futur. Cette méthode repose sur un système d'information - négociation permanente et réciproque entre le majeur protégé et le délégué à la tutelle mais aussi entre les salariés et l'institution tutélaire. Elle vise à ce que chaque acteur, salarié ou usager soit associé le plus tôt possible, de sa place, au processus qui permettra à l'organisation d'être suffisamment évolutive pour offrir la prestation la plus adéquate possible.

Ces choix supposent d'accepter la remise en question des constructions ainsi obtenues car des réajustements, étapes incontournables, sont nécessaires.

La démarche a permis de développer, au C.M.B.D, une réflexion autour de la question de la citoyenneté des majeurs protégés et du pouvoir que peuvent détenir ceux qui gèrent leurs revenus et leur patrimoine. Ce sujet alimente ma réflexion et oriente mon action dans l'exercice de mes fonctions pour amener les différents acteurs à travailler en s'appropriant le changement plutôt qu'en le subissant puisque comme l'affirme Philippe Bernoux « *sans leur implication et sans l'appropriation des outils, les changements peuvent tout simplement ne pas avoir lieu* »⁵².

Dans le domaine de la protection des majeurs, la loi ne donne que des orientations générales et laisse, en grande partie, au mandataire de justice la détermination des conditions d'exercice du mandat. Il incombe à ce dernier de devoir se questionner sur l'opportunité et le sens de son action ce qui revient aussi à s'interroger sur le respect de la personne à protéger et du mandat de justice.

Cette vigilance permanente où le changement n'est qu'un moyen, est la condition essentielle pour que les droits fondamentaux des majeurs protégés soient préservés par la conjugaison du respect de leur citoyenneté et de l'action de justice sans laquelle les mesures de protection demeureraient privatives de liberté.

⁵² Bernoux Philippe. Op. Cit. p. 9.

Bibliographie

LIVRES

AUTISSIER David et MOUTOT J.Michel

Pratiques de la conduite de changement

Editions DUNOD - 256 p. - 2003 -

BAUER Michel

La nouvelle protection des majeurs - Ecole Nationale de la Magistrature -

Collection « Activités d'études et de recherches »

Paris - Documents pratiques - 111p. - 1999 -

BAUER Michel et DELOGE JP

Qualité : réussir la certification des services de tutelles

Editions ESF - 110p. – 1999 -

BAUER Michel et FOSSIER Thierry

Les tutelles, protection juridique des enfants et des adultes

Editions ESF - Paris - 326p. -1996 -

BERNOUX Philippe

Sociologie du changement

Editions Seuil - 307p. - 2004 -

CALLOCH Pierre

Tutelles et curatelles : régimes juridiques de la protection des majeurs

Editions TSA – 202 p. – 1994 -

CASTEL Robert

Les métamorphoses de la question sociale Une chronique du salariat

Editions Folio-essais - 809p. - 2003 -

CHARRIER F. COUTEAU J. GEOFFROY J.J. DEYS M. ROULLEAU J. VERCAUTEN R.

Tutelles et réseaux - Changer les pratiques médico-sociales -

Editions ERES - 269p. - 2005 -

CROZIER Michel et FRIEDBERG E.

L'acteur et le système

Editions Points - 500p. - 1992 -

HOFFMANS GOSSET Marie-Agnès

Apprendre l'autonomie, apprendre la socialisation

Editions Chroniques sociales - 163p. - 2000 -

HUMBERT Chantal

Les usagers de l'action sociale :sujets, clients ou bénéficiaires ?

Editions L'Harmattan - 286p. - 2000 -

MEMMI Albert

La dépendance

Editions Gallimard - 216p. - 1981 -

MIRAMON Jean-Marie. COUET J. Marie. PATURET J. Bernard

Le métier de directeur

Editions ENSP - 269p. - 2005 -

PAUGAM Serge

La disqualification sociale : essai sur la nouvelle pauvreté

Presses universitaires de France – 254 p. - 1991 -

POILROUX Richard

Guide des tutelles et de la protection de la personne

Collection Guides - Editions Dunod - Paris - 418p. - 1999 -

ROGERS Carl

La relation d'aide et la psychothérapie

Editions ESF - 235p. - 1980 -

ROUSSEAU Jean-Jacques
Du contrat social
Editions 10/18 - 438p. - 1985 -

SASSIER Monique FOSSIER T. NOGUES H. BROVELLI G.
L'avenir des tutelles
Editions Dunod - 246p. - 2000 -

SCELLES Régine et SASSIER Monique
Assurer la protection d'un majeur
Editions CTNERHI -153p. - 2002 -

DICTIONNAIRES

REY Alain (sous la direction de)
Dictionnaire culturel en langue française
Editions Le Robert

GUIDES

GUAQUER Daniel (sous la direction de)
Guide du directeur
Editions ESF - 2003 -

RAPPORTS

SASSIER Monique
Rapport général des Assises de la Tutelle
UNAF - Paris - 1999 -

REVUES

Actualités Sociales Hebdomadaires
Numéros 2328 du 10 octobre 2003 et 2437 du 6 janvier 2006

Communautés éducatives n°100 - septembre 1997 -
Association Nationale des Communautés Educatives (A.N.C.E.)

