



Anesm

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

DOCUMENT D'APPUI

Juillet 2012

relative à la recommandation de bonnes
pratiques professionnelles

**Participation des personnes protégées
dans la mise en œuvre des mesures de
protection juridique**

SOMMAIRE

Introduction	4
A. Méthodologie	4
B. Cadre général	5
C. Problématique et thématiques abordées	11
I. Les fondamentaux	13
1.1 La promotion de l'autonomie dans le cadre de la protection	13
1.1.1 La promotion de l'autonomie	13
1.1.2 « Protéger sans diminuer »	18
1.2 La relation de « confiance »	21
II. La participation de la personne à sa propre mesure	26
2.1 L'information	27
2.1.1 L'adaptation des supports écrits	27
2.1.2 L'adaptation des explications orales	30
2.2 Le recueil des souhaits et la définition des objectifs de l'accompagnement	30
2.3 La définition d'un cadre de rencontre propice à la participation	39
2.4 La participation des personnes à la gestion budgétaire et patrimoniale	43
2.5 Les désaccords et les conflits entre la personne protégée et le délégué-mandataire	48
III. La participation de la personne protégée au fonctionnement du service	53
3.1 Préambule	53
3.1.1 Cadre juridique	53
3.1.2 Des pratiques encore timides confrontées à des obstacles	54
3.1.3 Proposition de cadre de travail	55
3.1.4 Les différents modes de participation	56
3.1.5 Les principaux objectifs de la participation	56
3.2 La mobilisation des personnes protégées et des professionnels	58
3.2.1 L'implication des professionnels	59
3.2.2 L'accompagnement des personnes protégées dans l'exercice de la participation	59
3.3 Le choix de l'outil le plus adapté en fonction des objectifs définis	63
3.3.1 Les groupes d'expression	63

3.3.2 Le conseil de la vie sociale	66
3.3.3 L'organisation et l'animation des groupes	67
3.3.3 L'enquête par questionnaire	69
3.3.4 Le recueil et le traitement des plaintes	72

IV. Organiser le service pour placer la personne protégée au cœur du dispositif **74**

4.1 La mobilisation des professionnels **74**

4.1.1 La réflexion sur la place des personnes protégées dans l'exercice de la mesure de protection	74
4.1.2 La construction de repères partagés	77
4.1.3 La formation des professionnels à la participation	79
4.1.4 Les recrutements et l'accueil de nouveaux professionnels	80

4.2 L'organisation du service pour faciliter la participation des personnes protégées

4.2.1 La valorisation des échanges entre professionnels	81
4.2.2 L'accessibilité du service	84
4.2.3 La continuité de l'exercice de la mesure	87

4.3 Les partenariats au service de la personne protégée et l'ouverture sur son environnement **89**

4.3.1 L'information des partenaires	89
4.3.2 L'articulation des actions en faveur de la personne protégée dans le cadre du projet global de la personne	92
4.3.3 La mutualisation des ressources	95

Introduction

A. Méthodologie

Ce document d'appui constitue un support à l'élaboration de la recommandation sur « la participation des personnes protégées dans la mise en œuvre des mesures de protection juridique ». Il développe les axes définis par la lettre de cadrage¹ (validée par les instances de l'Agence en février 2011) et synthétise les éléments recueillis dans la documentation (voir bibliographie en annexe 1) et lors de l'enquête de terrain (voir en annexes).

Les sources documentaires sont diverses :

- des textes juridiques (lois, décrets),
- des documents administratifs (rapports ministériels, recommandations de bonnes pratiques professionnelles, schémas régionaux, référentiels des DDJSCS²...),
- des articles scientifiques (principalement en sociologie, en psychologie et en gérontologie) parus dans des revues telles que *Gérontologie et société*, *Recherches familiales...*,
- des articles de professionnels publiés dans *Lien social*, *les ASH*, *Les cahiers de l'actif*, *TSA*, *Vie Sociale*, *Réalités familiales...*,
- des actes de journées d'études (et notamment journées UNAFOR, ANDP, FNAT, DRESS...),
- quelques supports vidéo.

La question de la participation étant peu abordée dans la littérature relative au champ de la protection juridique, des ouvrages plus généraux sur la participation dans les ESSMS ont été consultés.

La recherche documentaire a été élaborée par le service documentation de l'Anesm à partir de requêtes par mots clefs, notamment sur les bases de données BDSP et Cairn.

L'enquête de terrain est constituée d'entretiens auprès :

- de professionnels des principales fédérations et associations (UNAF, FNAT, UNAPEI, CNAPE, ANDP, GESTO) et du ministère (DGCS).
- de professionnels des services mandataires : directeur, chef de service et délégués mandataires
- d'usagers (rencontrés individuellement ou en groupe) et d'associations d'usagers.

Cette enquête de terrain a donné lieu à la rédaction de comptes-rendus d'entretiens et au recueil de documents institutionnels :

- des référentiels, des chartes et des documents élaborés par les fédérations
- des projets de service, rapports d'activités, des documents de la loi du 2 janvier 2002 (notice d'information, règlement de fonctionnement, DIPM...), des questionnaires, des comptes rendus de réunions d'usagers...

Ce document d'appui est complété par le rapport du cabinet « EQR ». Ce prestataire a été mandaté par l'Anesm pour animer des groupes de travail de professionnels et d'usagers dans trois régions (Midi Pyrénées, Pays de Loire et Bretagne) afin de recueillir les pratiques relatives à la participation.

¹ Site internet de l'Anesm disponible sur < www.Anesm.sante.gouv.fr >

² La liste des sigles est détaillée en annexe

B. Cadre général

Cette partie introductive décrit le cadre d'exercice des professionnels :

- le contexte juridique,
- les caractéristiques des services mandataires judiciaires à la protection des majeurs,
- une brève description des mesures concernées par la recommandation,
- les professionnels exerçant dans les services,
- les caractéristiques des personnes bénéficiant d'une mesure de protection.

1. Contexte juridique

Le cadre juridique ayant été largement abordé dans la lettre de cadrage, les éléments ne sont repris que partiellement dans le document d'appui.

La loi n°2007-308 du 5 mars 2007 réformant la protection juridique des majeurs est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2009. Elle vise tout d'abord à améliorer la prise en charge des intéressés, notamment en étendant la protection à la personne elle-même et non plus uniquement à ses biens. Elle constitue un changement majeur pour les services mandataires judiciaires à la protection des majeurs (MJPM) puisqu'elle les inscrit dans le cadre de la loi du 2 janvier 2002 qui vise à renforcer les droits des personnes, dont le droit à la participation.

Ce droit est intrinsèquement lié à d'autres principes énoncés dans la « charte des droits et libertés de la personne majeure protégée³ » :

- *le respect des libertés individuelles et des droits de la personne* (article 1),
- *le droit à l'information* (article 6),
- *le droit à l'autonomie* (article 7),
- *la recherche du consentement* (article 9),
- *la personnalisation de l'intervention* (article 10).

Ce cadre législatif étant relativement récent, certaines pratiques relatives à la participation ne sont pas ou peu mises en œuvre par les services (notamment les outils relatifs à la participation collective et le DIPM⁴). Par ailleurs, les services ont eu à faire face à de nombreuses exigences dans un délai relativement court (formation des délégués, dépôt des demandes d'autorisation...), ils n'ont pas tous approfondi les réflexions relatives à la participation. Ceci a rendu complexe le recueil des pratiques auprès des services et par conséquent, les écrits sur ce sujet sont peu abondants.

Le bouleversement induit par le cadre législatif est toutefois à nuancer⁵. Comme bien souvent, cette évolution législative n'a fait qu'entériner des pratiques de terrain déjà à l'œuvre dans certains services. Le souci de valoriser l'autonomie de la personne et de l'informer était au cœur de réflexions de nombreux acteurs de terrain avant 2007. Toutefois, sans fondement législatif, les pratiques demeuraient hétérogènes. Certains territoires et établissements sont plus ou moins avancés dans leur réflexion autour de la question des droits des usagers et de la participation.

³ Décret N°2008-1556 du 31 décembre 2008 relatif aux droits des usagers des mandataires judiciaires à la protection des majeurs et des délégués aux prestations familiales

⁴ Document individuel de protection des majeurs

⁵ DARMON, Les tutelles à l'épreuve du changement, TSA, N°13, mai 2010

2. Les caractéristiques des services

Statut juridique des services

Depuis la loi du 5 mars 2007, les services mandataires à la protection des majeurs sont considérés comme des services sociaux et médicaux sociaux. Comme tout ESSMS, ils sont soumis à une autorisation de création, de transformation ou d'extension depuis le 1^{er} janvier 2009, décision accordée par le préfet après avis conforme du procureur de la République. Une visite de conformité doit être programmée avant l'ouverture dudit service dans un délai de deux mois suivant la décision d'autorisation. Des dispositions spécifiques sont prévues, en complément de celles relatives aux ESSMS, concernant le mode d'élaboration et le contenu du règlement de fonctionnement, de la notice d'information. Les services mandataires sont soumis à la procédure de contrôle et d'évaluation de droit commun.

En principe, les majeurs protégés rémunèrent eux-mêmes les services assurant leur protection, celle-ci couvrant les frais courants de la mesure de protection. Cependant, s'il n'est pas possible, le financement public est versé sous forme de dotation globale calculée à partir d'indicateurs de convergence budgétaire. Une indemnité complémentaire peut être prévue par le juge dans des cas strictement encadrés. Aucun autre avantage ne peut être perçu.

Description des services

Il existe environ 350 services sur le territoire national, soit 3,5 services en moyenne par département⁶.

Ces services sont pour la plupart administrés par des associations, souvent membres d'une des 4 fédérations⁷ :

- Union Nationale des Associations Familiales (UNAF) : 94 services mandataires (les UDAF), 137 000 mesures (chiffres fin 2007), 4 000 salariés. Les services sont généralistes. La taille moyenne est de 50 à 100 salariés.
- Union nationale des associations de parents d'enfantas inadaptés (UNAPEI) : 85 services mandataires et 40 000 mesures. Historiquement les services mandataires membres de l'Unapei (les AT) accueillent essentiellement des personnes en situation de handicap mental.
- Fédération nationale des associations tutélaires (FNAT) : 65 services mandataires, 50 000 mesures, 2000 salariés⁸. Cette fédération ne regroupe que des services mandataires à la protection juridique.
- Convention nationale des associations de protection de l'enfance (CNAPE) : 15 services mandataires. Cette fédération œuvre sur l'ensemble du champ social et médico-social (protection de l'enfance, PJJ, handicap...)

Environ 250 associations appartiennent aux 4 réseaux réunis.⁹ Ces fédérations sont constituées en inter-fédération et se rencontrent régulièrement. Elles organiseront en février 2012 les Assises nationales de la protection juridique des majeurs.

⁶ Document interne de 2009 de la DGCS.

⁷ Enquête de terrain équipe-projet Anesm

⁸ Site internet FNAT : www.fnat.fr

⁹ BROUSSE, A. Le nouveau dispositif de protection juridique des majeurs et la place des associations en France. In : Fédération internationale du vieillissement (Symposium sur la protection des personnes inaptes, Montréal, 5 septembre 2008). *Quelles sont les principales avenues des dispositifs de protection juridique?* Montréal : Curateur du Québec, 2008.

Les services sont de tailles diversifiées. Ceux-ci peuvent être classés en trois groupes :

- les « petites » : moins de 500 mesures,
- Les « moyennes » : entre 500 et 1 500 mesures,
- Les « grandes » : + de 1 500 mesures.

Les services sont parfois spécialisés par « public » en fonction de critères d'âge, de type de limitation d'autonomie (psychique, mentale, dépendance), de situation (domicile ou établissement)... A titre d'exemple, dans un département comme le Haut Rhin¹⁰, existent :

- Une association sollicitée pour les personnes âgées à domicile ou bénéficiant de l'APA.
- Une association pour les jeunes ou les personnes ayant des problématiques sociales.
- Deux associations pour les personnes handicapées et accueillies en établissement.

La spécialisation initiale de certains peut évoluer en fonction des caractéristiques de la population sur le territoire.

Au contraire, certains services ont une vocation généraliste.

3. Les mesures concernées

Description des mesures concernées par la recommandation¹¹ :

- ↳ La sauvegarde de justice est une mesure de protection juridique temporaire (1 an renouvelable une fois) de la personne ou une représentation pour l'accomplissement de certains actes déterminés (article 433 du Code Civil).

Une simple sauvegarde de justice n'empêche a priori pas la personne d'agir seule, elle ouvre des voies d'actions en justice spécifiques, pour faire annuler ou atténuer des actes qu'elle aurait passés alors que ses facultés étaient altérées (achats ou contrats coûteux et objectivement inutiles...)

Le juge peut désigner un mandataire spécial pour l'accomplissement d'un nombre limité et précis d'actes, de disposition ou d'administration. Cas classique de l'entrée d'une personne en établissement, le mandataire se chargeant des actes les plus compliqués (aliénation de l'ancien domicile...), la personne n'ayant pas besoin, au-delà de ces démarches d'être durablement protégée.

- ↳ La curatelle est une mesure d'assistance et un contrôle dans les actes importants de la vie civile de la personne (article 440 du Code Civil).

Le majeur peut accomplir seul les actes d'administration (de gestion courante). Il ne peut accomplir les actes de disposition qu'avec l'assistance de son curateur, concrètement, seules les deux signatures rendent l'acte, le contrat valable. Ce qui signifie qu'en théorie le curateur ne peut accomplir aucun acte seul, à part la gestion dans la curatelle renforcée.

Une grande souplesse de la curatelle permet au juge d'énumérer des actes que le majeur peut faire seul (sans assistance) ou au contraire requérir que certains actes que la personne aurait pu faire seule soient accomplis avec l'assistance du curateur (article 471 du Code Civil)

Le juge peut prononcer une curatelle renforcée : le curateur perçoit les revenus et paie les dépenses et les charges ; l'argent non dépensé et à disposition de la personne protégée lui est remis directement ou sur un compte qu'elle gère elle-même (article 472 Code Civil)

Cette mesure suppose donc une collaboration étroite entre la personne (qui peut signer seul des contrats courants de bail ou une assurance habitation) et son curateur (qui paie le loyer ou la cotisation d'assurance et doit vérifier que les intérêts de la personne sont préservés).

¹⁰ Schéma régional des mandataires judiciaires à la protection des majeurs et des délégués aux prestations familiales, Alsace

¹¹ BOUTTIER P. La protection juridique des majeurs. ANDP disponible sur < www.andp.fr >

↳ La tutelle qui est une mesure de représentation de la personne dans tous les actes de la vie civile (article 440 du Code Civil).

Le tuteur accomplit seul les actes d'administration (gestion courante).

Il doit être autorisé par le juge pour l'accomplissement d'actes graves, de disposition.

Le majeur prend seul les décisions relatives à sa personne mais le juge peut décider qu'il soit assisté ou représenté pour l'accomplissement d'un acte à caractère personnel.

La tutelle est également souple : le juge peut autoriser la personne à accomplir seule un acte ou avec l'assistance de son tuteur (article 473 Code Civil).

4. Les professionnels

Environ 12 000 professionnels exercent dans les services mandataires.

Ils occupent des fonctions diversifiées :

- Professionnels de l'encadrement : directeur, chef de service ;
- Mandataires judiciaires à la protection des majeurs (MJPM). Dans certains services les MJPM sont nommés : « délégué mandataire », « délégué à la protection », « mandataire judiciaire », « mandataire », « délégué ». Certains services « spécialisent » certains postes de délégués sur des fonctions juridiques, sur des fonctions d'ouverture de mesure... En outre, certains délégués dits « principaux » ont parfois des fonctions de coordination au sein d'une petite équipe de délégués ;
- Assistants de délégué. Ces postes n'existent pas dans tous les services. Lorsqu'ils existent, le ratio nombre de poste d'assistants/ nombres de MJPM varie ;
- Professionnels chargés de l'accueil physique et téléphonique ;
- Personnels administratif : secrétaire, comptable, responsable des relations humaines... ;
- Responsables qualité. Ces fonctions existent généralement dans les services de grande taille.

Le nombre moyen de mesure par délégué-mandataire est de 55.

Le nombre moyen de mesures par professionnel (toute personnel confondu) est de 21.

La valeur du « point service » national est de 23. Ce chiffre est calculé depuis 2009. Aujourd'hui, il y a une convergence, les écarts sont de +2 à -2¹².

Cadre d'exercice des délégués mandataires Judiciaires à la protection des majeurs :

Avant la loi du 5 mars 2007, les professionnels n'étaient soumis à aucune condition particulière. En pratique ils avaient une formation initiale de juriste ou de travailleur social (assistante sociale, éducateur spécialisé, CESF¹³...). La loi du 5 mars 2007 crée un nouveau statut, celui de Mandataire Judiciaire à la Protection des Majeurs (MJPM), répondant à un souci d'amélioration de la situation des personnes protégées.

L'obtention d'un certificat national de compétence (CNC) à l'issue d'une formation est désormais obligatoire pour exercer. Pour suivre la formation les candidats doivent :

- ↳ être titulaire d'un diplôme ou titre de niveau III¹⁴ ou justifier d'une ancienneté d'au moins trois ans dans un emploi exigeant normalement un diplôme ou titre de ce niveau ;

Le certificat comporte deux mentions : mesure judiciaire à la protection des majeurs, mesure d'accompagnement social. Le contenu de la formation préparant à la certification est fixé dans l'arrêté du 2 janvier 2009. Il comprend un enseignement théorique et une formation pratique sous la forme d'un stage d'une durée de 10 semaines. Les enseignements théoriques s'appuient sur un

¹² Chiffres à compléter et à vérifier

¹³ Conseillère en économie sociale et familiale

¹⁴ RNCP- répertoire national des certifications professionnelles

référentiel qui détaille les compétences attendues et les programmes¹⁵. Des dispenses et des allègements peuvent être accordés par l'établissement de formation en fonction des qualifications et de l'expérience professionnelle¹⁶.