La revue française du service social n°200 - mars 2001 -
Association nationale de assistantes sociales (ANAS)

Lien Social

Numéros 515 du 20 janvier 2000 et 800 du 8 juin 2006

Recherches Familiales n°1

Union Nationale des Associations Familiales (UNAF) - 2004 -

Rhizome

EYRAUD Bernard - septembre 2005 -

SITES INTERNET

www.assemblee-nationale.fr

www.fnat.net

www.justice.gouv.fr

www.legifrance.fr

www.legifrance.com

www.senat.fr

www.social.gouv.fr

www.unaf.fr

Liste des Annexes

Annexe 1 : Caractéristiques des mesures confiées au C.M.B.D. en 2002

(Types de mesures, sexe, âge, situation matrimoniale, nombre d'enfants, ressources)

Annexe 2 : Caractéristiques des mesures confiées au C.M.B.D. en 2002.

(Hébergement, signalement, raisons de désigner le C.M.B.D., placements ASE, éléments déclencheurs de la mesure, altérations des facultés)

Annexe 3 : Organigramme du C.M.B.D. avant la création des différents pôles

Annexe 4 : Organigramme du C.M.B.D. au 1^{er} avril 2006

Annexe 5 : Charte de la Fédération Nationale des Associations Tutélaires

Annexe 6 : Guide pour les entretiens avec le personnel

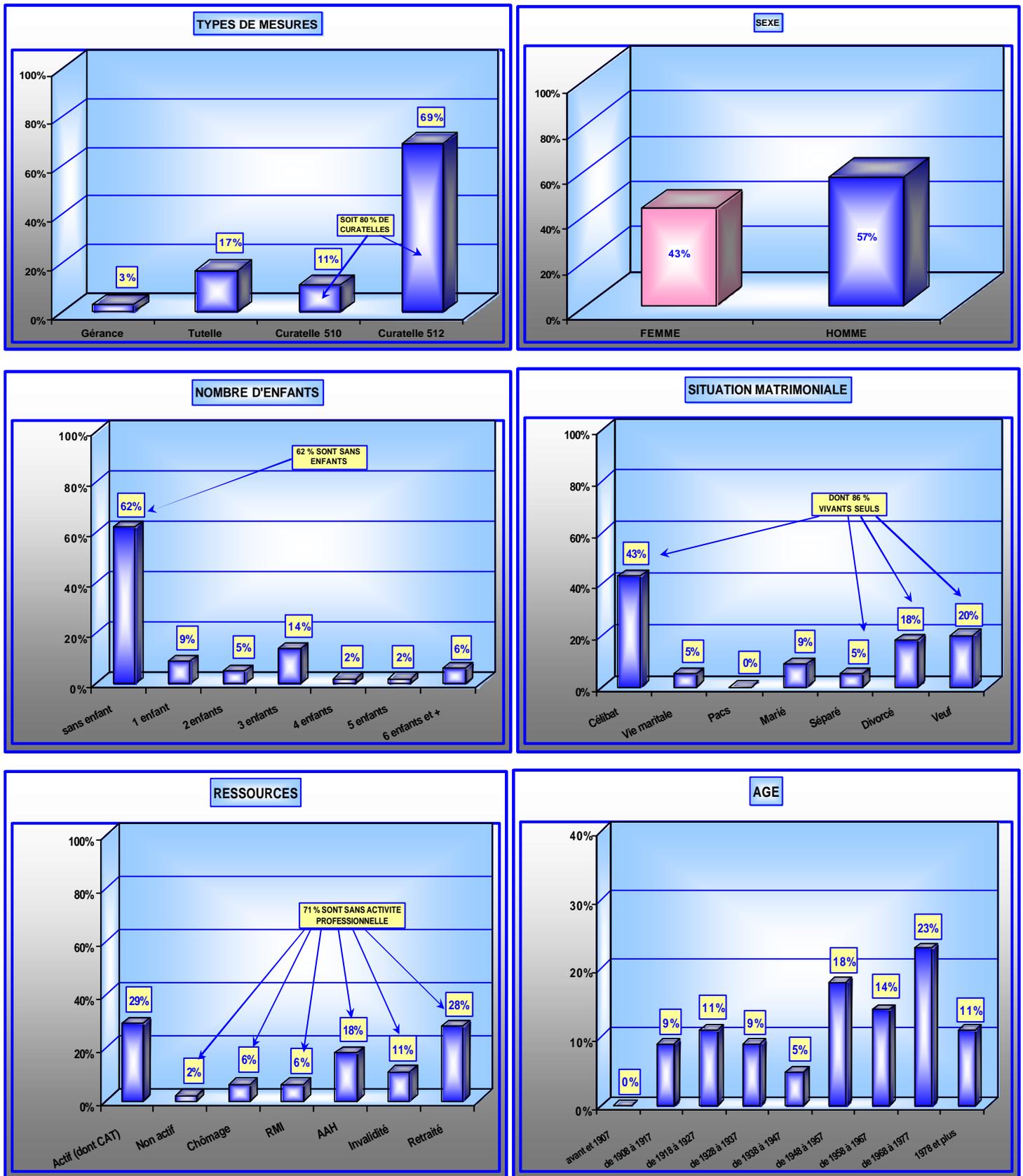
Annexe 7 : Fiche de renseignements sur les majeurs protégés

Annexe 8 : Procédure comptable de la mainlevée définitive d'une mesure

Annexe 9 : Grille d'évaluation de la situation du majeur protégé pour l'accompagnement social