Outre cette certification, pour exercer, les MJPM doivent :

- être inscrits sur une liste dressée et tenue à jour par le représentant de l'Etat dans le département (art. L.471-2 et D.471-1 du CASF) ;
- prêter serment devant le tribunal d'instance du chef-lieu de département¹⁷. (art. L.471-2 et R.471-2 du CASF).

5. Les personnes protégées

Les associations accompagnent au total 330 000 personnes soit environ la moitié des personnes en mesure de tutelles ou curatelles¹⁸, l'autre moitié des personnes bénéficient d'une mesure de protection exercée par la famille.

Evolution par type de mesure

Selon l'enquête réalisée dans le cadre des travaux de la commission FAVARD¹⁹, le nombre de majeurs protégés a crû très rapidement au cours des années 90 (+ 44% entre 1990 et 1996). Il atteignait 540 000 personnes au 31/12/1998²⁰, soit environ 1% de la population des plus de 18 ans et les projections prévoyaient au 31/12/2010 entre 1 090 000 et 1 125 000 personnes concernées par ces mesures²¹. La forte progression est contrastée selon le mode de protection : à la différence des tutelles, les curatelles ont fortement augmenté. En 1990, 33.7% des mesures étaient des curatelles, en 2003, elles représentaient 49.7% des nouvelles mesures.²² La croissance des curatelles depuis le début des années 90 traduit la volonté des juges de ne pas ôter aux majeurs toute leur capacité juridique afin de faciliter leur réinsertion sociale²³. Ont particulièrement augmenté les mises sous tutelle de femmes âgées d'une part et les mises sous curatelle d'hommes d'âge moyen d'autre part²⁴.

En 1997, 58% des mesures sont à la charge d'un membre de la famille, et en particulier chez les majeurs de moins de 30 ans présentant un handicap mental²⁵ (70%). En 2004, la moitié des tutelles et curatelles ouvertes ont été confiées à un membre de la famille²⁶. Si la gestion familiale est la plus pratiquée et la plus recherchée par les juges du fait de la primauté reconnue à la famille par la loi, l'exercice des mesures est assurée dans plus de 40% des cas par des professionnels et non par la famille. Les mesures de protection déléguées à un service tutélaire concernent des personnes plus jeunes que la population totale des majeurs protégés²⁷.

¹⁵ Arrêté du 2 janvier 2009 relatif à la formation complémentaire préparant aux certificats nationaux de compétence de mandataire judiciaire à la protection des majeurs et de délégué aux prestations familiales

¹⁶ ANDRE S., Le défi de la formation pour les mandataires judiciaires, *ASH*, n°2628, 16/10/2009, pp.30-33

¹⁷ MANANGA F. Les acteurs sur les mesures d'application de la réforme de la protection juridique des majeurs. *RDSS*, mai-juin 2009, n°3, pp. 536-549

¹⁸ BROUSSE, A. Le nouveau dispositif de protection juridique des majeurs et la place des associations en France. In : Fédération internationale du vieillissement (Symposium sur la protection des personnes inaptes, Montréal, 5 septembre 2008). *Quelles sont les principales avenues des dispositifs de protection juridique?* Montréal : Curateur du Québec, 2008.

¹⁹ FAVARD, J. Groupe de travail interministériel sur le dispositif de protection des majeurs. Rapport définitif remis au ministre de l'emploi et de la solidarité, au ministre de la justice et au ministre de l'économie des finances et de l'industrie. Paris : La documentation Française, 2000.

²⁰ MUNOZ-PEREZ, D. *La population des majeurs protégés en France. Projections à l'horizon 2005 et 2010*. Paris : INED, 2000. 21 p.

²¹ AUTUME (d'), A., PAURON, A. La protection juridique des majeurs : 500 000 personnes concernées. *Infostat justice*, Mai 1998, n°51, 4p.

²² MALHERBE, P. « Que savons-nous des majeurs protégés ? » *Réalités familiales*, 2006, n°79-81, pp. 12-17.

²³ AUTUME (d'), A., PAURON, A. La protection juridique des majeurs : 500 000 personnes concernées. *Infostat justice*, Mai 1998, n°51, 4p.

²⁴ Op.cit

²⁵ SERAPHIN, G. *Les populations suivies en mesures « Majeur protégé » et « Tutelle aux Prestations Sociales Adultes » : panorama des travaux*. Document de travail UNAF/UR/ONPMP. Paris : UNAF, 4 mars 2003, 14p., Disponible sur : < <http://www.unaf.fr> >

²⁶ FOSSIER, T., BAUER, M. *Les tutelles accompagnement et protection juridique des majeurs*. Rééd. Paris : ESF, 2008. 489 p.

²⁷ SERAPHIN, 2003

Evolution par âge et par sexe de la population

Il existe un lien étroit entre âge, sexe et type de mesure. De manière générale, les mises sous protection sont principalement concentrées en début et en fin de vie adulte. Après le pic de nouvelles mesures entre 18 et 21 ans, qui correspondent à la sortie des dispositifs réservés à l'enfance, la répartition des nouvelles mesures par âge est constante jusque vers 55 ans. Au-delà, le nombre de nouvelles mesures est plus faible aux environs de 65-70 ans tandis que les nouvelles mesures sont sensiblement plus nombreuses jusque vers 80 ans, suivi d'un autre pic de nouvelles mesures autour de 90 ans²⁸.

Aux âges jeunes et intermédiaires, le nombre d'hommes nouvellement sous curatelle est d'au moins un tiers supérieur à celui des femmes. En dehors de ces classes d'âge, les effets s'inversent et le nombre moyen de curatelles devient deux fois plus élevé pour les femmes que pour les hommes. En matière de tutelle, le nombre est très proche entre les hommes et les femmes jusqu'aux environs de 70 ans, ensuite les mesures de tutelles sont presque trois fois plus nombreuses pour les femmes que pour les hommes²⁹.

Les caractéristiques médicales, sociales et économiques

En croisant les résultats de l'enquête HID³⁰ 2001 et celle de l'ONPMP³¹ 2002, RENAUT S. et SERAPHIN G. démontrent qu'il existe un lien fort entre mesure de protection et déficiences intellectuelles et psychiques.

L'analyse de l'environnement social noté dans HID fait clairement apparaître un déficit relationnel au sein de la population majeure protégée. L'élément le plus marquant est l'absence de lien conjugal et/ou de lien familial pour une part importante d'entre elle. Célibataire, sans conjoint ni descendance, le majeur qui ne peut s'appuyer sur un entourage familial actif est prédisposé à être placé sous un régime de protection juridique. Cette probabilité est d'autant plus élevée que ses capacités d'organisation dans sa vie quotidienne sont limitées. La difficulté, voire l'impossibilité pour certains d'accéder à la scolarité, à l'emploi, de remplir leurs rôles sociaux, explique la faiblesse du capital culturel, économique mais aussi relationnel³².

Toutes les enquêtes confirment une relative pauvreté de la population majeure protégée. Les cas de gros patrimoines ou de revenus élevés sont marginaux, surtout quand la mesure est subdéléguée par l'Etat à une association tutélaire. L'isolement social se double assez régulièrement d'une pauvreté économique³³.

Dans son rapport 2007³⁴, l'ONPMP présente les conditions de logement et l'état matrimonial des majeurs protégés de l'échantillon de suivi³⁵ : appartement (44.8%), maison de retraite (16.4%), maison y compris mobil-home (14.1%), foyer d'hébergement pour personne handicapée (7.1%), hôpital ou clinique psychiatrique (4.4%).

Concernant l'état matrimonial : 83.6% des majeurs protégés de l'échantillon ne vivaient pas en couple au 31/12/2007. Les célibataires, c'est-à-dire les personnes n'ayant jamais été légalement mariées, représentaient 52.2% de l'échantillon, les veufs 17.8%, les divorcés 16.6% et les personnes mariées 11.4%.

Plus de 15% des personnes protégées ayant répondu au questionnaire présenté dans le rapport 2006 de l'ONPMP exerçait une activité professionnelle, soit 125 personnes. 50% d'entre eux travaillent à plein temps en milieu protégé et 41% à temps plein ou partiel en milieu ordinaire³⁶.

²⁸ RENAUT, S., SERAPHIN, G. Les majeurs sous protection juridique : Etat des lieux. *Recherches familiales*, 2004, n°1, pp.9-27.

²⁹ Op.cit

³⁰ Handicap incapacité dépendance

³¹ Observatoire national de la population des majeurs protégés

³² Op.cit

³³ Op.cit

³⁴ Observatoire National des Populations « Majeurs Protégés ». Résultats 2007. Paris : UNAF, 2009, 64 p. Disponible sur : < http://www.unaf.fr/IMG/pdf/_Rapport_ONPMP_2007__versiond_351finitive__.pdf >

³⁵ Observatoire National des « Majeurs protégés », rapport 2007, p.48

³⁶ Observatoire National des « Majeurs protégés », rapport 2006, p.50

Essai de typologie des publics

Certains auteurs ont tenté d'établir une typologie de la population « majeur protégé ». A partir de l'enquête HID 2001 et des résultats de la première étude ONPMP 2002, RENAUT S et SERAPHIN G. distinguaient en 2004 deux groupes de populations qui, dans tous les cas, faisaient face à un déficit de l'environnement familial, mais qui n'était pas de même nature. « *Dans un premier groupe, on compte des personnes plutôt jeunes en moyenne, déficientes de plus longue date et dont la prise en charge du handicap est pour partie reconnue à travers les allocations spécifiques. (...) Le deuxième groupe de population est davantage constitué de personnes plus âgées, des femmes le plus souvent, qui connaissent des troubles de désorientation survenus avec l'âge.* » L'enquête réalisée chaque année par l'ONPMP doit permettre d'affiner ces éléments et de préciser la typologie³⁷.

C. Problématiques et thématiques abordées

Le plan retenu reprend les éléments définis par la lettre de cadrage, complétée par les éléments recueillis dans le cadre de l'enquête de terrain et de l'analyse documentaire.

La première partie questionne les fondements de la participation :

La participation, c'est le fait, pour une personne bénéficiant d'une mesure de protection, de « prendre part », c'est-à-dire d'être associée à sa propre mesure et au fonctionnement du service, et ainsi être reconnu comme citoyen. Or, les personnes bénéficient d'une mesure de protection car ils sont dans « *l'impossibilité de pouvoir seuls à leurs intérêts* », le professionnel est alors mandaté pour assister ou représenter le majeur dans certains aspects essentiels de sa vie. Certains délégués mandataires considèrent alors « *qu'ils savent ce qui est bon pour le majeur* ». Or comme le souligne un majeur protégé « *c'est pas parce que l'on est sous protection que l'on a plus le droit à la parole* »³⁸. Dans cette perspective, **comment valoriser l'autonomie malgré la mesure de protection ou, comment protéger sans diminuer ? (A).**

Concrètement, la participation s'inscrit dans la relation quotidienne entre le professionnel, le majeur protégé et le service. Or, la complexité et la diversité des profils des majeurs protégés et le cadre d'intervention contraint peuvent rendre difficile la construction d'une relation de confiance. Comme le souligne un majeur protégé³⁹ : « *au niveau relationnel, c'est important qu'il y ait des affinités, qu'il y ait de la confiance des deux côtés. Le délégué doit avoir des qualités humaines*⁴⁰ ». Ainsi, **comment construire une relation de confiance ? (B).**

La seconde partie aborde les aspects relatifs à la participation de la personne à sa propre mesure :

L'information (de ses droits, du cadre de la mesure, de sa situation) est un préalable à la participation de la personne. La loi du 5 mars 2007 prévoit plusieurs supports d'information (notice, charte, règlement), qui, selon les professionnels ne sont pas toujours adaptés. Les usagers rencontrés, peu à l'aise avec l'écrit, sont également parfois perplexes face à ces documents. Ainsi, **comment adapter ces supports écrits ? Et comment adapter les explications orales aux capacités de compréhension des personnes ? (A).**

L'écoute de la personne et la prise en compte de ses attentes est un autre axe de la participation, notamment dans le cadre du DIPM. **Comment les professionnels peuvent-ils prendre en compte les**

³⁷ RENAUT, S., SERAPHIN, G. Les majeurs sous protection juridique : Etat des lieux. Recherches familiales, 2004, n°1, pp.9-

³⁸ Enquête de terrain équipe-projet Anesm

³⁹ Enquête de terrain équipe-projet Anesm

⁴⁰ Enquête de terrain équipe-projet Anesm

attentes de la personne et définir des objectifs d'accompagnement adaptés ? (B).

Les deux volets de la participation : information et prise en compte des attentes de la personne se mettent en œuvre dans le cadre des rencontres entre le délégué et le majeur (permanence, visites à domicile...). **Comment définir un cadre de rencontre (fréquence, lieux...) propice à la participation de la personne ? (C).**

Bien que la protection juridique se soit élargie à la protection de la personne, la protection des biens demeure un aspect central de l'accompagnement tuteurale. **Comment associer la personne à sa gestion budgétaire et patrimoniale ? (D).**

La relation duelle entre le délégué-mandataire et le majeur protégé peut être source de tensions, de conflits et d'incompréhensions. **Comment permettre à la personne protégée d'exprimer son désaccord ? Comment introduire un tiers dans la relation ? (E).**

Dans ces deux premières parties, chaque thème est abordé selon le même plan :

- Rappel de la lettre de cadrage et du cadre juridique (lorsqu'il existe)
- Analyse de la problématique et des objectifs des pratiques afin de répondre à la question « Pourquoi ? », c'est-à-dire au « sens » des pratiques.
- Description des pratiques professionnelles constatées et/ou préconisées dans la relation délégué-majeur et au niveau du travail d'équipe et de l'organisation du service. Il s'agit ici de répondre à la question « Comment faire ? » (qui ? quand ? où ? quelle posture ?)

La troisième partie aborde les aspects relatifs à la participation de la personne au fonctionnement du service. Cette participation peut prendre la forme de consultation (enquête de satisfaction par exemple), ou de réunion d'information, de concertation voir de co-construction (type conseil des usagers)

La quatrième partie développe les aspects relatifs au travail d'équipe et à l'organisation du service Cette partie développe et synthétise certains aspects abordés partiellement dans les autres parties du document.

I. Les fondamentaux

Rappel de la lettre de cadrage :

« La réforme du 5 mars 2007 renforce les droits des personnes vulnérables et en particulier l'information de la personne par le mandataire. Elle accentue à ce titre les questionnements éthiques des professionnels, en particulier à l'égard de deux principes qui s'opposent : l'autonomie de la personne et l'exercice d'une mission de protection.

Les professionnels sont confrontés quotidiennement à cette tension entre un objectif d'autonomie et les difficultés des personnes. Ils adaptent souvent leurs pratiques selon le sens qu'ils confèrent à l'autonomie de la personne et dans le respect de la décision judiciaire. S'agit-il de « faire à la place », de « laisser faire », de « faire avec », de « faire faire » ou de « l'obligation de faire »⁴¹ ? Selon les situations et le cadre d'intervention, les professionnels adoptent des positions différentes en matière d'information et de participation des personnes protégées. La qualité de la participation des personnes est étroitement liée à la qualité de la conduite de la mesure ».

1.1 La promotion de l'autonomie dans le cadre de la protection

Cadre juridique

Article 415 du Code Civil : *« cette protection est instaurée dans le respect des libertés individuelles, des droits fondamentaux et de la dignité de la personne. Elle a pour finalité l'intérêt de la personne protégée. Elle favorise, dans la mesure du possible, son autonomie ».*

Article 7 de la charte des droits et libertés de la personne protégée⁴² : *droit à l'autonomie. Conformément à l'article 458 du code civil « sous réserve des dispositions particulières prévues par la loi, l'accomplissement par la personne des, actes dont la nature implique un consentement strictement personnel ne peut jamais donner lieu à assistance ou représentation » Conformément à l'article 459 du code civil « dans les autres cas, la personne protégée prend seule les décisions relatives à sa personne dans la mesure où son état le permet ».*

Conformément à l'article 459-2 du code civil, la personne a la possibilité de choisir son lieu de résidence, sauf décision contraire du conseil de famille ou du juge ».

1.1.1 La promotion de l'autonomie

Définitions

La définition de l'autonomie peut être abordée sous un angle philosophique, sociologique, psychologique, juridique⁴³... Ce terme questionne la liberté, le consentement et la vulnérabilité notamment.

⁴¹ EYRAUD B., Pratiques d'autonomie dans les dispositifs de tutelle, *Les Cahiers de Rhizome*, n°25, 2006.

⁴² Décret N°2008-1556 du 31 décembre 2008 relatif aux droits des usagers des mandataires judiciaires à la protection des majeurs et des délégués aux prestations familiales

⁴³ BARREYRE J-Y, BOUQUET B., Nouveau dictionnaire critique de l'action sociale, p.91, Bayard, 2006, 636p.

ZIELINSKI A. définit trois approches de l'autonomie⁴⁴ :

- définition kantienne de l'autonomie : c'est la capacité à faire des choix raisonnés. Agir par caprice, ou par conformisme social n'est pas être autonome selon Kant. La question de l'autonomie est liée à celle de la dignité.
- définition anglo-saxonne : c'est la capacité à s'auto-déterminer, c'est-à-dire à faire des choix indépendamment de toute référence à la rationalité « *du moment qu'il a décidé, c'est bon pour lui.* »
- définition de RICOEUR : l'autonomie, c'est porter attention aux capacités. L'autonomie n'est pas un point de départ mais un horizon, un processus de libération. Les capacités ont une dimension essentiellement relationnelle inter-subjective. « *Favoriser l'autonomie, c'est alors faire attention aux capacités de la personne pour en être témoin.* »

Dans le dictionnaire pratique du travail social⁴⁵, deux définitions sont données :

- la définition étymologique, qui est « la capacité à se gouverner par ses propres lois »
- l'autonomie comme capacité à faire le deuil de sa toute puissance individuelle, par la soumission aux lois du groupe et à l'intégration des valeurs permettant le bien commun. L'horizon serait alors la « dépendance la plus heureuse possible ».