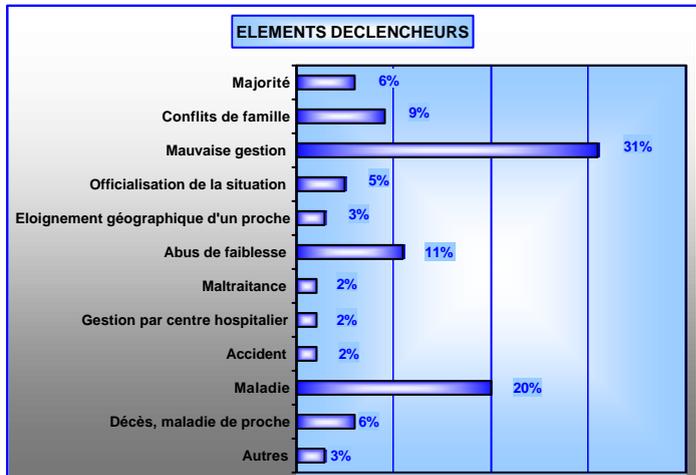
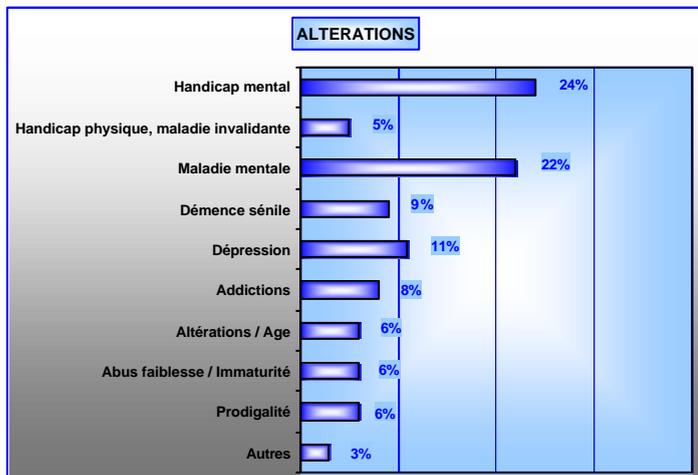
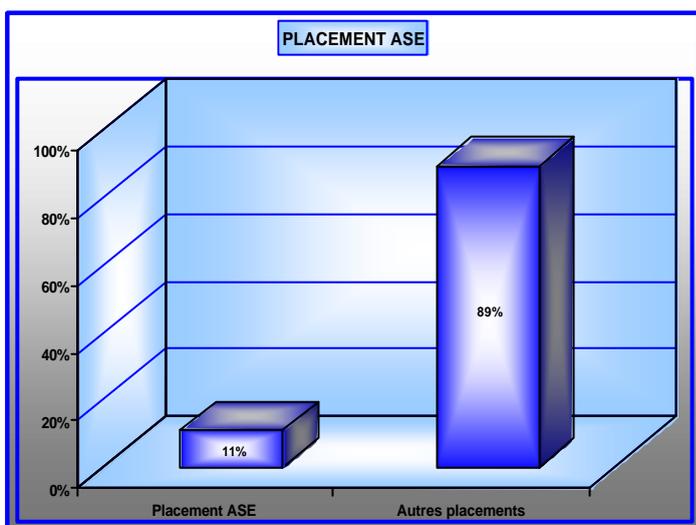
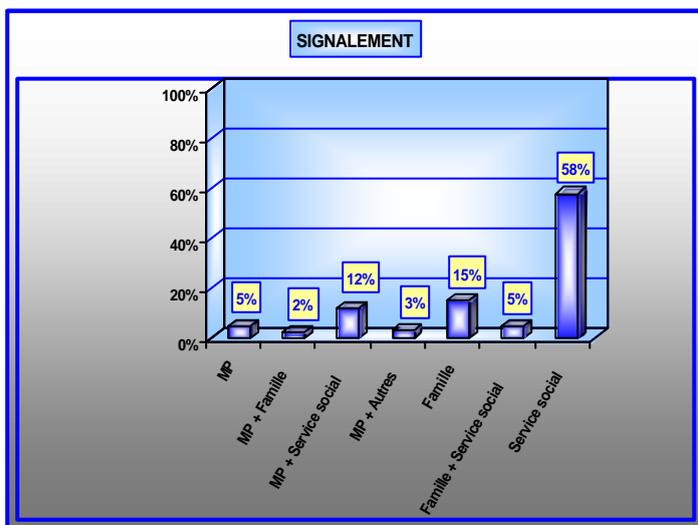
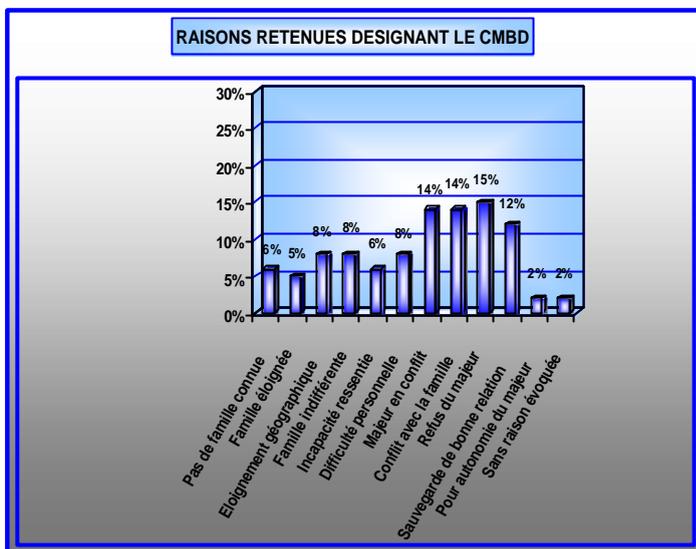
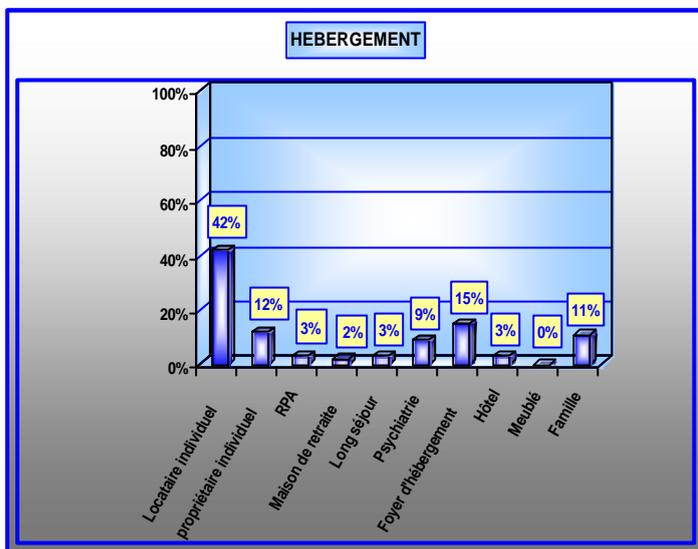
ANNEXE 1