EYRAUD B. définit l'autonomie comme⁴⁶ : « *produit de l'interpellation et de la reconnaissance d'un sujet capable et d'une norme obligeante. Cette conception a pour objectif de mieux rendre compte des expériences et situations vécues par les majeurs protégés connaissant des troubles psychiatriques, de contribuer à une réflexion sur l'évaluation des capacités/incapacités des individus, et de contribuer aux réflexions visant à une sociologie de la liberté* ».

Problématique

Il peut y avoir une contradiction apparente entre la promotion de l'autonomie et la protection de la personne qui limiterait son l'autonomie. Cette contradiction est levée dès lors que la mesure de protection est considérée, non pas comme une restriction des capacités de la personne, mais, comme un élément de compensation du handicap. L'UNAPEI considère en effet la protection juridique comme « *un élément de la compensation du handicap, elle favorise l'accès aux droits et l'autonomie de la personne vulnérable*⁴⁷ ». Cette approche est également largement développée par DUTOIT M.⁴⁸ soulignant que les professionnels « *accompagnent les personnes à la prise de décision* », mais n'effectuent pas de « *décision par substitution.* » Il ne s'agit donc pas d'« être privé de ses droits » mais d'« être aidé pour exercer ses droits. » Dans cette perspective il n'existe pas de contradiction entre l'autonomie et la protection : « *la sécurité qui est ainsi offerte peut être le début d'un espace de liberté* »⁴⁹. C'est également ce que reconnaît un usager⁵⁰ lorsqu'il explique « *c'est pas parce que l'on est sous curatelle que l'on a plus droit à la parole. C'est aussi la maturité de se faire aider* ».

⁴⁴ ZIELINSKI A. Pour une éthique de la relation : la dimension relationnelle de l'autonomie et de la vulnérabilité, CNSA, Premières rencontres scientifiques autour de l'autonomie. Evaluer pour accompagner. Actes du colloque du 12 février 2009, pp6-9, Cité des sciences et de l'industrie, Paris, 98 p.

⁴⁵ RULLAC S., OTT L., *Dictionnaire pratique du travail social*, p.31. Paris : Dunod, , 2010, 361p.

⁴⁶ EYRAUD B., Quelle autonomie pour les « incapables majeurs ? Déshospitalisation psychiatrique et mise sous tutelle, *Politix*, n°73, mars 2006, pp. 109-135.

⁴⁷ Charte de l'UNAPEI pour les associations mandataires à la protection des majeurs, juin 2011

⁴⁸ DUTOIT M., Réflexions sur la mise en œuvre de la loi du 5 mars 2007 portant réforme de la protection juridique des majeurs, *Vie sociale*, septembre 2010, N°3, P. ?

⁴⁹ SASSIER M ; FOISSIER T., NOGUES H., BROVELLI G (sous la direction de), *L'avenir des tutelles, analyses, fondements et perspectives*, p.229. Paris : Dunod, 2000. 246 p.

⁵⁰ Enquête de terrain équipe projet Anesm

Deux postures professionnelles semblent alors requises afin de valoriser l'autonomie :

- Personnaliser l'intervention. La protection devient alors un outil d'émancipation du sujet, en faisant du « sur mesure » et non plus du « prêt-à-porter »⁵¹.
- Valoriser les potentialités.

Pratiques observées/préconisées dans la relation professionnels-personnes protégées

Concernant la personnalisation de l'exercice de la mesure, les textes législatifs et réglementaires précisent :

Article 428 du Code Civil « *la mesure est proportionnée et individualisée en fonction du degré d'altération des facultés personnelles de l'intéressé* ».

Article 10 de la charte des droits et libertés de la personne majeure protégée⁵² : « *dans le cadre de la mise en œuvre de la mesure de protection, la personne bénéficie d'une intervention individualisée de qualité favorisant son autonomie et son insertion. La situation de la personne fait l'objet d'une évaluation régulière afin d'adapter le plus possible sa situation à ses besoins* ».

Les juges aménagent parfois les mesures afin de les personnaliser. Par exemple, le droit de vote n'est pas systématiquement retiré aux personnes sous tutelle. Dans le cadre d'une curatelle renforcée, le juge peut permettre à la personne de régler certaines de ses factures seule. Certains juges proposent des « contrats de gestion libre » pour les personnes sous curatelle avant de décider d'une mainlevée de la mesure⁵³...

Mais, au delà de l'aménagement du mandat par le juge, le délégué mandataire, peut personnaliser la mise en œuvre de la mesure. Par exemple, les fréquences de versement et les modalités de paiement sont adaptées en fonction de la personne.

Le référentiel de l'Indre préconise que « *le périmètre de l'accompagnement [soit] adapté à la problématique de la personne (logement, insertion sociale, professionnelle..). L'autonomie de la personne et l'adaptation des interventions à ses compétences sont systématiquement recherchées* »⁵⁴. Pour les professionnels, ceci « *nécessite d'adapter sa posture en permanence à la capacité de la personne, c'est-à-dire connaître, évaluer, analyser les possibilités de la personne à agir seule, à être conseillée ou accompagnée, voir s'y substituer lorsque la situation l'exige* »⁵⁵.

La valorisation de l'autonomie passe par une re-connaissance des capacités. Comme le souligne CHOQUET L-H. la suppression du terme incapable dans le Code Civil va dans ce sens: « *le majeur est désormais considéré comme un semblable et plus comme un incapable ; on insiste désormais sur son consentement, son autonomie, le respect de sa dignité* »⁵⁶. C'est également ce que défend SASSIER M. : « *Freud disait que le médecin doit se faire l'allié de la partie saine du patient, de même, on pourrait dire aujourd'hui : le délégué à la protection des majeurs doit être l'allié de la partie libre du majeur* »⁵⁷. Le rapport du Médiateur de la République souligne qu'« *il s'agit de s'appuyer sur une grille de présomption des compétences et non plus seulement sur un vécu déficitaire* »⁵⁸.

⁵¹ BOUTTIER P. Le MJPM : de la professionnalisation à l'accompagnement, *Vie sociale*, septembre 2010, N°3.

⁵² Décret N°2008-1556 du 31 décembre 2008 relatif aux droits des usagers des mandataires judiciaires à la protection des majeurs et des délégués aux prestations familiales

⁵³ Enquête de terrain équipe-projet Anesm

⁵⁴ Référentiel qualité des services mandataires, département de l'Indre, juin 2007

⁵⁵ BOUTTIER P. Le MJPM : de la professionnalisation à l'accompagnement, *Vie sociale*, septembre 2010, N°3, P.

⁵⁶ CHOQUET L-H., UNAFOR, La prise de risque dans la pratique tutélaire, colloque du jeudi 18 novembre 2004, disponible sur < www.unaf.fr/unafor >

⁵⁷ SASSIER M. le droit, la liberté, la protection, chapitre 11, de l'ouvrage SASSIER M ; FOISSIER T., NOGUES H., BROVELLI G (sous la direction de), *L'avenir des tutelles, analyses, fondements et perspectives*, p.230. Paris : Dunod, 2000. 246 p.

⁵⁸ KOSKAS A., DESJARDINS V. MEDIONI J.-P., Rapport de la mission sur la maltraitance financière à l'égard des personnes âgées dans les établissements sanitaires, sociaux et médico-sociaux, p.230. Paris : Médiateur de la République, Documentation française, 2011

Ainsi, l'UNAF dans son document Ethique et déontologie⁵⁹ préconise de considérer la personne protégée comme « *un sujet doté de potentialités et d'une autonomie qui lui est propre. Il convient donc de personnaliser l'intervention et d'exercer la mesure de protection en créant les conditions qui permettent à la personne d'en être acteur* ». Les professionnels recherchent à responsabiliser la personne en l'accompagnant dans la prise de conscience de ses forces et en la positionnant comme sujet actif dans la résolution des problèmes qu'elle rencontre afin de lui redonner estime de soi et confiance en soi⁶⁰.

Certaines associations d'usagers cherchent à soutenir et développer les potentialités des personnes. L'association *Advocacy*⁶¹ travaille à partir du concept « d'empowerment », qui est le processus d'acquisition d'une capacité à agir. Elle propose des formations et des groupes de parole mises en œuvre par des bénévoles ; parfois usagers « pairs », c'est-à-dire eux-mêmes en situation de vulnérabilité. L'association *Nous Aussi* travaille également au développement des facultés⁶² : les personnes handicapées mentales apprennent à prendre la parole, à organiser des réunions, des conférences, des formations... Une majeure protégée, membre d'une association d'usagers explique « *depuis que je suis dans cette association, j'ose prendre la parole, m'exprimer. Avant, j'étais renfermée, je n'osais pas dire les choses* ».

Toutefois, les professionnels soulignent qu'il faut veiller à ne pas être dans une forme « *d'injonction à l'autonomie* »⁶³ qui pourrait mettre les personnes en situation d'échec, mais bien de personnaliser l'accompagnement. Dans cette perspective, il est essentiel de pouvoir évaluer l'autonomie décisionnelle comme le souligne GZIL F.⁶⁴, qui s'intéresse à un public spécifique, les malades Alzheimer. Selon lui, il doit y avoir une présomption de compétence, malgré les troubles. Par ailleurs, l'autonomie, c'est aussi « *vivre conformément à ses valeurs* », leur prise en compte par les professionnels apparaît donc essentielle.

Les essais peuvent permettre d'évaluer l'autonomie des personnes. « *Pour voir si la personne peut participer, il faut étudier ses capacités. On peut le faire à plusieurs niveaux. Par exemple, sur la gestion de son argent : on va tout d'abord envoyer de l'argent une à deux fois par semaine. Puis, si l'on veut favoriser l'autonomie d'une personne, on va essayer de le faire de manière bimensuelle* »⁶⁵.

Pratiques observées/préconisées au niveau de l'organisation du service

Le projet de service constitue le cadre de référence des professionnels⁶⁶, il peut donc être opportun d'aborder la notion d'autonomie dans ce projet.

Extraits de projets de service⁶⁷ :

- « *La prestation de notre service a pour finalité l'intérêt de la personne en favorisant, au maximum, son autonomie* ».

- « *La mission essentielle du service est de favoriser le bien être et l'épanouissement de la personne protégée en la conduisant, autant que possible, vers un maximum d'autonomie* ».

- « *L'association met l'accent sur la primauté de la personne et le respect qui lui est dû. Cette priorité peut se traduire par quelques idées simples :*

Chaque personne se voit garantir un projet de vie personnalisé tout au long de son parcours en institution ou hors institution.

Chaque personne se voit offrir des moyens d'accompagnement diversifiés dans sa recherche d'autonomie.

L'outil institutionnel est au service de la personne dans le respect mutuel.

⁵⁹ UNAF, Ethique et déontologie, enjeux, pratiques et perspectives, septembre 2010

⁶⁰ J.TREMINTIN, L'usager sait-il ce qui est bien pour lui ? *Lien Social* n°727, p.4

⁶¹ www.advocacy.fr

⁶² Enquête de terrain équipe-projet Anesm

⁶³ BOUTTIER P. Le MJPM : de la professionnalisation à l'accompagnement, *Vie sociale*, septembre 2010, N°3,

⁶⁴ GZIL F. Séminaire DRESS « Enjeux sociaux de la réforme de la protection des majeurs », 2010-2011

⁶⁵ Enquête de terrain équipe-projet Anesm

⁶⁶ *Elaboration, rédaction et animation du projet d'établissement ou de service*, Saint Denis : Anesm, 2009

⁶⁷ Enquête terrain équipe-projet Anesm

En définitif, la philosophie de l'association, fondée sur le respect de « l'autre », est de permettre à la personne protégée de s'épanouir et de prendre une place active dans la société ».

Pour soutenir l'autonomie des majeurs, les professionnels sont formés et soutenus. En effet, certains reconnaissent que les pratiques ne sont pas toujours en accord avec les principes affichés. Ils soulignent⁶⁸ : *« On fait trop souvent comme si on savait ce qui était bon pour l'autre, alors que l'on doit entendre sa parole ». « C'est vrai que ce sont des personnes pour lesquelles on a tendance à insister sur les difficultés, sur les manques. Maintenant, la participation, ça oblige à prendre en compte les potentialités, à valoriser la personne ».*

La valorisation de l'autonomie suppose un changement de posture professionnelle. BOUTTIER P. précise que les professionnels exercent désormais une mission « d'accompagnement tutélaire », et non plus de protection. Les contours du métier changent depuis l'intégration des services mandataires dans le code de l'action sociale et des familles⁶⁹, le métier de délégué s'apparente, dans une certaine mesure à une profession sociale⁷⁰. Cette évolution du métier est soulignée par une directrice⁷¹ : *« La loi 2002-2 interroge les professionnels dans leur pratique : dorénavant, la personne doit être un sujet pour moi. Il faut désormais que les professionnels considèrent que les personnes en face d'elles ont les mêmes capacités. Elles doivent entendre leurs souhaits. La plus grande difficulté réside dans le fait que la culture de l'accompagnement relève davantage de celle du travailleur social que de celle du juriste. Il faut leur apprendre à être en relation plutôt que de faire. Un changement de pratique est nécessaire, accompagné notamment de formation et du soutien de l'encadrement ».*

Ce soutien permet aux professionnels de prendre du recul par rapport à leurs pratiques. Il semble en effet exister une hétérogénéité de pratiques d'accompagnement tutélaire⁷². Dans certains services, la loi du 5 mars 2007 n'a fait qu'entériner des pratiques déjà à l'œuvre, pour d'autres, il s'agit d'une véritable révolution culturelle⁷³. Par ailleurs, au sein d'un même service, il peut exister différentes pratiques d'accompagnement. MONNIER C., dans le cadre d'un mémoire de recherche (DSTS)⁷⁴, distingue trois types de « postures professionnelles » des délégués mandataire :

- le renoncement à la pratique éducative,
- l'individualisation de la pratique et la primauté de la relation à l'autre,
- le néo- protectionnisme sur un modèle familialiste.

Chacune des pratiques correspond à une conception différente de l'accompagnement et de l'autonomie des personnes.

GAILLARD R. quant à lui définit deux « idéaux-types » du délégué mandataire⁷⁵ :

- le psychothérapeute-éducateur,
- le sauveur-censeur.

KARZ S. distingue trois modèles⁷⁶ : celui de la charité, de la prise en charge et de la prise en compte.

JANVIER R. et MATHO Y. ont également décrit les différents modèles d'intervention sociale⁷⁷ :

- la tendance normative : l'utilisateur protégé, l'utilisateur inadapté,
- la tendance gestionnaire : l'utilisateur administré, l'utilisateur bénéficiaire,
- la tendance militante : l'utilisateur représenté, l'utilisateur alibi,

⁶⁸ Enquête terrain équipe-projet Anesm

⁶⁹ UNAFOR, Tutelles et lois 2002, colloque, disponible sur < www.unaf.fr/unafor >

⁷⁰ EYRAULT B., Table ronde organisée dans le cadre d'un colloque de la DRESS « les mandataires judiciaires sont-ils des travailleurs sociaux comme les autres ? » Séminaire DRESS « Enjeux sociaux de la réforme de la protection des majeurs », 2010-2011

⁷¹ Enquête terrain équipe-projet Anesm

⁷² GAILLARD R., Séminaire DRESS « Enjeux sociaux de la réforme de la protection des majeurs », 2010-2011

⁷³ DARMON, Les tutelles à l'épreuve du changement, TSA, N°13, mai 2010

⁷⁴ MONNIER, C. De la tutelle à l'accompagnement professionnel. Comment sortir d'une posture fonctionnelle et concevoir une mise en œuvre créatrice. *Empan*, 2009, n° 74, pp. 94 à 102.

⁷⁵ GAILLARD R., Séminaire DRESS « Enjeux sociaux de la réforme de la protection des majeurs », 2010-2011

⁷⁶ TREMINTIN J., « L'utilisateur sait-il ce qui est bon pour lui ? », *Lien social*, N°727, 28 octobre 2004, P.4-8

⁷⁷ JANVIER R. et MATHO Y. Repérer quelques figures de l'utilisateur. Comprendre la participation des usagers dans les organisations sociales et médico- sociales, p.190. Paris : Dunod, 2011

- la tendance libérale : l'usager patient, l'usager client.

Cette hétérogénéité de pratiques est confirmée par les majeurs qui ont parfois changé de délégué au cours d'une mesure et ainsi pu « comparer » les différentes pratiques.

Quel que soit le cadre théorique retenu, il est essentiel que les services et les professionnels prennent conscience qu'en fonction de leur histoire, de leur projet, de leur formation, ils tissent un lien particulier avec l'usager, privilégiant plus ou moins son autonomie. En prenant du recul, les professionnels peuvent objectiver et évaluer leur relation à l'usager⁷⁸.

1.1.2 « Protéger sans diminuer »

Problématique

La protection de la personne est toujours subsidiaire, comme le souligne SASSIER, « *il faut toujours aller dans le sens de la liberté du majeur protégé. (...) La mesure de protection est une mission confiée au bénéficiaire d'une personne qui doit être protégée et non pas privée de ses libertés.* »⁷⁹ Toutefois, dans la pratique, les risques de restreindre la liberté des personnes sont réels.

D'une part, le délégué mandataire est le vecteur des normes sociales et culturelles dominantes. Par exemple, le délégué rappellera qu'il est nécessaire de prévoir des provisions financières pour faire face aux imprévus. Une professionnelle explique. « *Nous avons une fonction de contrôle social, c'est-à-dire que l'on doit s'assurer que la personne vit dans des conditions socialement admissibles* »⁸⁰. Les professionnels peuvent risquer d'être dans une position moralisante et infantilisante. « *Il ne faut pas infantiliser la personne (...), éviter d'être dans le répressif ou la moralisation surtout dans cette pratique tutélaire qui peut être extrêmement violente car restrictive en terme de droits (...) Nous avons à nous adosser à la partie libre de la personne protégée* »⁸¹. Ce n'est que depuis la réforme de 2007 que l'action des professionnels n'est plus justifiée au nom de considérations morales, la loi de 1968 stipulait en effet à l'article 488 « *peut pareillement être protégé le majeur qui, par sa prodigalité, son intempérance ou son oisiveté, s'expose à tomber dans le besoin ou compromet l'exécution de ses obligations familiales* ». Cette disposition a été supprimée.

Face à cette fonction de « contrôle social », pour MONNIER M., l'action des professionnels oscille entre deux tendances⁸² :

- celle qui vise à chercher, avec la personne suivie, un équilibre entre ses attentes personnelles et les exigences de la société ;
- celle qui s'inscrit dans un rapprochement de certains critères normatifs de la société.

D'autre part le professionnel peut limiter la liberté des personnes afin de se protéger et/ou de prévenir les risques. « *Les tuteurs se protègent-ils eux-mêmes ou veulent-ils créer les conditions de vie que souhaitent les majeurs dont ils ont la charge ?* »⁸³. C'est ce qu'interroge BLANCHARD F. lorsqu'il parle de l'accompagnement des personnes souffrant de la maladie d'Alzheimer. « *Le soignant (...) pour se protéger peut privilégier le tout sécuritaire au détriment de l'expression de la personne* »⁸⁴.

⁷⁸ Op.cit

⁷⁹ PECAUT-RIVOLIER L. « La tentation d'en faire trop ; 1er facteur de risque ? », intervention au colloque UNAFOR, La prise de risque dans la pratique tutélaire, colloque du jeudi 18 novembre 2004, www.unaf.fr/unaforC

⁸⁰ ATI 79 Film « Protection Rapprochée... » réalisé par l'ATI 79, novembre 2003, disponible sur : <http://ati79.asso.fr/interne.html?xcontenu=videos.html&xstitle=Le film Vidéo ATI79>

⁸¹ UNAFOR, La prise de risque dans la pratique tutélaire, colloque du jeudi 18 novembre 2004, www.unaf.fr/unafor, table ronde en présence de Eric BARDIN, Bruno BAISEMAIN, Claude SANTY

⁸² MONNIER, C. De la tutelle à l'accompagnement professionnel. Comment sortir d'une posture fonctionnelle et concevoir une mise en œuvre créatrice. *Empan*, 2009, n° 74, pp. 94 à 102.

⁸³ CHOQUET, UNAFOR, La prise de risque dans la pratique tutélaire, colloque du jeudi 18 novembre 2004, www.unaf.fr/unaforC

⁸⁴ BLANCHARD F., Droits et Libertés de la Personne Agée Dépendante ? Vulnérabilité et Droit au Risque, Restriction de Liberté à des fins d'Assistance, 10p.

Cet état de fait est repris par une directrice de service⁸⁵ : « valoriser l'autonomie des personnes, c'est accepter de prendre des risques ».

Afin de « protéger sans diminuer », il apparaît nécessaire pour les professionnels de rechercher le consentement de la personne afin de ne pas lui « imposer » des décisions qui sont prises pour la protéger. L'article 9 de la charte dispose : « le consentement éclairé de la personne est recherché en l'informant, par tous les moyens adaptés à sa situation et en veillant à sa compréhension, des conditions d'exercice et des conséquences de la mesure de protection juridique ».

Pratiques observées/préconisées dans la relation professionnels-personnes protégées

La recherche du consentement suppose l'explication et l'information comme le précise le document éthique et déontologie de l'UNAF⁸⁶ :

- « - éviter le sentiment d'arbitraire et d'injustice de la personne, en recherchant son consentement et en expliquant le pourquoi des décisions ;
- aider à accepter une décision quand il n'y a pas d'autre choix et qu'elles s'imposent dans l'intérêt de la personne (exemple : vente d'un bien, accueil en maison de retraite, refus d'un mariage) ;
- être en capacité d'argumenter les positions énoncées ».

Un magistrat décrit les modalités de recherche du consentement à travers l'exemple d'un majeur protégé qui souhaitait payer à une amie russe rencontrée sur Internet un visa et un voyage en France, alors qu'il en avait les moyens. « Au nom de quoi refuser, même si l'on pense qu'il s'agit d'une arnaque. Il ne faut pas projeter sur les autres sa morale, et le majeur n'est pas un enfant. Il faut également éviter d'opposer des refus « secs », il vaut mieux accepter un essai, et avec le majeur, tirer les conséquences. Il faut entrer dans le concret pour permettre aux personnes de comprendre ce dont on parle ou ce que l'on craint. Il faut « s'expliquer », et non pas dire simplement « non »⁸⁷.

La recherche du consentement suppose également l'écoute : « Tout comme l'obligation d'auditionner la personne protégée s'impose pour le juge, l'écoute doit être à l'origine de la prise en charge de l'usager par le mandataire⁸⁸. » GOUPI D. souligne que dans le cadre d'un mémoire de recherche sur la parole des usagers, un professionnel a mis en évidence le fait que⁸⁹ « (...) nous parlons plus à leur place que nous leur donnons la parole. Et j'ajouterai parce que peut-être peuvent-ils dire d'autres choses que ce que nous voudrions qu'ils disent ».

Une association d'usagers⁹⁰ explique « ce qui est essentiel, c'est la reconnaissance de la parole de la personne. Y compris, lorsqu'il y a un décalage entre ses souhaits et la réalité. Il faut reconnaître que l'autre est capable d'entendre que tout n'est pas possible ».

En cas de désaccord entre le professionnel et le majeur sur la mise en œuvre de la mesure, il peut être opportun de proposer des essais. L'Anesm préconise d'« aménager des périodes d'essai, de proposer des alternances, pour comprendre l'origine de ce désaccord et réduire peu à peu la distance entre les projets de la personne et les avis des professionnels »⁹¹.

Il peut également être opportun de définir des objectifs par pallier⁹² : « par exemple, pour une personne qui veut passer son permis de conduire, on propose des cours du soir pour maîtriser la lecture dans un premier temps ».

⁸⁵ Enquête de terrain équipe-projet Anesm

⁸⁶ UNAF, Ethique et déontologie, enjeux, pratiques et perspectives, septembre 2010

⁸⁷ Intervention de E. Pecqueur, magistrat, journées ANDP 2010 « Quelle participation pour le majeur sous protection »

⁸⁸ P.11 CREAL Nord Pas de Calais, Mandataires Judiciaires à la Protection des Majeurs, Associations mandataires, CREAL Nord Pas de Calais, Etude réalisée en mai 2011, 33pages CREAL Nord Pas de Calais,

⁸⁹ ANDP, *Qu'allons nous faire de la loi de 2002 ?!*, p.21, Actes de la journée d'études, Valence, 29 mai 2009. 54p.

⁹⁰ Enquête terrain équipe-projet Anesm

⁹¹ Op. cit.

⁹² Enquête de terrain équipe-projet Anesm

Dans certaines situations, il existe une tension entre l'autonomie et la protection que le questionnement collectif permet d'interroger. En raison de la complexité des décisions auxquelles est confronté le délégué mandataire, il doit pouvoir s'appuyer sur l'organisation institutionnelle, comme le souligne GOUPIL D. « *Je crois à l'encadrement, à une place fondamentale qui est celle de la confrontation, de la sécurisation. Mais celle de la confrontation avec vous aussi, c'est-à-dire que la structure n'est protectrice que si elle est questionnante* »⁹³.

La réflexion en équipe pluridisciplinaire permet d'ajuster les décisions en cas de tension entre l'autonomie et la protection. « *La prévention et la réduction des risques passent inévitablement par une démarche éthique, c'est à dire la mise en œuvre d'une réflexion interdisciplinaire (tuteur, médecin, juriste, acteur social, famille...) où les opinions se confrontent avec la volonté de recherche d'un consensus et la définition un plan d'action dans lequel chaque compétence trouve sa place. La discussion éthique suppose la compréhension des contraintes de l'autre, et n'est profitable à l'intéressé que dans la mesure où le point de vue de la personne l'emporte sur le point de vue institutionnel* »⁹⁴.

JANVIER R. et MATHO Y. soulignent également l'importance du questionnement collectif⁹⁵ « *refusant de s'enfermer dans une démarche de mise en conformité des comportements, l'institution démocratique ouvre des espaces démocratiques qui interrogent la norme, les valeurs, la finalité du vivre ensemble : questions toujours en mouvement qui interpellent les pratiques et garantissent les libertés individuelles* ».

La recommandation de l'Anesm sur l'éthique⁹⁶ peut servir de point de repères aux professionnels pour mettre en œuvre cette démarche.

Un service a mis en place un comité d'éthique⁹⁷ composé des directeurs/chefs de service et des gestionnaires de l'association. Des situations cliniques problématiques questionnent la tension entre autonomie et protection sont exposées puis analysées à partir d'une grille. L'objectif de ce dispositif n'est pas d'institutionnaliser un comité d'éthique comme cela peut exister dans le sanitaire, mais bien d'institutionnaliser l'éthique au sein du service, c'est à dire de développer les « compétences éthiques » des directeurs et cadres afin qu'ils puissent mettre en œuvre ces compétences au sein des services.

Le CREAI Nord Pas de Calais mène également une réflexion afin d'instituer un groupe éthique au niveau régional avec des professionnels des services, des magistrats, des chercheurs, des représentants des usagers...

Pratiques observées/préconisées dans l'organisation du service

Le projet associatif, de service, les chartes peuvent constituer des repères pour le questionnement éthique des professionnels

Exemple de projet de service :

« *L'éthique :*

Travailler au sein du service mandataire judiciaire nécessite de se situer en phase avec les valeurs associatives, institutionnelles et professionnelles. Humanisme, respect de l'Homme, de sa citoyenneté, de sa dignité, de son altérité, égalité dans les valeurs accordées à chacun, tolérance, respect des différences, discrétion professionnelle et ouverture d'esprit, disponibilité, sont des qualités attendues auprès des majeurs protégés suivis par notre service.

(...) Le tuteur est souvent en situation délicate avec la personne qu'il est chargé de protéger et de représenter. La charge est parfois lourde et complexe. Le travail d'équipe apporte un équilibre. Des

⁹³ P. 42 GOUPIL, ANDP, Qu'allons nous faire de la loi de 2002 ? Actes de la journée d'études, Valence, 29 mai 2009. 54p.

ANDP, Qu'allons-nous faire de la loi de 2002 ?

⁹⁴ BERTHO P., « Le représentant légal et ses devoirs : quels risques pour quelles responsabilités ? » UNAFOR, La prise de risque dans la pratique tutélaire, colloque du jeudi 18 novembre 2004, www.unaf.fr/unafor

⁹⁵ BOUQUET, DRAPERI, JAEGER *Penser la participation en économie sociale et en action sociale*, Paris, Dunod, 2009, 277p.

⁹⁶ Le questionnement éthique dans les établissements et services sociaux et médico-sociaux, Saint Denis : Anesm, 2010

⁹⁷ Enquête terrain équipe-projet Anesm

majeurs protégés présentent, à certaines périodes, des états qui engendrent des saturations. Seul le travail d'équipe permet d'accepter et de dépasser ces situations. L'analyse des pratiques est préconisée et la mise en place de « bonnes » pratiques est souhaitable ».

Les chartes peuvent également servir de repères aux professionnels. Le rapport du Médiateur de la République préconise « *il n'est de débat sans appel à l'éthique. (...) A trop protéger on contieut, et à mal protéger on attente aussi aux libertés en les privant du moyen d'agir. A côté du débat juridique, on adjoindra la nécessité de la déontologie propre à chaque corps de métier. Nourrie de recommandations précises, d'empêchements stricts, de conditions d'exercices concertées, la déontologie remet de l'humain et de la méthode pour prendre en charge les personnes fragiles. La loi gagnerait donc à être accompagnée d'une charte de la protection des majeurs s'appliquant à tous les acteurs* »⁹⁸.

De nombreuses associations et fédérations ont travaillé sur ces outils. On peut notamment citer : les travaux sur l'éthique et déontologie de l'UNAF⁹⁹, les chartes de l'UNAPEI¹⁰⁰, de la FNAT¹⁰¹, ANJI-GESTO¹⁰², le projet de charte déontologique de l'ANDP...

1.2 La relation de « confiance »

Contexte

Valoriser l'autonomie de la personne et sa participation requiert une réflexion nouvelle sur la relation, comme le soulignent plusieurs professionnels : « *le droit ne doit pas être perçu comme l'application stricte de procédures juridiques. Le métier comporte une grande partie de relations humaines que le droit ignore parfois.*¹⁰³ » « *On se penche désormais sur la relation, on interroge la difficulté intrinsèque à la relation, et en conséquence, la difficulté du métier de tuteur*¹⁰⁴ ». Il y a une « *nécessité d'instituer le sujet, de produire de l'humain et cela ne peut se faire qu'à travers des rencontres essentiellement langagières, des rencontres de parole* »¹⁰⁵.

Les majeurs soulignent également l'importance de la relation de confiance¹⁰⁶ : « *il faut qu'il y ait une confiance mutuelle. Que le délégué nous fasse confiance et qu'on lui fasse confiance. Cela veut dire que l'on apprend à se connaître, à savoir comment l'un et l'autre fonctionnent* ».

Toutefois, il existe certains freins à l'instauration d'une relation de confiance.

Le cadre d'intervention des délégués est contraint par l'autorité judiciaire. Généralement, la personne protégée n'a pas été à l'origine de la demande de protection et n'adhère pas toujours à la mesure.

En outre, les usagers peuvent avoir une mauvaise représentation du délégué mandataire. Les usagers « *vivent la mesure de protection comme humiliante et dégradante, elle est souvent vécue comme une sanction*¹⁰⁷ ». Ce constat est confirmé par une majeure qui explique¹⁰⁸ « *il y a beaucoup de personnes sous tutelle qui se sentent rabaissées.* » Ces représentations sont largement construites et/ou

⁹⁸ KOSKAS A., DESJARDINS V. MEDIONI J.-P., Rapport de la mission sur la maltraitance financière à l'égard des personnes âgées dans les établissements sanitaires, sociaux et médico-sociaux, p.21. Paris : Médiateur de la République, Documentation française, 2011.

⁹⁹ FONDARD, F., LENEVEU, G., et al. Ethique et déontologie en protection juridique des majeurs : enjeux, pratiques et perspectives. Paris : UNAF septembre 2010. 12 p. Disponible sur : < <http://www.unaf.fr> >

¹⁰⁰ Charte de l'Unapei pour les associations mandataires à la protection des majeurs, juin 2011

¹⁰¹ Charte de la FNAT, 2004, disponible sur < www.fnat.fr >

¹⁰² Charte ANJI-GESTO (Association Nationale des Juges d'Instance et du Groupe d'Etude des Services de Tutelles de l'Ouest pour la protection juridique des majeurs), Réalités familiales 2006, pp.87-93

¹⁰³ SASSIER. UNAFOR, La prise de risque dans la pratique tutélaire, colloque du jeudi 18 novembre 2004, disponible sur < www.unaf.fr/unafor >

¹⁰⁴ UNAFOR, La prise de risque dans la pratique tutélaire, colloque du jeudi 18 novembre 2004, disponible sur < www.unaf.fr/unafor >

¹⁰⁵ P. 32, ANDP, (Journée d'études, Valence, 29 mai 2009). *Qu'allons-nous faire de la loi de 2002 ?!*

¹⁰⁶ Enquête de terrain équipe projet Anesm

¹⁰⁷ DUTOIT M., Réflexions sur la mise en œuvre de la loi du 5 mars 2007 portant réforme de la protection juridique des majeurs, *Vie sociale*, septembre 2010, N°3, P. ?

¹⁰⁸ Enquête de terrain équipe-projet Anesm

relayées par le discours médiatique, en témoigne le récent documentaire diffusé sur France 3¹⁰⁹, portrait à charge des délégués-mandataires, assimilant les tuteurs à des escrocs retreignant indûment la liberté des personnes¹¹⁰.

La relation professionnel-usager est par ailleurs fondée sur une asymétrie qui peut facilement se transformer en relation de domination. Les professionnels disposent de connaissances que n'ont pas les majeurs, placés, de fait, dans une position d'infériorité. « *Dans le domaine médico-social, les effets du savoir ont instauré des relations entre professionnels et usagers fortement empreintes de pouvoir des uns sur les autres* »¹¹¹. « *Le rapport dominant-dominé (est) souvent à l'œuvre en institution, plus par habitude et facilité que par volonté réelle de puissance* »¹¹². Ce risque de « toute puissance » du délégué mandataire a notamment été théorisé par GAILLARD R.¹¹³.

Ce déséquilibre dans la relation est aussi souligné par les majeurs protégés¹¹⁴ : « *c'est important que le mandataire ne se situe pas à un niveau plus haut.* » Un majeur explique la difficulté parfois d'exprimer ses attentes auprès du délégué, surtout au début « *quand on connaît pas trop, c'est pas évident, on a peur de gêner les gens. Avant, avec mon autre délégué, je le voyais jamais, j'avais jamais de réponses. Je devais encaisser* ».

Pratiques observées/préconisées dans la relation professionnels-personnes protégées

Les questions relatives à la relation étant largement abordée dans les écrits relatifs au travail social, nous nous appuyerons en partie sur ces derniers mêmes s'ils ne sont pas spécifiques aux services mandataires.

FUSTIER P. souligne la dimension relationnelle du travail social, qui ne peut se limiter à une simple « distribution de services »¹¹⁵. La rencontre, l'échange sont essentiels. Le professionnel doit alors construire une relation de confiance « suffisante ». Cette relation de confiance ne peut être absolue, car le travailleur social serait, d'une certaine manière, dans une position de « toute puissance ».

Selon FUSTIER P., prendre le temps est nécessaire. L'Anesm recommande également : « *de repérer et respecter le temps dont la personne a éventuellement besoin pour se poser et entamer un dialogue avec les professionnels* »¹¹⁶. Les majeurs protégés soulignent ce besoin¹¹⁷ : « *Pour raconter sa vie, on doit apprendre à se connaître* » (...) « *ils [entendre mandataires] doivent prendre le temps de nous connaître avant de nous dire ce qu'on doit faire* », ou encore « *La personne [entendre mandataire] parle trop vite* », « *j'ai besoin qu'elle prenne le temps de m'expliquer, moi, ma tête elle va moins vite que la sienne, elle parle trop vite* ».