CARACTÉRISTIQUES DES MESURES CONFIEES AU C.M.B.D. EN 2002



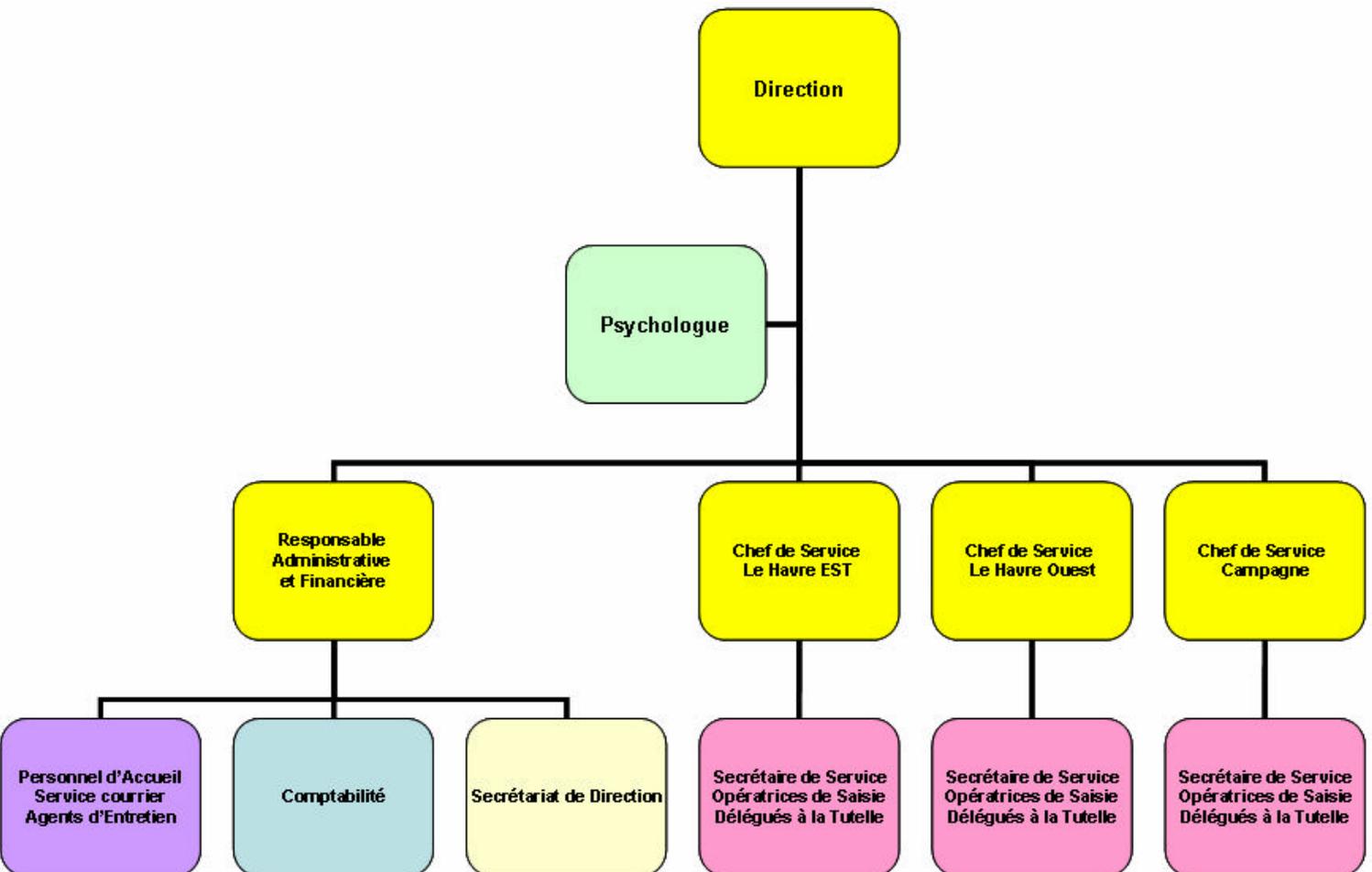
ANNEXE 2

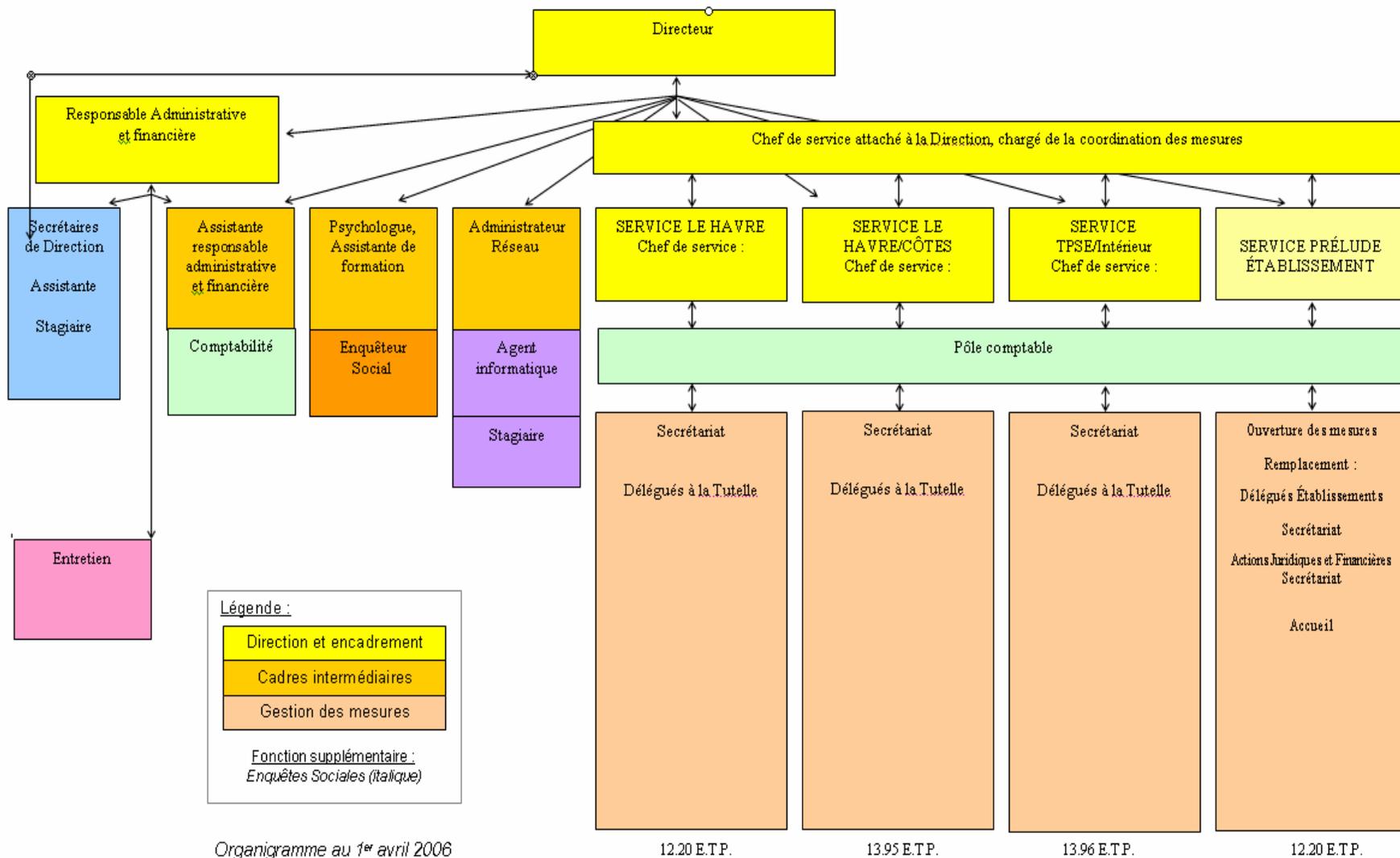
CARACTÉRISTIQUES DES MESURES CONFIÉES AU C.M.B.D. EN 2002



ANNEXE 3

**ORGANIGRAMME DU C.M.B.D. AVANT LA CREATION DES
DIFFERENTS POLES**





Organigramme au 1^{er} avril 2006
C. Sageot-Chomet – C.M.B.D.



CHARTRE DE LA F.N.A.T

Préambule

La Charte de la FNAT présente un ensemble de principes que les membres de la Fédération Nationale des Associations Tutélaires s'engagent à respecter dans l'accomplissement de la mission tutélaire qui leur est confiée par l'autorité judiciaire et les pouvoirs publics.

Forte de la richesse et de la diversité des nombreuses associations qui la composent, la FNAT affirme dans cette Charte les principes fondamentaux du bon exercice des mesures de protection telles que définies par les lois n° 66-774 du 18/10/1966 et n° 68-5 du 03/01/1968.

La charte comprend également les règles essentielles de gestion que toutes les associations adhérentes doivent respecter tant dans leur fonctionnement démocratique que dans les relations avec les majeurs protégés dont leurs services ont la charge.

TITRE I - PRINCIPES FONDAMENTAUX

La FNAT assume une mission d'intérêt général, en privilégiant la Personne.