L'Anesm, dans la recommandation sur le projet personnalisé¹¹⁸ parle de la nécessité de construire une « alliance » dynamique. « *Les premiers contacts sont importants pour la suite du projet : c'est dans ces moments que la confiance commence à s'établir, que la personne peut être rassurée, qu'elle peut sentir qu'il y a une chance que la situation s'améliore, ou tout simplement que cela va bien se passer* ».

¹⁰⁹ France 3 Tutelles, nos parents spoliés, 1^{er} juin 2011, Alexandra Riquet et Actual Prod Vidéo FNAT, reportage France 3

¹¹⁰ Les fédérations et associations du secteur ont réagi en rédigeant une lettre ouverte : ANDP, CNAPE, FNAT, UNAF, UNAPEI, lettre ouverte, une autre réalité de la protection des majeurs existe, Paris 13 juin 2011

¹¹¹ BOUQUET, DRAPERI, JAEGER *Penser la participation en économie sociale et en action sociale*, p.176. Paris, Dunod, 2009, 277p.

¹¹² *Les attentes de la personne et le projet personnalisé*, Saint Denis : Anesm, 2008

¹¹³ GAILLARD, Janus ou l'argent dans les pratiques tutélaires, *Recherches familiales*, 2004/1, P.95-104,

¹¹⁴ Enquête de terrain équipe-projet Anesm

¹¹⁵ BENLOULOU G. Professionnel de la confiance, *Lien social*, N°1017, 5 mai 2011 P.18-19

¹¹⁶ *Les attentes de la personne et le projet personnalisé*, Saint Denis : Anesm, 2008

¹¹⁷ Enquête de terrain équipe projet Anesm

¹¹⁸ *Les attentes de la personne et le projet personnalisé*, p.29. Saint Denis : Anesm, 2008

Le document éthique de l'UNAF¹¹⁹ décline les postures professionnelles adaptées afin d'instaurer une relation de qualité :

« *Se comporter avec respect :*

- *s'adresser à la personne avec civilité, égard et politesse*
- *se montrer patient et attentif*
- *faire preuve de clarté, de diplomatie, de franchise*
- *agir avec rigueur, « loyauté », intégrité*
- *rester impartial, exclure toute attitude vexatoire ou attentatoire à la dignité de la personne*

Préserver l'intimité et la vie privée :

- *s'interdire toute forme d'ingérence dans la vie privée du majeur que la loi n'aurait pas prévu (ex : lors des visites à domicile) et toute intrusion intempestive*
- *Etre à l'écoute et proposer de recueillir les choix personnels et favoriser leur réalisation (ex : volonté de don d'organe après un décès, choix du lieu et forme de la sépulture.)*

La bonne distance et l'empathie :

- *conserver une juste distance témoigne de la considération, vouvoyer prévient la familiarité.*
- *L'empathie : cette aptitude, caractérisée par un effort de compréhension de l'autre, de ses sentiments et de ses émotions, exclut toute implication affective et jugement moral. Elle permet à l'intervenant de conserver la distance appropriée »*

Prévenir les comportements d'incivilité, voire de violence :

- *refuser toute forme de violence psychologique, verbale ou physique, qu'elle émane des professionnels ou des usagers*
- *réfléchir personnellement et collectivement, suite à des passages à l'acte, afin de répondre de manière appropriée ».*

GOUPIL D. insiste quand à lui sur la notion de considération¹²⁰ qui permet « (...) de respecter à la fois l'altérité, la singularité, la liberté-responsabilité, les deux termes étant, selon ma logique étroitement mêlés, toute en y associant l'attention, au sens d'être attentif, se mettre en disposition pour tenter de bien entendre, avant même de bien comprendre. Et j'entends sur la nécessité d'entendre avant de comprendre ».

Des délégués¹²¹ ont décliné les conditions pour établir une relation de confiance : « *Ce qui est essentiel, c'est de tenir sa parole, c'est à dire de s'engager à faire ce que l'on dit. Ensuite, il faut rassurer la personne. Et puis, il ne faut pas trop changer ses habitudes, aller à son rythme, faire les choses progressivement* ». « *Pour commencer, nous contactons les personnes par téléphone, nous nous présentons. Ensuite, nous fixons le rendez vous en fonction de la disponibilité de la personne, c'est elle qui choisit. Au moment du rendez-vous, il y a plusieurs choses qui sont essentielles : tout d'abord, le respect des horaires, ensuite la modestie, et puis, on essaie d'avoir la bonne distance. Le début de la rencontre, c'est plutôt une discussion. On écoute. On aborde après l'objet de notre visite* ». Certains professionnels soulignent que l'humour est parfois une façon adaptée d'entrer en relation.

Instaurer une relation de confiance suppose connaître la personne : « *l'analyse de la relation qui doit pouvoir faire appel aux connaissances concernant la personne impliquée (son histoire, son milieu, ses aptitudes..), mais aussi la mise en perspective des observations avec des notions théoriques adaptées* »¹²²

¹¹⁹ FONDARD, F., LENEVEU, G., et al. Ethique et déontologie en protection juridique des majeurs : enjeux, pratiques et perspectives. Paris : UNAF septembre 2010. 12 p. Disponible sur : < <http://www.unaf.fr> >

¹²⁰ P. 23 GOUPIL D. dans ANDP, « Qu'allons nous faire de la loi de 2002 ? », Actes de la journée d'études, Valence, 29 mai 2009. 54p.

¹²¹ Enquête de terrain équipe-projet Anesm

¹²² RULLAC S., OTT L. *Dictionnaire pratique du travail social*, p.304, Paris : Dunod, 2010, 361p.

Certains délégués, avant la première rencontre, recueillent des éléments dans le dossier du majeur au tribunal. Ceci leur permet de préparer leur premier entretien.

Ensuite, lors des premières rencontres, les délégués apprennent à faire connaissance avec la personne par le biais d'échanges et de discussion. Certains délégués s'appuient sur des « grilles » afin de recueillir les éléments importants. La nécessité d'apprendre à se connaître est soulignée par un majeur « *Au début, il faut apprendre à se connaître. Le délégué doit comprendre comment on fonctionne, nos habitudes. Et nous aussi, nous devons apprendre comment le délégué travaille* ».

Pratiques observées/préconisées au niveau du service

Le travail d'équipe permet de prendre du recul et de mieux connaître les publics.

De nombreux services ont mis en place des groupes d'analyse des pratiques afin de permettre aux professionnels de prendre du recul dans la relation avec les usagers, de « *s'interroger sur le pouvoir que j'ai sur lui et sur ce que j'en fais* »¹²³, ou « *l'observation de la relation* »¹²⁴. Ces dispositifs sont généralement facultatifs¹²⁵.

Dans certains services, les professionnels peuvent s'adresser à un psychiatre ou psychologue qui effectue des permanences au sein du service. Parfois, les psychologues participent ponctuellement aux réunions d'équipe afin d'éclairer les professionnels sur la posture la plus adaptée face à telle ou telle pathologie. Dans un service accueillant majoritairement des personnes handicapées psychiques, le service a établi une convention avec le secteur psychiatrique. Un psychiatre du secteur intervient une fois par mois au sein du service afin d'aborder, avec les professionnels les problématiques liées à la maladie mentale¹²⁶.

La formation initiale et continue permet aux professionnels de devenir un « professionnel de la relation » et connaître les « publics ».

Certains services mandataires, dont le projet d'établissement est largement axé sur la valorisation de l'autonomie des personnes ont choisi de recruter principalement des travailleurs sociaux (CESF, assistante sociale, éducateur), reconnus comme étant des professionnels de la relation. D'autres services recrutent des professionnels au profil plus hétérogène, par choix ou par contraintes liées aux difficultés de recrutement¹²⁷.

Les questions relatives à la relation sont abordées dans le certificat national de compétences puisque le module 3.2 s'intitule « *relation, intervention et aide à la personne* »¹²⁸. Un des objectifs de ce module étant de « *savoir instaurer une relation d'aide et de confiance avec la personne protégée et éventuellement sa famille* ». Ces questions sont abordées d'un point de vue « *techniques et méthodologies* » (à partir notamment des apports des sciences de la communication, de la pédagogie et de la psychologie) et à partir du « *positionnement et des pratiques professionnelles* » (réflexions notamment sur la notion d'accompagnement).

Certains services ont mis en place des formations continues spécifiques à la relation. Par exemple un service a mis en place une formation à la technique d'entretien, d'autres services proposent des formations sur la connaissance des publics (personnes souffrant d'alcoolisme, maladie

¹²³ BOUQUET, DRAPERI, JAEGER *Penser la participation en économie sociale et en action sociale*, p.177. Paris, Dunod, 2009, 277p.

¹²⁴ RULLAC S., OTT L., *Dictionnaire pratique du travail social*, p.304. Paris : Dunod, 2010, 361p.

¹²⁵ Enquête de terrain équipe-projet Anesm

¹²⁶ Enquête de terrain équipe-projet Anesm

¹²⁷ Enquête de terrain équipe-projet Anesm

¹²⁸ Arrêté du 2 janvier 2009 relatif à la formation complémentaire préparant aux certificats nationaux de compétence de mandataire judiciaire à la protection des majeurs et de délégué aux prestations familiales

d'Alzheimer...)¹²⁹. Certains services proposent des formations pour les professionnels chargés de l'accueil physique et/ou du standard téléphonique.

Le projet d'établissement, en tant que cadre de référence des professionnels peut aborder les questions relatives à la relation.

Exemples de projets d'établissement¹³⁰ :

« Le DPM instaure une relation de confiance, induit le respect ; ce qui est une manière de reconnaître la dignité de la personne. Il doit y avoir une posture professionnelle adaptée en essayant au mieux de maîtriser ses propres affects, émotions, et une réelle capacité d'analyse ».

« Il est établi que la patience, la tolérance, la sensibilité, la douceur et l'humour sont des comportements appréciés des usagers. Ils n'en excluent pas pour autant la juste distance nécessaire au maintien d'une relation dans le cadre des actes professionnels ».

Les chartes (notamment le document Ethique et Déontologie de l'UNAF¹³¹, dont l'une des parties s'intitule « *vers une relation de qualité* »¹³²) et les recommandations de bonnes pratiques professionnelles (notamment la recommandation sur la bientraitance de l'Anesm¹³³) peuvent également servir de supports aux professionnels.

Un service participe au réseau bientraitance¹³⁴ de son territoire constitué du Conseil général, de l'APF et des maisons d'accueil spécialisé, il a un pouvoir de représentation auprès du Comité départemental de lutte et de prévention de la maltraitance.

¹²⁹ ALPEROVITCH-MIKOLAJCZAK, S. Protection juridique des majeurs : UDAF et associations tutélaires témoignent. *Parents et Amis Gestionnaires*, 2009, n°178, p.12

¹³⁰ Enquête de terrain équipe projet Anesm

¹³¹ FONDARD, F., LENEVEU, G., et al. Ethique et déontologie en protection juridique des majeurs : enjeux, pratiques et perspectives. Paris : UNAF septembre 2010. 12 p. Disponible sur : < <http://www.unaf.fr> >

¹³² UNAF Charte éthique et déontologie

¹³³ *La bientraitance : définition et repères pour la mise en œuvre*, Saint Denis : Anesm, 2008

¹³⁴ Enquête de terrain équipe-projet Anesm

II. La participation des personnes à leur propre mesure

Rappel de la lettre de cadrage

« La question de l'information de la personne est centrale dans les mesures de protection. En effet, l'expression et la participation supposent au préalable une information adaptée du destinataire de la mesure sur le cadre de l'intervention (au sens notamment des limites précises de la mission du mandataire) et ses droits.

Concrètement, le mandataire judiciaire transmet à l'intéressé une notice d'information sur ses droits, à laquelle est annexée une charte des droits et libertés de la personne protégée.

Au-delà des modalités d'élaboration de la notice d'information, il s'agira notamment d'identifier :

- *les modalités de l'accompagnement de sa lecture et de son explication ;*
- *les moyens mis en œuvre par les professionnels pour favoriser la compréhension et l'utilisation de ces documents.*

La participation de la personne est différente selon la nature de la mesure et les motifs qui l'ont nécessitée. Le professionnel adapte son accompagnement et les moyens utilisés de manière à susciter et faciliter l'expression de la personne.

La loi du 5 mars 2007 favorise la participation directe de la personne (si celle-ci est en mesure d'exprimer sa volonté éclairée) à la conception et à la mise en œuvre de la mesure de protection la concernant :

- *la personne est obligatoirement entendue avant que le juge ne statue (sauf sur décision motivée du juge et sur avis du médecin agréé) ;*
- *certaines décisions restent prises par la personne : actes dont la nature implique un consentement strictement personnel et décisions relatives à sa personne, même pour la personne sous tutelle ;*
- *elle participe directement à l'élaboration du document individuel de protection des majeurs.*

La recommandation identifiera :

- *les conditions de participation des personnes à la mise en œuvre des mesures et à l'élaboration du document individuel de protection des majeurs ;*
- *-les moyens concrets mis en œuvre par les professionnels pour favoriser cette expression/participation et utiliser dans l'exercice de la mesure toute la liberté laissée à la personne par le juge. »*

Freins et difficultés

Les délégués mandataires ont une mission d'information et de recueil des souhaits de la personne, les outils de la loi du 5 mars 2007 en sont un des moyens. Toutefois, dans le cadre de l'enquête de terrain, il est apparu qu'ils ne sont pas toujours appréhendés positivement par les professionnels qui peuvent y voir des formalités administratives¹³⁵ qui « rajoutent des signatures, des papiers... », au détriment de la relation avec la personne. A la question « comment présentez vous les nouveaux outils ? » posée à une professionnelle, celle-ci répond : « lors du premier entretien, je leur dis que c'est des formalités administratives, que c'est un peu pénible, mais qu'il faut le faire ».

Il est alors essentiel, comme le souligne ANGHELOU D. « que les professionnels s'approprient les outils créés et ne s'en tiennent pas au respect purement formel de leurs obligations »¹³⁶ car « il ne faudrait pas que cette étape prenne la forme d'une simple remise de documents contre signature. A

¹³⁵ Source : enquête de terrain équipe-projet Anesm, et FNAT, Le DIPM, un nouvel enjeu, réalisé par la FNAT, 19min, janvier 2011

¹³⁶ ANGHELOU, D. « Un nouveau levier pour renforcer les droits ». Direction(s), 2008, n°57.

nous de donner du sens à ces documents »¹³⁷. En effet, il ne s'agit pas tant de « respecter une procédure que de respecter l'esprit de la loi »¹³⁸.

2.1. L'information

Cadre juridique

Article 457-1 du Code Civil : « La personne reçoit de la personne chargée de sa protection, selon des modalités adaptées à son état, (...) toutes informations sur sa situation personnelle, les actes concernés, leur utilité, leur degré d'urgence, les effets et les conséquences d'un refus de sa part ».

Article 6 de la charte des droits et liberté de la personne majeure protégé « La personne a droit à une information claire, compréhensible et adaptée sur :

- la procédure de mise sous protection,
- les motifs et le contenu d'une mesure de protection,
- le contenu et les modalités de l'exercice de ses droits durant la mise en œuvre de la procédure ainsi que sur l'organisation et el fonctionnement du mandataire judiciaire à la protection des majeurs, en particulier s'il s'agit d'un service.

La personne est également informée des voies de recours amiables et judiciaires.

Elle a accès aux informations la concernant dans les conditions prévues par la loi et, le cas échéant, selon des modalités fixées par le juge ».

Article 9 de la charte droits et liberté de la personne majeure protégé : « Le consentement de la personne est recherché, en l'informant, par tous les moyens adaptés à sa situation et sa compréhension, des conditions d'exercice et des conséquences de la mesure de protection juridique ».

Articles 471-6, 471-7, 471-8 du Code Civil.

2.1.1 L'adaptation des supports écrits

La transmission d'information et la participation passe désormais par l'écrit et plus uniquement par l'oral. Le décret N°2008-1556 du 31 décembre 2008 relatif aux droits des usagers prévoit 4 types de documents à destination des usagers :

- trois supports d'information : la notice d'information, le règlement de fonctionnement, la charte des droits et libertés,
- un support d'information et de recueil des souhaits : le DIPM,
- éventuellement un support de consultation : le questionnaire de satisfaction.

D'autres supports d'information et de participation sont parfois mis en place par les services : fiche de présentation du budget, affichage d'informations à l'accueil, formulaires de réclamations, journal des bénéficiaires...

L'enquête de terrain met en évidence la complexité de l'utilisation de l'écrit :

- certains usagers ne sont pas en mesure de lire.
- d'autres peuvent rencontrer des difficultés à lire des documents trop complexes, n'ont pas l'habitude de lire ou sont « intimidés » par l'écrit. Une professionnelle indique que « les usagers ont souvent un rapport très complexe à l'écrit et aux papiers en général¹³⁹. »

¹³⁷ ALPEROVITCH-MIKOLAJCZAK, S. Protection juridique des majeurs : UDAF et associations tutélaires témoignent. *Parents et Amis Gestionnaires*, 2009, n°178, p.12

¹³⁸ BOUTTIER P. Qu'allons nous faire de la loi de 2002 ?!, *ANDP et Vous*, p.11

¹³⁹ Enquête de terrain équipe projet Anesm

- le niveau de lecture des usagers est varié et dans certaines situations, c'est un tiers-proche ou professionnels- qui sera destinataire des documents.

Les professionnels soulignent l'importance de créer des supports écrits adaptés : « *il est fondamental de faire une information adaptée au niveau de compréhension des usagers concernés. Les documents types que l'on peut trouver ici ou là respectent sans doute la lettre de la loi mais ne sont pas adaptés et donc incompréhensibles pour les usagers des services de tutelle, ils n'en respectent pas l'esprit. C'est là un point fondamental si l'on veut vraiment mettre en application cette loi. A ce titre l'UNAPEI a longuement travaillé afin de traduire en langage adapté les outils prévus dans la loi de 2002 pour que des personnes handicapées mentales puissent s'y reconnaître et se les approprier. Cet outil comporte les textes parus avec des fiches pratiques qui facilitent leur appropriation. Plusieurs documents types ont été élaborés en langage adapté, utilisant notamment des pictogrammes pour qu'ils deviennent compréhensibles à tous* »¹⁴⁰.

Toutefois, l'adaptation des documents requièrent du temps. Au moment de l'entrée en application du décret du 31 décembre 2008, les services ont dû les élaborer rapidement afin d'être en conformité avec la loi pour déposer leur dossier de demande d'autorisation auprès des instances de tutelles. Aujourd'hui, certains professionnels font le constat que leurs documents sont inadaptés. Les services travaillent actuellement à leur actualisation. Ils ont pu les « tester » et donc en déceler les imperfections. Sur le plan réglementaire, seule la révision du règlement de fonctionnement est obligatoire tous les 5 ans.

L'adaptation du contenu et de la forme des documents

Le contenu des documents (notice, charte et règlement) est défini par voie réglementaire (décret du 31 décembre 2008).

L'UNAF préconise de veiller à ne pas « alourdir » le contenu des différents documents et éviter les redondances entre eux¹⁴¹. Les professionnels soulignent souvent que les documents étaient trop longs. Afin de faciliter leur appropriation par les majeurs, certains services élaborent des documents¹⁴² différents pour les personnes sous mesure de tutelle, curatelle ou sauvegarde de justice.

Le guide pratique de l'UNAPEI¹⁴³ préconise un certain nombre de règles afin de rendre accessible les informations aux personnes handicapées mentales. Ces règles concernent le choix des mots (simples et courts, familiers et pratiques) et la construction des phrases (simples, courtes, explicites, à la forme active).

Par exemple, un service a choisi de traduire la charte en « langage adapté » pour les usagers. L'article 2 : « *non discrimination* » est traduit par « *toutes les personnes protégées ont le droit d'être accueillies à l'association sans faire de différence. Chacun a le droit de penser comme il veut* ».

Dans certains établissements, les professionnels ont choisi d'ajouter des pictogrammes, des photos (de l'équipe, des locaux), des dessins. Toutefois, il est nécessaire de « tester » les pictogrammes afin de veiller à leur compréhension.

L'utilisation de sigles doit également être utilisée avec précaution car ils peuvent être mal compris.

Afin d'adapter les documents à l'hétérogénéité des profils des usagers, un service a imaginé construire trois modèles de documents différents : un modèle pour les usagers ne sachant pas lire

¹⁴⁰ NOUVEL T. « Les freins à l'application des lois de 2002 », colloque Unafor, « tutelles et loi 2002 » http://www.unaf.fr/unafor/index.php?article_53

¹⁴¹ UNAF MJPM-UDAF. Note sur l'élaboration des outils relatifs aux droits des usagers pour les services mandataires judiciaires à la protection des majeurs. Paris : UNAF, mars 2009.

¹⁴² Enquête de terrain équipe projet Anesm

¹⁴³ P. 55 à 58 UNAPEI, Guide pratique de l'accessibilité, 2009 <http://www.unapei.org/IMG/pdf/GuidePratiqueAccessibilite.pdf>

(avec des photos, des pictogrammes), un pour les usagers sachant lire, et un à destination des familles et des partenaires. Ce projet est actuellement en cours de réflexion.

Les usagers attachent une importance à la qualité de la mise en page. Une professionnelle témoigne « *lorsque nous avons demandé aux usagers leur avis sur les documents, ce qui est ressorti, c'est qu'il fallait que l'on ajoute de la couleur, que l'on aère la mise en page* ». Une autre professionnelle explique « *les usagers, ils aiment bien leur notice, ils y tiennent. Je crois que c'est surtout parce qu'elle est belle, il y a des photos, des couleurs. Par exemple, je pense à une dame qui n'est jamais venue au service, la notice ça lui a permis de voir le service en photo* ».

L'UNAPEI¹⁴⁴ recommande donc d'être attentif à la mise en page et à la forme des documents :

- contraste suffisant entre le fond et la police, choix d'une police simple, d'une taille de police suffisante, éviter les mots coupés, les énumérations... ;
- éviter : l'écriture en majuscule et en italique, le recours à diverses polices...

Les modalités d'élaboration des documents

Dans son guide de l'accessibilité¹⁴⁵ l'UNAPEI préconise d'impliquer les personnes lors de leur conception. Elles sont les plus à même de conseiller les professionnels sur les mots qu'elles comprennent. Ce guide conseille également de « *tester le contenu afin de vérifier le message* ».

En pratique, l'association des usagers est assez rare¹⁴⁶. Toutefois, lorsqu'elle est mise en œuvre, elle prend diverses formes : envoi des documents par courrier accompagnés d'un questionnaire, présentation lors d'une réunion avec les usagers, réunion de co-construction...

Dans l'ouvrage *Les personnes vulnérables*¹⁴⁷, les auteurs décrivent la façon dont un service a co-construit, avec les bénéficiaires un livret d'accueil. Deux réunions d'1h30 ont été organisées avec 13 usagers et 6 professionnels pour élaborer un document adapté.

Dans un autre service, les documents ont été envoyés par courrier aux usagers. Ces derniers pouvaient transmettre leur remarques : par courrier, par téléphone (auprès du secrétariat de direction), ou lors d'une réunion d'expression où ont été présentés les documents. Ceci a permis d'améliorer la mise en page (couleurs, aération..), et de revoir certains termes peu compréhensibles (MASP...).

L'association des professionnels à l'élaboration des documents est également essentielle. Sur le plan réglementaire, la consultation des instances représentatives du personnel est obligatoire pour le règlement de fonctionnement.

Cette participation leur permet de s'approprier les outils tout en les construisant à l'image des besoins des usagers. Les professionnels sont généralement largement associés à leur rédaction dans des groupes de travail ad-hoc¹⁴⁸.

Les professionnels qui pilotent (directeur, chef de service ou délégué mandataire volontaire) la démarche d'élaboration ou de mise à jour des documents peuvent s'appuyer sur les réseaux. ANGHELOU D. l'encourage : « *il peut aussi être conseillé de s'engager dans une logique de coopération pour mutualiser les moyens* »¹⁴⁹. Celle-ci peut être coordonnée par les fédérations. Par exemple,

¹⁴⁴ Op.cit

¹⁴⁵ Op.cit

¹⁴⁶ Enquête de terrain équipe projet Anesm

¹⁴⁷ CHARRIER, F., GOUPIL, D., GEOFFROY, J.-J. *Les personnes vulnérables, protection et accompagnement des majeurs en difficulté*. pp122-125. Paris : Erès, 2008. 178 p.

¹⁴⁸ Enquête de terrain équipe projet Anesm

¹⁴⁹ ANGHELOU, D. Un nouveau levier pour renforcer les droits. *Direction(s)*, 2008, n°57.

l'UNAF a travaillé sur des documents-types à destination des services¹⁵⁰, l'UNAPEI a choisi de réaliser un Cdrom avec des exemples de documents de différents services¹⁵¹, la FNAT prévoit de les partager à partir de son site internet... La mutualisation locale est parfois développée : échanges avec les services mandataires du département ou de la région, avec les établissements médico-sociaux du territoire...

Parfois, les services sollicitent l'appui de cabinets de conseils, ou les ressources territoriales du DLA (dispositif local d'accompagnement).

2.1.2 L'adaptation des explications orales

Si l'écrit est un nouveau support d'information, l'explication orale ne disparaît pas pour autant comme le stipule l'article D.471-7 du décret du 31 décembre 2008 « *le mandataire judiciaire à la protection des majeurs doit remettre immédiatement la notice d'information à la personne protégée avec des explications orales, adaptées à son degré de compréhension ou lorsque son état de lui permet pas d'en mesurer la portée, à un membre du conseil de famille s'il a été constitué ou, à défaut, à un parent, un allié ou une personne de son entourage dont l'existence est connue ou au subrogé curateur ou tuteur* ».

Ainsi :

Comment adapter les explications orales à l'hétérogénéité des profils des majeurs ?

Quel est le meilleur moment pour informer la personne ?

Quelles sont les professionnels les mieux à même de transmettre les explications ?

Quand informer les personnes ?

L'ouverture de la mesure et les premiers entretiens sont un temps fort de l'information. Plusieurs étapes peuvent être distinguées :

- avant la première rencontre avec le délégué, la personne a rencontré un médecin, et éventuellement le juge qui lui a donné certaines informations. Elle a également été destinataire d'une copie du jugement, au même titre que le service. Les délégués commencent généralement l'entretien en reprenant ces différentes étapes avec la personne (ce qu'elle en a compris... ce dont elle se souvient...).
- Au moment de la réception du jugement, certains services transmettent un courrier à la personne l'informant des délais de recours et de la date du premier rendez vous. Une plaquette du service est parfois envoyée à ce moment.
- Lors de la première visite : certains professionnels transmettent systématiquement les documents d'information, lorsque d'autres ajustent au cas par cas, en privilégiant l'écoute de la personne et la transmission d'informations orales. Les documents écrits ne sont parfois présentés qu'au second ou au troisième rendez-vous. En effet, il est important de ne pas « noyer » la personne : « *lors du premier entretien, il y a beaucoup de choses à faire, la personne peut être un peu paniquée. Parfois, on risque de la noyer avec toutes ces informations, il faut mieux la rassurer en répondant à ses questions* »¹⁵².

L'information de la personne au moment de l'ouverture « *demande aux équipes plus de temps et de travail* » Ainsi, le premier entretien est généralement assez long (de 1h à une demie journée), et les suivants sont planifiés de façon rapprochée.

¹⁵⁰ UNAF MJPM-UDAF. Note sur l'élaboration des outils relatifs aux droits des usagers pour les services mandataires judiciaires à la protection des majeurs. Paris : UNAF, mars 2009.

¹⁵¹ UNAPEI. L'évaluation interne comme démarche d'amélioration continue de la qualité. Référentiel qualité spécial service mandataire judiciaire. Paris : UNAPEI, 2010. 193 p.

¹⁵² Enquête de terrain équipe-projet Anesm

L'information se met également en œuvre tout au long de l'accompagnement lors des rencontres physiques ou téléphoniques avec le délégué.

Un autre temps fort peut être le moment de l'élaboration du document individuel de protection des majeurs (DIPM) du bilan annuel, ou de la révision du jugement.

Qui informe ?

Selon les services, les ouvertures sont faites par :

- des professionnels (souvent des délégués) dédiés à l'ouverture de la mesure,
- le chef de service systématiquement avec le délégué mandataires,
- le chef de service avec le délégué dans les situations complexes,
- le délégué.

Lorsque l'ouverture se fait en binôme avec le chef de service, celui-ci informe généralement le majeur des aspects relatifs au fonctionnement du service et aux droits de recours.

Quelles informations transmettre ?

Les informations portent sur :

- sur le fonctionnement du service,
- les voies de recours,
- la mesure, le mandat du délégué et les droits du majeur,
- sa situation.

Certains professionnels préconisent de hiérarchiser l'information : « *Le meilleur moyen de noyer la personne est de l'informer de tout. Donc de rien. Dès lors, le professionnel fera systématiquement un choix dans la nature et l'étendue des informations apportées : donc, le choix de taire certaines informations qui seront considérées comme plus accessoire ou moins prioritaires pour la personne (...)* »¹⁵³. D'autres soulignent au contraire « *qu'il n'appartient pas au MJPM d'apprécier le bien fondé de l'information. Il la doit à celui qu'il protège* »¹⁵⁴.

Il est important de répondre aux interrogations de la personne et de hiérarchiser les informations transmises à sa situation de la personne (exemple : il n'est pas opportun d'informer trop longuement le majeur des voies de recours lorsque la mesure de protection est à son initiative). Une professionnelle explique : « *nous accompagnons des personnes en maison d'accueil spécialisée, lorsque nous leur présentons les documents, cela n'a pas toujours de sens pour eux. Ce que nous faisons dans ces cas, c'est de simplifier au maximum* ».

Quelle posture adopter pour les professionnels ?

Les référentiels de l'UNAPEI et de la FNAT¹⁵⁵ préconisent que l'information soit personnalisée en fonction des capacités de compréhension de la personne et de ses demandes.

La charte de l'UNAF¹⁵⁶ recommande : « *employer toute forme de communication, langage, vocabulaire pertinent et compréhensible* ».

¹⁵³ BOUTTIER P., « Quels fondements pour l'accompagnement des personnes protégées dans la Loi du 5 mars 2007 ? », *ANDP et vous*, avril 2009

¹⁵⁴ BAUER M., MEAR C., « La réforme de la protection juridique : quelle profit pour les majeurs protégés ? », *Vie sociale*, septembre 2010, N°3, p.155

¹⁵⁵ FNAT, Référentiel d'évaluation interne service mandataires judiciaires à la protection des majeurs, Olive, 59p. UNAPEI. L'évaluation interne comme démarche d'amélioration continue de la qualité. Référentiel qualité spécial service mandataire judiciaire. Paris : UNAPEI, 2010. 193 p.

Les professionnels attachent de l'importance à utiliser des exemples pratiques et concrets, afin, par exemple d'expliciter la charte des droits et libertés de la personne majeure protégée. L'UNAF a élaboré un « guide » d'utilisation avec des exemples précis pour les professionnels. Par exemple, à l'article 3 « *respect de la dignité de la personne et de son intégrité* », il est suggéré une méthode de présentation : « *vosre intimité est préservé. Vosre courrier privé qui parvient à l'Udaf vous sera remis. Nous vous en garantissons la confidentialité. Vosre courrier administratif est consultable à vosre demande* »¹⁵⁷.

Il est utile d'adapter le vocabulaire professionnel, qui est parfois trop jargonneux et incompréhensible pour les usagers. Par exemple, la vidéo de la FNAT¹⁵⁸ met en scène une déléguée en relation avec un majeur pour illustrer les difficultés de compréhension du majeur lorsque la déléguée utilise des termes techniques : « *avenant* », « *DIPM* », « *délégué*. » Un des dialogues est symptomatique. La déléguée : « *bonjour, je suis vosre déléguée.* » L'usager : « *vous êtes ma déléguée ? non merci, je ne suis pas syndiqué* ».

Le terme « *projet* » ne semble pas adapté : « *le terme projet, ça ne parle pas aux personnes, alors j'utilise le terme « mini-action »*¹⁵⁹.

Cette vigilance quant au vocabulaire à adopter est développée par JANVIER R. et MATHO Y.¹⁶⁰ « *le poids des cultures dominantes impose habituellement aux usagers d'entrer dans le langage utilisé par les travailleurs sociaux. Ce langage, marqué par une culture précise, est de plus encombré d'un jargon spécifique qui utilise des termes techniques, des sigles, des expressions liées à des mouvements de mode. Dans ce registre, les usagers sont perdus, ils sont obligés de s'exprimer dans un vocabulaire et sur la base de concepts qu'ils ne comprennent pas. Le langage qu'ils utilisent ne sert qu'à les stigmatiser davantage dans un registre verbal où ils sont largement distancés par des professionnels qui, finalement, « parlent » de leur vie bien mieux qu'ils ne pourraient le faire. (...) Pour que fonctionne ce brassage culturel, il est nécessaire d'inventer d'autres espaces de rencontre, d'autres voies de communication, d'autres supports. (...) Pourquoi ne pas partir de ce qui fait le quotidien des gens, de la vie banale dont on ne parle pas dans les lieux officiels ou institués ? (...)* ».

Par ailleurs, il est utile de s'assurer que la personne a effectivement compris les informations transmises car les professionnels ont remarqué que « *les personnes qui nous accompagnons ont tendance à nous dire qu'elles ont compris alors que ce n'est pas toujours le cas* ». Certains majeurs expliquent en effet « *ne pas oser dire qu'ils n'ont pas compris. Ce qui est bien c'est lorsque le professionnel nous demande de reformuler pour voir si on a effectivement compris* »¹⁶¹.

Qui informer ?

Le majeur doit être informé en personne.

Il existe toutefois plusieurs exceptions :

- Ses capacités de compréhension, selon l'évaluation du professionnel, ne lui permettent pas d'en mesurer la portée. La notice est alors transmise « *à un membre du conseil de famille s'il a été constitué ou, à défaut, à un parent, un allié ou une personne de son entourage dont l'existence est connue ou au subrogé curateur ou tuteur* » (article 471-1).

¹⁵⁶ FONDARD, F., LENEVEU, G., et al. Ethique et déontologie en protection juridique des majeurs : enjeux, pratiques et perspectives. Paris : UNAF septembre 2010. 12 p. Disponible sur : < <http://www.unaf.fr> >

¹⁵⁷ UNAF MJPM-UDAF. Note sur l'élaboration des outils relatifs aux droits des usagers pour les services mandataires judiciaires à la protection des majeurs. Paris : UNAF, mars 2009.

¹⁵⁸ FNAT, *Le DIPM, un nouvel enjeu*, film. Paris : FNAT, 2011

¹⁵⁹ Enquête de terrain équipe projet Anesm

¹⁶⁰ JANVIER R. et Yves MATHO Comprendre la participation des usagers dans les organisations sociales et médico- sociales, p.248. Paris : Dunod, 2011

¹⁶¹ Enquête de terrain équipe-projet Anesm

- La personne refuse que les informations lui soient transmises. « *Il m'est arrivé une fois que la personne ne souhaite absolument pas que je lui présente les documents. Elle avait très peur de tout ce qui est « papier ». J'ai un peu insisté au début mais j'ai vu que cela la mettait en difficultés. C'est compliqué dans ces situations* »¹⁶². Dans ce cas, il est essentiel de tenir compte de son refus. Le cas échéant, ceci est mentionné dans le récépissé.

Il est également essentiel d'informer les partenaires qui sont souvent peu au fait des droits des majeurs¹⁶³. Une professionnelle explique : « *les documents, ça nous permet de mettre les choses au clair avec les foyers ; concernant les sorties et la liberté d'aller et venir, le droit de choisir ses relations amicales...* ». Un autre explique « *parfois, les professionnels de santé nous demande des autorisations pour les soins alors qu'ils n'ont pas, au préalable informé et demandé son avis à la personne* ». Un usager explique « *c'est important d'informer les familles d'accueil car des fois, celle-ci ne comprennent pas que le majeur ait des relations directes avec son délégué* »¹⁶⁴.