La FNAT s'appuie sur un réseau solidaire constitué de bénévoles et de professionnels animés de la volonté commune de répondre, en fonction des moyens qui leur sont donnés, aux besoins des personnes protégées.

Cette Charte représente aussi bien l'affirmation par la FNAT d'une philosophie de prise en charge de la personne protégée vis-à-vis de ses partenaires et des pouvoirs publics qu'un acte d'engagement souscrit par chaque association adhérente.

LA FNAT affirme :

- La volonté de s'engager au côté d'une population fragilisée par la maladie, les handicaps ou l'affaiblissement dû à l'âge.
- La volonté de combattre la solitude, l'exclusion, de réduire les effets de l'éloignement, de l'éclatement ou de la disparition de la famille de la personne protégée en s'inscrivant dans le cadre d'une politique de solidarité substitutive.
- La volonté de garantir pour toute personne protégée :
 - Le respect de ses convictions philosophiques, religieuses et politiques.
 - Le respect de sa vie privée, de ses choix de vie, de sa liberté d'aller et venir.
- La volonté d'exercer la mission tutélaire dans une totale transparence financière vis à vis aussi bien de la personne protégée que des autorités de contrôle.

A PARTIR DE CES PRINCIPES FONDAMENTAUX

La FNAT s'engage à promouvoir l'exercice des mesures de protection avec les objectifs suivants :

- Assurer la protection, la représentation ou le conseil et l'assistance de la personne protégée.
- Accompagner, soutenir et assister la personne protégée en tenant compte de ses besoins et de ses aspirations.
- Défendre le droit de la personne protégée à rester, à redevenir ou à devenir acteur de son projet de vie.
- Sauvegarder les intérêts matériels de la personne protégée en assurant une saine gestion de son patrimoine et de ses revenus

La FNAT s'engage à promouvoir :

- La mise en place d'un projet institutionnel définissant et garantissant le respect des principes ci-dessus énoncés ainsi que la qualité du service rendu à la personne protégée.
- L'élaboration avec la personne protégée d'un projet individuel qui prévoit notamment :
 - l'établissement d'un bilan socio-économique régulier,
 - l'adaptation ou la modification de la mesure en fonction de l'évolution des capacités de la personne protégée,
 - l'information de la personne protégée de toutes les voies de recours.
- L'aide et le conseil aux tuteurs familiaux.

Afin de permettre une application concrète des principes fondamentaux et des objectifs ci-dessus énoncés, la FNAT s'engage à mettre au service des associations, de leurs bénévoles et de leurs professionnels, l'aide nécessaire.

TITRE II - GESTION DE L'ASSOCIATION ADHERENTE

Les associations adhérentes à la FNAT s'engagent à :

ARTICLE 1 :

Avoir un bon fonctionnement démocratique de leurs organes statutaires (assemblée générale, conseil d'administration) avec tenue des différents registres de délibérations dûment signés, conformément aux textes en vigueur.

Transmettre à la fédération les modifications intervenues dans leurs organes dirigeants, ainsi que leurs états financiers annuels, après leur assemblée générale.

ARTICLE 2 :

Mettre en place des organigrammes avec indication des délégations de pouvoir et de signature pour les administrateurs et les salariés.

ARTICLE 3 :

Mettre en place un manuel de procédures tenu à jour et des contrôles internes portant sur les opérations comptables, administratives et financières.

Séparer strictement les tâches d'engagement et de paiement.

ARTICLE 4 :

Nommer un commissaire aux comptes, quelle que soit l'importance de l'association afin de vérifier la sincérité et la régularité des comptes et de garantir la situation financière et patrimoniale.

ARTICLE 5 :

Souscrire un contrat de responsabilité civile professionnelle et responsabilité civile des mandataires sociaux pour l'association, les contrats étant signés par le président.

ARTICLE 6 :

Présenter et faire valider leurs budgets prévisionnels N+1, et leurs comptes, résultat et bilan par leurs organes délibérants, conformément aux statuts, dans les délais prévus.

ARTICLE 7 :

Mettre en oeuvre une gestion des ressources humaines volontariste afin de répondre aux missions confiées, notamment, en veillant au bon fonctionnement des instances représentatives de leur personnel, en appliquant un règlement intérieur.

ARTICLE 8 :

Répondre à toute sollicitation de la fédération sur un des articles ci-dessus, notamment toutes statistiques nécessaires à la connaissance des populations prises en charges.

TITRE III - GESTION DES FONDS CONFIES ET DU PATRIMOINE DES MAJEURS

Les associations adhérentes à la FNAT s'engagent à :

ARTICLE 1 :

Ce que leurs administrateurs ou /et salariés de l'association ne puissent bénéficier d'aucun don, legs et rémunération de la part des majeurs protégés, ni effectuer aucune transaction patrimoniale ou financière à titre personnel avec des majeurs protégés ou ayant été des majeurs protégés de l'association, dans les délais légaux de prescription en la matière (5 ans).

Interdire l'inscription, aux administrateurs et aux salariés, sur les différentes listes tenues par les procureurs en matière de protection des incapables.

Interdire aux administrateurs d'être délégués à la tutelle dans l'association qu'ils administrent.

ARTICLE 2:

Individualiser obligatoirement les avoirs des majeurs et les produits financiers leur revenant sur des comptes personnels.

Interdire les comptes pivots.