Les pratiques préconisées/observées au niveau du service

Pour que les professionnels puissent informer les majeurs de leurs droits, encore faut-il que ceux-ci soient informés et formés.

Le CNC, obligatoire pour les MJPM, a permis de réactualiser leurs connaissances. Certains services¹⁶⁵ ont choisi de rendre cette formation également obligatoire pour les chefs de services et les directeurs d'antenne. En effet, chargés d'accompagner les MJPM, il semblait important qu'ils disposent du même socle de connaissances.

La formation continue est un autre levier pour actualiser les connaissances des MJPM relatives aux droits des personnes. Par exemple, un service a travaillé à partir de jeux de rôles pour aider les professionnels à présenter les documents obligatoires (notice, charte, règlement).

Les réunions d'équipe sont également un espace au sein duquel des informations et formations relatives aux droits sont échangées.

Certains services ou fédérations ont travaillé sur des outils collectifs (posters, guides, procédures...) d'information. Par exemple, l'UNAPEI a élaboré des posters rappelant les droits des majeurs sous tutelle ou sous curatelle pour les aspects relatifs à la protection de la personne et à la santé. Ces posters sont affichés dans le service et les professionnels peuvent ainsi s'y référer aisément lorsqu'ils se questionnent. Autre exemple, l'UNAF¹⁶⁶ a travaillé sur un document pour aider les professionnels à présenter la charte aux usagers.

2.2. Le recueil des souhaits et la définition des objectifs de l'accompagnement

Cadre juridique

- Décret n°2008- 1556, relatif aux droits des usagers des mandataires judiciaires à la protection des majeurs et des délégués aux prestations familiales.

¹⁶² Enquête de terrain équipe-projet Anesm

¹⁶³ BOUTTIER P. Qu'allons nous faire de la loi de 2002, p.41. *ANDP et Vous*

¹⁶⁴ Enquête de terrain équipe-projet Anesm

¹⁶⁵ Enquête de terrain équipe-projet Anesm

¹⁶⁶ P. 26-27-28 UNAF MJPM-UDAF. Note sur l'élaboration des outils relatifs aux droits des usagers pour les services mandataires judiciaires à la protection des majeurs. Paris : UNAF, mars 2009.

- Article D471-8 : « Le DIPM est établi en fonction d'une connaissance précise de la situation de la personne protégée et d'une évaluation de ses besoins, dans le respect des principes déontologiques et éthiques des recommandations de bonnes pratiques professionnelles et du projet de service.
 - « Lors de l'élaboration du document, le service recherche la participation et l'adhésion de la personne protégée, dans la mesure où son état lui permet d'en mesurer la portée.
 - « Le DIPM comporte notamment :
 - un rappel de la nature et des objectifs généraux de la mesure de protection
 - une information personnalisée sur les objectifs personnels de la mesure de protection
 - une description des modalités concrètes d'accueil de la personne protégée par le service et des conditions dans lesquelles ont lieu les échanges avec le service et la personne protégée ;
 - une présentation des conditions de participation de la personne au financement de sa mesure de protection et une indication sur le montant prévisionnel des prélèvements opérés, à ce titre, sur ses ressources.
 - « Mention est faite, le cas échéant, de la participation de la personne protégée à l'élaboration du document.
 - « Le dipm est établi et signé au nom du service par une personne habilitée à cette fin par son responsable.
 - « Le document est remis à la personne protégée et lui est expliqué. Si l'état de la personne ne lui permet pas de comprendre la portée du document, une copie en est remise à un membre du conseil de famille s'il a été constitué ou, à défaut, un parent, un allié ou une personne de son entourage ayant des liens étroits et stables avec la personne protégée et dont le service connaît l'existence ou le subrogé curateur ou tuteur, s'il en a été désigné un ».
 - « Le document est remis au plus tard dans les trois mois qui suivent la notification du jugement qui confie la mesure de protection juridique au service.
 - « Le document de protection des majeurs est établi pour la durée du mandat judiciaire. Il prévoit les conditions et les modalités de sa résiliation ou de sa révision ou de la cessation de certaines mesures qu'il contient.
 - « Un avenant au document détermine, s'il y a lieu, dans un délai maximum d'un an suivant la date de la notification du jugement (...), les objectifs précis et les actions à mener dans ce cadre.
 - « A chaque date anniversaire du jugement, la définition des objectifs et des actions à mener dans ce cadre est réactualisée et fait l'objet d'un avenant.
 - « Le service conserve copie des pièces prévues au présent article.
 - « La signature par la personne d'un récépissé (...) atteste de la remise des documents ».

Article 9 de la charte des droits et libertés de la personne majeure protégée : « le droit de participer à la conception et à la mise en œuvre du projet individuel de protection est garanti ».

Problématiques

Recueillir la parole de l'utilisateur et analyser ses besoins est désormais une obligation légale. Elle doit être formalisée par écrit dans le cadre du DIPM.

Plusieurs problèmes se posent :

- en raison des altérations des facultés psychiques, mentales ou cognitives des personnes, l'expression des souhaits peut être complexe ;
- les attentes peuvent se heurter aux contraintes du mandat, aux moyens du service, et à la situation sociale et financière de la personne.

Par ailleurs, cet outil, nouveau pour les professionnels, est peu mis en place dans les services¹⁶⁷. De ce fait, ces derniers ont peu de recul sur les pratiques.

Quelles postures professionnelles adopter pour recueillir les attentes de la personne ?

Le document éthique de l'UNAF préconise d'être « à l'écoute de la personne, de ce qu'elle exprime, de sa demande »¹⁶⁸. Le CREAI Nord Pas de Calais souligne également qu'il est nécessaire de « se mettre en position d'écoute et de dialogue. Ainsi, il est important de garder le silence et savoir le supporter, être tolérant, se montrer bienveillant, reformuler et pratiquer l'écoute active »¹⁶⁹. L'Anesm recommande « que les structures développent les occasions de disponibilité et d'écoute active envers les requêtes des usagers et de leurs proches. Cette disponibilité suppose d'avoir ancré chez les professionnels la conviction que quel que soit son éloignement des normes de comportement habituellement en vigueur, quelle que soit la difficulté de compréhension qu'ils peuvent rencontrer, l'usager est et demeure un être qui s'exprime et doit être rencontré en tant que tel »¹⁷⁰.

L'expression des individus peut certes passer par la parole, mais aussi par un langage corporel propre, des silences. L'UNAF préconise d'« être attentif au langage non verbal de la personne, tenir compte de sa capacité d'expression et de compréhension, en reformulant, si nécessaire pour s'assurer d'être bien compris »¹⁷¹.

Les associations d'usagers¹⁷² précisent que « la participation, ça s'apprend ». Il est en effet important, selon elles, d'apprendre aux personnes à s'exprimer, à se positionner. Certaines, pour y parvenir, ont mis en place des formations aux droits des usagers pour les personnes accueillies dans les ESSMS (ESAT notamment). A notre connaissance, de telles initiatives ne sont pas encore proposées dans les services mandataires à la protection des majeurs. Seules des journées d'information sur les droits ont été organisées.

Le document Ethique de l'UNAF¹⁷³ préconise de « maintenir et développer les capacités d'expression de la personne : veiller à préserver ou restaurer une « bonne estime de soi », une meilleure « confiance en soi » nécessaires pour prendre des initiatives et des responsabilités, l'aider à exprimer son point de vue, à s'affirmer ».

Les proches (membre du conseil de famille s'il est constitué, ou à défaut un parent, allié ou personne de son entourage dont l'existence est connue, ou le subrogé tuteur ou curateur s'il en a été désigné un) sont associés au DIPM lorsque la participation directe de la personne n'a pas de sens en raison de son handicap. Le recours aux proches est possible après en avoir informé la personne et avoir obtenu son assentiment. En pratique, les professionnels des ESSMS sont largement associés à la rédaction du DIPM.

Il est essentiel de respecter la vie privée de la personne. « Il y a des personnes qui ont des projets mais qui ne veulent pas les partager avec nous. Déjà que la mesure est intrusive, en plus, s'ils partagent leur projet »¹⁷⁴. L'Anesm recommande que « l'intimité des personnes soit respectée et privilégiée : les professionnels veilleront à ce que les objectifs soient en harmonie avec ce principe »¹⁷⁵. Toutefois, l'agence¹⁷⁶ ajoute « qu'il serait hasardeux d'interpréter les éventuels refus des personnes comme des absences d'attentes. Charge aux professionnels d'établir la relation de confiance qui permettra à la

¹⁶⁷ Enquête de terrain équipe-projet Anesm

¹⁶⁸ UNAF, Ethique et déontologie, enjeux, pratiques et perspectives, septembre 2010UNAF

¹⁶⁹ CREAI Nord Pas de Calais, Mandataires Judiciaires à la Protection des Majeurs, Associations mandataires, CREAI Nord Pas de Calais, Etude réalisée en mai 2011, 33pages

¹⁷⁰ Anesm, La bientraitance : définition et repères pour la mise en œuvre, 2008

¹⁷¹ UNAF, Ethique et déontologie, enjeux, pratiques et perspectives, septembre 2010

¹⁷² Enquête de terrain équipe-projet Anesm

¹⁷³ UNAF, Ethique et déontologie, enjeux, pratiques et perspectives, septembre 2010

¹⁷⁴ Source : enquête de terrain équipe-projet Anesm

¹⁷⁵ Op. cit.

¹⁷⁶ Les attentes de la personne et le projet personnalisé, Saint Denis : Anesm, 2008

personne de s'appuyer sur eux - ou sur d'autres - pour trouver les mots ».

Comment définir les objectifs du projet ?

Le projet se situe au croisement de l'analyse de la situation par le professionnel et des attentes de la personne. *« La parole de l'utilisateur vaut par ce qu'elle dit de son vécu, celle du professionnel par l'analyse distanciée de la situation. Elles ne se situent pas sur le même registre, ne s'expriment pas du même point de vue, cela leur permet de se confronter »*¹⁷⁷. L'Anesm énonce : *« Le projet personnalisé, parfois ne peut reprendre les attentes de la personne « telles quelles » ou intégralement : celles-ci font l'objet d'un dialogue qui permet à la personne de les repenser, et aux professionnels d'ajuster les propositions »*¹⁷⁸.

L'analyse de la situation de la personne constitue un préalable nécessaire.

L'article L.471-8 du Code Civil précise : *« le DIPM est établi en fonction d'une connaissance précise de la situation de la personne protégée et d'une évaluation de ses besoins, dans le respect des principes déontologiques et éthiques des recommandations de bonnes pratiques professionnelles et du projet de service »*. En outre, les professionnels s'interrogent : *« Comment inter- agir sur des choix de vie sans connaître l'histoire, les aspirations, les potentialités de la personne protégée »*¹⁷⁹, ou encore : *« la nécessité de s'appuyer sur le parcours, le projet et le mode de vie de la personne pour bâtir les modalités de gestion du budget et des papiers, c'est-à-dire de faire coïncider autant que possible choix (ou non choix), volonté et désirs de la personne aux possibilités juridiques et financières de sa situation »*¹⁸⁰.

A ce titre, l'UNAF préconise de : *« Prendre en compte les données de l'observation*

- *consacrer un temps d'observation de son cadre de vie et de son environnement,*
- *évaluer les difficultés et les potentialités,*
- *identifier ses modes et choix de vie, sa culture, ses valeurs, ses croyances et opinions, sans jugement de valeur »*¹⁸¹.

La définition du projet se situe dans une logique de co-construction, notion au cœur de la recommandation de l'Anesm sur le projet personnalisé¹⁸².

Ceci suppose notamment de :

- *« Se placer dans une position de reconnaissance mutuelle (...)*
- *d'alterner temps d'échanges avec les professionnels et temps de réflexion personnelle afin de permettre à la personne de se forger une opinion. (...)*
- *dans la définition des objectifs, les professionnels veillent à ne pas imposer leurs jugements de valeurs personnels et à respecter les valeurs et modes de vie de la personne, dans la limite du droit et de la mise en danger des personnes »*¹⁸³.

Les professionnels soulignent l'importance de recueillir des attentes qui s'inscrivent dans le cadre du mandat et de définir des objectifs réalistes, concrets. Ceci est l'occasion de rappeler à l'utilisateur le cadre de la mesure et que le délégué n'est pas « tout puissant ». Toutefois, il ne s'agit pas de se limiter à la description de la mesure, mais de définir *« en quoi la mesure est personnalisée »*.

L'Anesm préconise que *« lorsque les attentes ou propositions des personnes ou les suggestions des professionnels débordent la mission du service, les équipes soient amenés à chercher les réponses*

¹⁷⁷ JANVIER R. et Yves MATHO *Comprendre la participation des usagers dans les organisations sociales et médico- sociales*, Paris : Dunod, 2011, p.247

¹⁷⁸ *Les attentes de la personne et le projet personnalisé*, Saint Denis : Anesm, 2008. p21

¹⁷⁹ *ANDP et vous*, avril 2009

¹⁸⁰ *ANDP et vous* avril 2011

¹⁸¹ UNAF, *Ethique et déontologie, enjeux, pratiques et perspectives*, Paris : UNAF, 2010

¹⁸² Op.cit

¹⁸³ UNAF, *Ethique et déontologie, enjeux, pratiques et perspectives*, septembre 2010

auprès d'autres structures »¹⁸⁴.

L'Anesm précise également qu'il est important de définir des objectifs :

- *« adaptés aux situations des personnes, de manière à restaurer le sentiment de compétence et la prise d'initiative,*
- *concrets, de manière à ancrer le projet personnalisé dans la vie de la personne, et contribuer au sentiment d'avancée »¹⁸⁵.*

Quand construire le projet des personnes ?

Le recueil des attentes de la personne et l'analyse de ses besoins est réalisé tout au long de la mesure, dans le cadre de la relation entre le professionnel et la personne protégée. Dans son référentiel, l'UNAPEI stipule que des *« rencontres régulières permettent un échange avec la personne protégée au sujet de son DIPM »*. Si le recueil des attentes de la personne est continu, il existe quelques temps forts de formalisation : l'élaboration du DIPM et sa réévaluation périodique.

L'élaboration du DIPM se fait :

- lors de l'ouverture de la mesure (pour les nouvelles mesures). Certains professionnels effectuent le DIPM le jour même de l'ouverture de la mesure. Une professionnelle explique ce choix *« l'ouverture de la mesure, c'est un moment très violent pour la personne. On lui prend ses moyens de paiement, on recueille tout un tas de documents administratifs. Faire le DIPM à ce moment, ça permet d'inverser les choses, de demander à la personne ce qu'elle attend de la mesure »*. D'autres délégués travaillent de façon plus progressive, dans le cadre des premiers entretiens (souvent rapprochés) en début de mesure. Si, en théorie, le DIPM doit être remis dans les trois mois de la notification de jugement, les professionnels reconnaissent que ce délai n'est pas toujours respecté.
- lors du bilan annuel ou de la révision de la mesure (soit tous les 5 ans) pour les anciennes mesures. Dans certains services le DIPM remplace même le bilan annuel (mais ce cas de figure semble très rare et dépend des pratiques de juges des tutelles).
- au moment du projet personnalisé (pour les personnes en ESSMS). Dans certains services, le délégué mandataire fait coïncider le DIPM avec le projet personnalisé en incluant les aspects relatifs à la tutelle/curatelle dans ce dernier.

La réévaluation (ou avenant) du DIPM se fait :

- lors du bilan annuel ou au moment du renouvellement de la mesure (tous les cinq ans). L'UNAPEI prône qu' *« une évaluation périodique de la mesure et des possibilités de son évolution au regard de la situation personnelle et sociale du majeur protégé doit être faite, en lien avec l'élaboration de l'avenant du DIPM »¹⁸⁶.*
- au moment de la révision du projet personnalisé lorsque la personne est accueillie en ESSMS.
- en continu. Dans certains services, le DIPM est emmené à chaque visite afin de pouvoir le travailler avec le majeur.

Comment formaliser le DIPM ?

Les professionnels s'accordent à dire que la prise en compte des choix de la personne est une

¹⁸⁴ *Les attentes de la personne et le projet personnalisé*, Saint Denis : Anesm, 2008, p.26

¹⁸⁵ *Les attentes de la personne et le projet personnalisé*, Saint Denis : Anesm, 2008

¹⁸⁶ Charte de l'Unapei pour les associations mandataires à la protection des majeurs, juin 2011

pratique courante dans les services, sa formalisation et sa transmission à la personne est nouvelle.

La réforme de 2007 invite les professionnels à travailler leur support. Les services sont actuellement en cours d'expérimentation, de tâtonnements.

Au niveau de l'écriture du document, plusieurs pratiques ont été observées :

- les demandes de la personne sont écrites de façon « brute ». Exemple de DIPM : « *ma mesure de curatelle renforcée vient d'être renouvelée pour 360 mois. J'ai besoin du service pour m'aider à aménager mon temps de travail à l'ESAT, du fait de mes problèmes de dos. J'aimerais partir en vacances l'été prochain et donc prévoir un budget pour cela. Le fonctionnement actuel me convient* ».
- les demandes de la personne sont analysées. Exemple de DIPM : « *Monsieur R. souhaite rester au foyer Z et à l'ESAT. Il attend l'ouverture d'un nouveau foyer pour avoir son propre studio et bénéficier ainsi d'une relative autonomie. Concernant ses soins dentaires, il s'agit d'une chirurgie esthétique qui s'avère coûteuse et pénible à supporter. Avec l'équipe du foyer, nous travaillons sur ses motivations et ses possibilités de financement. Nous rencontrons régulièrement M. Z à la délégation et lors des rendez vous qu'il sollicite* ».

Les DIPM sont rédigés à la forme impersonnelle « *Madame X continue à mettre la priorité sur l'éducation de ses enfants* », à la première personne « *je vis toujours au foyer, je suis bien installée, j'ai des copains et des copines* »¹⁸⁷, ou à la deuxième personne « *vous êtes sous mesure de curatelle renforcée depuis 1997* ». Selon les professionnels l'écriture à la première ou à la deuxième personne est plus ajustée car elle permet d'impliquer davantage la personne.