ARTICLE 3 :

Privilégier le maintien des comptes d'épargne et de placement des majeurs dans les organismes bancaires existants avant la mise en place de la mesure. La gestion des placements se fait en bon père de famille.

ARTICLE 4 :

Effectuer un inventaire complet des avoirs et biens mobiliers et immobiliers des majeurs en début de mesure en application du mandat et à le communiquer aux magistrats (consultations des fichiers FICOBA, fiches hypothécaires).

ARTICLE 5 :

Supprimer la circulation des espèces dans les services.

ARTICLE 6 :

Respecter la stricte séparation entre l'ordonnateur et le payeur.

ARTICLE 7 :

Veiller à la mise en place de contrôles internes sur les procédures financières et au respect de la législation en matière d'acte de disposition et de placement des fonds.
Étendre la mission du commissaire aux comptes à la vérification du bon fonctionnement des comptes des majeurs protégés.

ARTICLE 8 :

Établir pour chaque majeur un budget individualisé qui prenne en compte ses besoins matériels et son projet de vie.
Promouvoir l'autonomie des personnes dans la gestion de leur argent personnel.

ARTICLE 9 :

Exiger pour chaque majeur la mise en place de contrats d'assurance responsabilité civile, multirisque habitation, véhicule s'il y a lieu, avec les garanties nécessaires et suffisantes.

ARTICLE 10 :

Communiquer régulièrement leurs comptes aux majeurs avec les précautions adaptées à leur compréhension.

ARTICLE 11 :

Conformément à l'article 471 du code civil, effectuer la reddition des comptes de gestion aux magistrats, et selon le cas aux majeurs, au nouveau tuteur, aux héritiers.

Paris, le 4 Juin 2004

ANNEXE 6

Guide pour les entretiens avec le personnel

Service de rattachement.

Poste occupé.

Ancienneté dans l'établissement.

Ancienneté dans la fonction.

Description du travail en quelques phrases.
Finalité du travail.

Énumération par ordre d'importance des principales difficultés et des principales « facilités » rencontrées dans le travail.
Explication des choix.

Les points forts du poste. Arguments.

Les points faibles du poste. Arguments.

Classement par ordre d'importance des difficultés les plus graves que rencontrent les majeurs protégés.

Les propositions pour y remédier.

Le traitement de ces difficultés avec les collègues du CMBD.

Le traitement de ces difficultés avec les partenaires.

Les domaines où le majeur protégé peut trouver la plus grande liberté possible.

Description en quelques mots du travail des collègues (catégorie par catégorie)

Les points, dans l'organisation du CMBD, qui nécessitent d'être révisés, les points qui ne doivent pas changer.

Les souhaits formulés pour améliorer la qualité du travail auprès des majeurs protégés.

Les remarques personnelles au sujet du travail au CMBD.

ANNEXE 7

FICHE DE RENSEIGNEMENTS

Nom :

Prénom :

Nom de jeune fille :

Date de naissance :

Situation familiale :

Adresse :

Code postal :

Ville :

Téléphone :

Portable :

TYPE DE MESURE :

Date de début :

Date de fin :

N° de sécurité sociale :

Centre :

N° de mutuelle :

Centre :

N° allocataire :

Centre :

N° de COTOREP :

Taux :

Date de fin :

N° de la carte invalidité :

Date de fin :

COMPTES BANCAIRES

CONTRAT OBSEQUES

ADRESSES DE LA FAMILLE

Nom - Prénom	Lien Parenté	Adresse	Téléphone

ADRESSES DES INTERVENANTS

Nom - Prénom	Activité	Adresse	Téléphone

RESSOURCES

Désignation	Montant	Adresse	Références

CHARGES

Nom	Montant	Adresse	Référence

RENSEIGNEMENTS COMPLEMENTAIRES

➤ **Qui a demandé la mesure ?**

➤ **Accueil (accord ou refus)**

➤ **Logement**

Société de logement :

Date d'entrée :

Nombre de pièces :

Chauffage :

Etat :

➤ **Histoire de la famille**

➤ **Intervenants**

➤ **Participation à la mesure**

Documents à fournir :

Questions :

Qu'attend le majeur de la mesure ?

Projets à mettre en place

➤ **Budget**

Propositions

Les réactions

➤ **RDV pour une prochaine rencontre**

Grille d'évaluation de la situation du majeur pour l'accompagnement social				
<u>Date de saisie</u>	<input type="text"/>	<u>total codification</u>	0	
<u>Nom</u>	<input type="text"/>	<u>Date de naissance</u>	<input type="text"/>	
<u>Prénom</u>	<input type="text"/>	<u>N° de dossier</u>	<input type="text"/>	
<u>Type de mesure</u>		<u>Code de la mesure</u>	0	Cocher la mesure
<input type="checkbox"/> TPSA				<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/> TPSA + Curatelle Simple				<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/> TPSA + Curatelle Renforcée				<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/> TPSA + Gérance				<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/> Curatelle Simple d'Etat				<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/> Curatelle Renforcée d'Etat				<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/> Tutelle d'Etat				<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/> Sauvegarde				<input type="checkbox"/>
			<input type="text"/>	= champs à remplir

<u>Indicateurs principaux</u>		Paramètres	valeurs de référence	codification	commentaires
BUDGET	Niveau de sécurité	Précarité des ressources	5	0	
		Stabilité des ressources	2	0	
	Niveau de performance	Ressources suffisantes	2	0	
		Ressources insuffisantes	5	0	
	Position à l'égard de la dette	Fort endettement	5	0	
		Endettement supportable	3	0	
TOTAL BUDGET				0	
PATRIMOINE	Placements	Placements disponibles	1	0	
		Placements bloqués	2	0	
		Pas d'épargne	4	0	
		Placements conséquents	1	0	
		Placements faibles	2	0	
	Placements immobilier	Fort patrimoine immobilier	5	0	
		Patrimoine immobilier	2	0	
TOTAL PATRIMOINE				0	
LOGEMENT	Logement non stabilisé	Sans logement	5	0	
		Précaire	4	0	
		Transitoire	3	0	
	Logement stabilisé	Locataire	3	0	
		Propriétaire	3	0	
		En établissement	entre 0 et 5	0	
	Qualité du logement	Hébergé chez un tiers	entre 0 et 5	0	
		Bonne qualité	1	0	
		Qualité moyenne	2	0	
		Qualité défailante	4	0	
	Adéquation au logement	Insalubre	5	0	
		Bonne adéquation aux besoins	1	0	
Adéquation moyenne		2	0		
Mauvaise adéquation		4	0		
	Inadapté aux besoins	5	0		
TOTAL LOGEMENT				0	
TOTAL DES INDICATEURS PRINCIPAUX				0	

Indicateurs secondaires		Paramètres	valeurs de référence	codification	commentaires
SANTE	Santé Psychique	Fragilité Psychologique	4	0	
		Maladie mentale stabilisée	3	0	
		Maladie mentale non stabilisée	5	0	
		Déficiences intellectuelle	2	0	
	Santé physique	Bon état de santé	1	0	
		Handicap physique	entre 0 et 5	0	
		Maladie invalidante	entre 0 et 5	0	
	Addictions	Alcoolisme	entre 0 et 5	0	
		Toxicomanie	entre 0 et 5	0	
		Autres addictions	entre 0 et 5	0	
	Hygiène	Hygiène très déficiente	5	0	
		Hygiène moyenne	3	0	
		Bonne hygiène	0	0	
TOTAL SANTE				0	

ENVIRONNEMENT	Emploi	Inscrit à L'ANPE	3	0	
		Sans emploi	5	0	
		Emploi précaire	4	0	
		Emploi régulier	2	0	
		Emploi permanent	1	0	
		Retraité(e)	1	0	
	Famille	Famille à action positive	1	0	
		Famille éloignée	3	0	
		Famille indifférente	4	0	
		Famille hostile	5	0	
		Pas de famille connue	2	0	
		Vit seul	entre 0 et 5	0	
		Vit en couple	entre 0 et 5	0	
		Vit avec un majeur protégé	entre 0 et 5	0	
		Vit avec un tiers	entre 0 et 5	0	
		Enfant(s) à charge	5	0	
	Voisinage	Sans enfant	1	0	
		Voisinage positif	1	0	
		Voisinage réservé	2	0	
		Voisinage indifférent	3	0	
Voisinage hostile		5	0		
Justice	Pas de voisinage	3	0		
	Procédures civiles en cours	5	0		
Administration	Procédures pénales en cours	5	0		
	Liens établis avec les instances administratives et sociales	2	0		
	Liens non établis avec les instances administratives et sociales	5	0		
TOTAL ENVIRONNEMENT				0	
LA PERSONNE	Mesure de L'autonomie	Entre autonomie et dépendance	entre 0 et 5	0	
		Intégration au tissu social	entre 0 et 5	0	
	Sociabilité	Capacités relationnelles	entre 0 et 5	0	
		Encadrement médico-social	entre 0 et 5	0	
TOTAL "LA PERSONNE"				0	
TOTAL DES INDICATEURS SECONDAIRES				0	
TOTAL GENERAL				0	

COMMENTAIRES

Diagnostic N:

Projet:

Action et événements importants:

Perspectives N+1:

Autres:

ANNEXE 9

MAINLEVÉE DÉFINITIVE D'UNE MESURE (PROCÉDURE COMPTABLE)

Qui ?	Fait Quoi ?	Quand ?	Comment ?	Validation		
				Qui ?	Comment ?	Quand ?
Service Financier	Reçoit l'ordonnance de mainlevée, classe l'original et fait : - une copie pour la CAF - une copie pour le chef de service		Réception courrier			
Chef de Service	- Informe le délégué à la tutelle - Met à jour ses listes	Dès réception	Remise de la copie au délégué à la tutelle			
Délégué à la Tutelle	- Etablit une fiche de liaison pour solder les comptes - Récupère la carte Astel et donne l'ordre écrit de mise à zéro	Dès réception	Astel	Chef de Service	Co-signature si compte d'épargne	
Opératrice de Saisie	- Emet un virement sur le compte du majeur protégé - Renvoie la carte Astel invalidée au Crédit Coopératif	Le jour de la réception de l'ordre	Astel		- Astel - suivi des comptes	Suivi continu
Opératrice de Saisie	Clôture le(s) compte(s) Astel	En même temps que le virement				
Secrétaire	Emet la lettre type pour clôturer le compte Crédit Coopératif		Lettre-type C.M.B.D.			
Délégué à la Tutelle	Remet au majeur protégé une copie des documents lui appartenant	Lors de la dernière rencontre avec le majeur protégé après la mainlevée	Visite à domicile ou réception au C.M.B.D.	Chef de Service	Suivi des mesures dans les services	Suivi continu