Certains services travaillent à partir de grilles, par exemple : logement/travail/parentalité/santé ou encore évaluation de la situation/objectifs, bilan/objectifs/délais. Certains professionnels précisent qu'il est important que les grilles soient souples et que le vocabulaire ne soit pas trop administratif. D'autres professionnels préfèrent travailler sur des pages blanches.

L'Anesm¹⁸⁸ recommande :

- *de séparer clairement les faits de leur analyse,*
- *d'écrire dans le respect des personnes (valoriser les personnes),*
- *de ne pas transformer le projet en injonction (éviter un style trop administratif ou un vocabulaire trop technique).*

L'UNAF préconise que : « *La signature de la personne protégée ne soit pas obligatoire ; la loi prévoit qu'elle signe le récépissé. Mention est faite de la participation de la personne à l'élaboration de son DIPM* »¹⁸⁹. Toutefois, le statut de la signature interroge certains professionnels pour lesquels celle-ci ne signifie pas nécessairement que la personne est d'accord.

Pratiques observées au niveau du service

Etant donné les nombreux questionnements des professionnels concernant le DIPM, il est essentiel que cet outil soit travaillé collectivement.

¹⁸⁷ Enquête de terrain équipe projet Anesm.

¹⁸⁸ Op. cit.

¹⁸⁹ MJPM-UDAF, op. cit.

L'UNAF préconise que « le service définisse un modèle type de DIPM »¹⁹⁰. Les MJPM soulignent que cet outil doit être travaillé en équipe afin que les professionnels puissent se l'approprier.

Le soutien de l'encadrement est essentiel au moment de l'élaboration du DIPM. Celle-ci peut prendre diverses formes :

- rencontres régulières avec chaque délégué mandataires pour faire le point sur les dossiers,
- échanges informels au cas par cas,
- contrôle et/ou signature systématique du DIPM. Cette pratique est préconisée par certains référentiels : « Le DIPM est signé au nom du service par le mandataire et éventuellement par son responsable n+1 »¹⁹¹. L'UNAPEI¹⁹² préconise de façon plus générale que « le contenu des DIPM fait l'objet d'un contrôle interne ». « Le service vérifie la réalisation des objectifs prévus dans le DIPM ».

Dans certains services, le contenu des DIPM est également abordé en réunion d'équipe.

Si le soutien de l'encadrement est essentiel, la FNAT souligne que ceux-ci doivent être formés. Cette fédération a mis en place un programme de formation sur le DIPM pour les cadres¹⁹³.

2.3. La définition d'un cadre de rencontre propice à la participation

Contexte

Pour GZIL F. les capacités (à s'exprimer notamment) ne peuvent se penser indépendamment du contexte¹⁹⁴. Un majeur le confirme : « j'ose pas trop dire les choses avec elle. Quand elle est à la maison, j'ose pas trop lui parler. J'ai un blocage »¹⁹⁵. Les professionnels cherchent alors le dispositif le plus favorable pour permettre l'expression de la personne (par exemple : en permanence ou au domicile, au téléphone ou en entretien physique, par mail...). Comme le suggèrent RULLAC S. et OTT L.¹⁹⁶ : « aucune relation ne peut être travaillée en dehors d'un cadre (...) Il appartient donc au professionnel de définir et de réfléchir au cadre qui permet ou induit les relations ; partiellement imposé par sa situation de travail, le cadre reste pour autant de la responsabilité du professionnel, qui peut le modifier, l'aménager, l'adapter en fonction des besoins ». Pour BARBIER L. ceci passe par « consacrer davantage de temps à la personne protégée et la rencontrer à intervalle régulier (...) Si nous voulons être dans l'esprit de la loi, il nous faut impérativement permettre aux mandataires judiciaires d'être davantage au contact des majeurs protégés et des partenaires du réseau.¹⁹⁷ » C'est également suggéré dans le rapport du Médiateur de la République : « il semble indispensable de limiter le nombre de personnes confiées à chaque mandataire dans la mesure où au delà d'un certain nombre de personnes qui peut être fixé à une soixantaine de personnes sous protection, le mandataire n'a plus assez de temps pour s'en occuper de façon sérieuse. Cela induit des dérives observées dans les institutions, notamment avec les mandataires qui ne viennent jamais voir leur protégé (...) » (...) « il s'agit, du point de vue des juges des tutelles de sensibiliser les mandataires à

¹⁹⁰ UNAPEI. *L'évaluation interne comme démarche d'amélioration continue de la qualité. Référentiel qualité spécial service mandataire judiciaire*. Paris : UNAPEI, 2010. 193 p

¹⁹¹ MJPM-UDAF, op. cit.

¹⁹² UNAPEI. *L'évaluation interne comme démarche d'amélioration continue de la qualité. Référentiel qualité spécial service mandataire judiciaire*. Paris : UNAPEI, 2010. 193 p

¹⁹³ FNAT, *Le DIPM, un nouvel enjeu*, film réalisé par la FNAT, 19min, janvier 2011

¹⁹⁴ Séminaire DRESS « Enjeux sociaux de la réforme de la protection des majeurs », 2010-2011

¹⁹⁵ Enquête de terrain équipe projet Anesm

¹⁹⁶ RULLAC S., OTT L., *Dictionnaire pratique du travail social*, p.304. Paris : Dunod, 2010, 361p.

¹⁹⁷ ALPEROVITCH-MIKOLAJCZAK, S. Protection juridique des majeurs : UDAF et associations tutélaires témoignent. *Parents et Amis Gestionnaires*, 2009, n°178, p.12

l'obligation de (...) rencontrer régulièrement le majeur de façon à instaurer une relation de confiance et à ce que le mandataire connaisse vraiment la personne qu'il protège »¹⁹⁸.

Quelle périodicité des rencontres ?

Les différents référentiels¹⁹⁹ préconisent de mettre en œuvre des contacts réguliers avec la personne. La charte de l'UNAPEI stipule : « *le délégué à la protection des majeurs chargés du suivi de la mesure de protection assure un service de proximité par des rencontres périodiques (à domicile, au téléphone, au bureau) permettant également de prévenir et de lutter contre un isolement non choisi de la personne protégée* »²⁰⁰. Le référentiel de l'Indre²⁰¹ indique que « *la bonne pratique consiste en une rencontre mensuelle avec le majeur protégé, soit 8 à 10 rencontres par an (modulable en fonction de situation particulière)* ».

En pratique, dans certains services, les majeurs protégés sont rencontrés en moyenne toutes les 6 semaines, d'autres 1 à 2 fois par an. Les professionnels remarquent que la fréquence des rencontres est plus importante en début de mesure.

Si la fréquence des visites s'adapte aux besoins et demandes de la personne, il semble nécessaire d'avoir une attention particulière pour les personnes qui :

- sont peu en demande de contacts avec le service (référentiel UNAPEI²⁰²), refusent les contacts, « posent des lapins » ou ne sont pas joignables. En cas d'impossibilité de rencontrer la personne, le référentiel de l'Oise²⁰³ préconise que le juge soit informé.
- viennent à l'improviste,
- viennent de façon très récurrente²⁰⁴.

Qui planifie les rencontres ?

Dans certains services, les rencontres sont planifiées de façon régulière, à l'initiative du service et en concertation avec la personne. Dans d'autres, les rencontres se font principalement à la demande du majeur.

De façon générale, il semble important qu'il y ait une certaine souplesse dans les modalités d'organisation des rendez vous. Par exemple : certaines personnes ne souhaitent pas nécessairement rencontrer le délégué de façon régulière mais le sollicite lorsqu'ils ont un besoin particulier. Au contraire, d'autres personnes plus isolées socialement apprécieront des visites régulières et des contacts à l'initiative du service.

Où rencontrer les personnes ? Comment favoriser la confidentialité des échanges ?

Les rencontres délégué-majeur peuvent avoir lieu au domicile de la personne (ou au sein de son établissement d'accueil) ou lors des permanences. Certains services privilégient les visites à domicile (VAD) lorsque d'autres favorisent les permanences d'accueil.

¹⁹⁸ KOSKAS A., DESJARDINS V. MEDIONI J.-P., *Rapport de la mission sur la maltraitance financière à l'égard des personnes âgées dans les établissements sanitaires, sociaux et médico-sociaux*, Paris : Médiateur de la République, Documentation française, février 2011, p.20

¹⁹⁹ UNAPEI. *L'évaluation interne comme démarche d'amélioration continue de la qualité. Référentiel qualité spécial service mandataire judiciaire*. Paris : UNAPEI, 2010. 193 p. Référentiel qualité des services mandataires, département de l'Indre, juin 2007, P.45 FNAT, Référentiel d'évaluation interne service mandataires judiciaires à la protection des majeurs, Olive, 59p.

²⁰⁰ Charte de l'Unapei pour les associations mandataires à la protection des majeurs, juin 2011

²⁰¹ Référentiel qualité des services mandataires, département de l'Indre, juin 2007

²⁰² UNAPEI. *L'évaluation interne comme démarche d'amélioration continue de la qualité. Référentiel qualité spécial service mandataire judiciaire*. Paris : UNAPEI, 2010. 193 p.

²⁰³ Référentiel qualité des mandataires judiciaires, *Préfecture de l'Oise*, avril 2008, actualisation octobre 2010

²⁰⁴ Témoignages de professionnels dans la vidéo ATI 79 Film « Protection Rapprochée... » réalisé par l'ATI 79, novembre 2003, disponible sur : <http://ati79.asso.fr/interne.html?xcontenu=videos.html&xstitre=Le film>

Les permanences

Les permanences d'accueil ont lieu au service ou dans des lieux décentralisés (CCASS, maison du droit...) afin de favoriser l'accessibilité notamment dans les zones rurales ou mal desservies en transport en commun. « *Les permanences extérieures sont utiles sur certains territoires où le maillage en transport en commun est insuffisant ou inadapté au regard de l'implantation du site* »²⁰⁵.

Les permanences d'accueil sont utiles pour les personnes :

- ne souhaitant pas recevoir un professionnel à leur domicile ou n'ayant pas de domicile ;
- pour lesquelles leur présence au service permet de travailler l'autonomie ;
- pouvant potentiellement avoir un comportement posant problème (agressivité notamment).

Les rencontres au sein de la permanence d'accueil permettent également aux majeurs de prendre conscience qu'ils sont accompagnés par un service et non par une personne. Par exemple, ceci leur permet de mettre « un visage » sur la secrétaire de l'accueil qui réceptionne généralement les appels téléphoniques. Certains services effectuent systématiquement le premier rendez-vous au sein de la permanence²⁰⁶.

Les visites à domicile

Les visites à domicile sont utiles pour :

- les personnes ayant des difficultés de mobilité ;
- réaliser l'inventaire (en début de mesure) ;
- mieux connaître les conditions de vie de la personne (notamment en début de mesure). Le référentiel de l'Indre²⁰⁷ préconise notamment : « *au moins deux de ces rencontres doivent se faire au domicile de la personne sauf problème particulier de comportement apprécié par l'organisme* ». Un usager²⁰⁸ explique « *c'est important que le délégué vienne à domicile, car après tout, c'est lui qui a les rênes de notre vie, il faut qu'il voit dans quelles conditions on vit* ».

Certains usagers apprécient particulièrement les VAD qui sont pour eux un signe reconnaissance. Un usager témoigne « *je trouve ça bien les visites à domicile, je trouve ça très sympathique et avenant* »²⁰⁹. Pour un autre « *moi, il est vraiment sympa, car il est pas obligé de le faire, mais il vient me voir chez moi après 19h, quand je suis sorti du travail. Je sais bien que c'est quelque chose qu'il fait en plus. Et, pour tout dire, je me sens flatté que quelqu'un se soucie de moi* »²¹⁰. Au contraire, pour certains majeurs, la visite à domicile peut être perçue comme très intrusive. Une professionnelle décrit une situation²¹¹ « *Il y a une dame qui a des problèmes de mobilité que je rencontre toujours dans un café, en bas de chez elle. Elle ne veut pas que j'aille chez elle, elle a honte. Elle a de grandes difficultés dans l'entretien de son logement. Elle me dit souvent qu'elle aimerait bien me recevoir chez elle, mais que ce n'est pas possible. Se rencontrer au café est aujourd'hui la meilleure solution* ».

²⁰⁵ Mandataires judiciaires à la protection des majeurs, Associations mandataires, CREAI Nord Pas de Calais, mai 2011, 33 pages, p.11

²⁰⁶ Enquête de terrain équipe projet Anesm

²⁰⁷ Référentiel qualité des services mandataires, département de l'Indre, juin 2007

²⁰⁸ Enquête de terrain équipe projet Anesm

²⁰⁹ Enquête de terrain équipe projet Anesm

²¹⁰ Enquête de terrain équipe projet Anesm

²¹¹ Enquête de terrain équipe projet Anesm

Un projet d'établissement souligne que les visites à domicile doivent faire l'objet d'une réflexion spécifique : « *Des visites à domicile sont organisées chez les personnes protégées. Le consentement de ces dernières est nécessaire pour la bonne qualité de la prise en charge. Le respect de la demande de la personne protégée de nous laisser accéder ou non à son domicile et son autonomie de décision sont des conditions importantes pour réussir l'exercice de la mesure dans un climat de confiance. Le délégué mandataire référent est, prioritairement, celui qui se déplace au domicile de la personne. Une réflexion est souvent menée en interne sur l'importance de mener à bien les visites à domicile car l'intervention se fait dans l'espace privé de la personne, ce qui revêt une autre symbolique. Les réflexions en interne se portent sur les interrogations suivantes : à quel moment et comment proposer les visites à domicile ? Quel sens et objectifs donnons-nous à une rencontre à domicile ?* »²¹².

La confidentialité

Le souci de garantir la confidentialité des échanges préside parfois le choix des lieux de rencontres.

Parfois, le domicile ne permet pas de garantir cette confidentialité lorsque les proches (famille ou famille d'accueil) sont « trop » présents lors des visites. Un usager²¹³ explique « *avant j'étais dans une famille d'accueil où ça se passait très mal, je n'avais aucune liberté, j'avais l'impression d'être dans un étou. Quand ma déléguée venait, je n'osais pas parler. Un jour, elle m'a proposé que l'on se rencontre dans un autre lieu. C'est à ce moment là que j'ai pu lui dire ce qui se passait dans la famille d'accueil. Elle m'a alors aidé et a tout fait pour que je change de famille d'accueil* ». Ainsi, lorsque des tiers sont présents il est utile de veiller à ce que la personne soit en accord avec cette présence. Il peut être également opportun de lui proposer un espace de rencontres en dehors de leur présence.

D'autres fois, c'est la permanence d'accueil qui ne garantit pas la confidentialité des échanges. Un majeur²¹⁴ explique « *je rencontre ma déléguée à la permanence ou chez moi. Ça dépend. Je la rencontre chez moi quand j'ai des choses privées à lui dire. Car au service, on entend tout* ». Outre les aménagements architecturaux que les services peuvent mettre en place, des visites à domicile permettent de proposer un cadre confidentiel.

Quelle durée et quel contenu pour les rencontres ?

Les personnes protégées peuvent avoir des difficultés de concentration, de mémoire, de fatigue (en raison des traitements médicamenteux notamment)... Ils peuvent être plus ou moins disposés à échanger en fonction de ce qu'ils ont vécu dans la journée, de leur forme psychique et physique²¹⁵. Ces entretiens peuvent se limiter à une simple visite, des échanges sur le quotidien²¹⁶ que les professionnels nomment parfois les visites de « courtoisie ».

Pratiques observées/préconisées au niveau du service

Cette question sera développée dans la partie du document d'appui portant sur l'organisation (4^{ème} partie), seules quelques pistes sont abordées

Le référentiel Olive²¹⁷ préconise de définir une politique institutionnelle : « *l'organisation des rencontres avec la personne est définie par le service* ». En pratique, certains services ont défini des règles institutionnelles précises en terme de périodicité des rencontres/contacts (toutes les six

²¹² Enquête de terrain équipe-projet Anesm

²¹³ Enquête de terrain équipe-projet Anesm

²¹⁴ Enquête de terrain équipe-projet Anesm

²¹⁵ FNAT, *le DIPM, un nouvel enjeu*, support vidéo de 19min, janvier 2011

²¹⁶ Enquête de terrain équipe-projet Anesm

²¹⁷ FNAT, Référentiel d'évaluation interne service mandataires judiciaires à la protection des majeurs, Olive, 59p.

semaines, tous les deux mois...) lorsque d'autres laisse le choix à la discrétion du délégué mandataire²¹⁸.

Le référentiel de l'UNAF²¹⁹ suggère que « le service assure la traçabilité des rencontres avec l'usager, et plus largement de la prise en charge effectuée ». En pratique, cette traçabilité n'est pas systématique, certains services ne sont pas en mesure de connaître la fréquence des rencontres avec les usagers²²⁰.

Les chefs de service ont généralement un rôle clef afin de sensibiliser les délégués sur la nécessité d'être régulièrement en contact avec les majeurs. Un chef de service explique : « je dis toujours aux délégués que je ne veux pas les voir au bureau, et qu'il est important qu'ils soient visités »²²¹. Dans un service, cette mission est formalisée dans la fiche de poste qui précise que le responsable d'antenne s'assure « que les personnes protégées sont contactées, au moins une fois par mois, soit par téléphone, soit régulièrement visitées ou reçues par le délégué ».

2.4. La participation de la personne à la gestion budgétaire et patrimoniale

Contexte

Curatelle simple

Article 468 du Code Civil : « Les capitaux revenant à la personne en curatelle sont versés directement sur un compte ouvert à son seul nom et mentionnant son régime de protection, auprès d'un établissement habilité à recevoir des fonds du public. La personne ne peut, sans l'assistance du curateur, faire emploi de ses capitaux ».

« La personne gère seule ses revenus mais le service l'assiste dans la gestion de son patrimoine (biens immobiliers, biens mobiliers (compte de placement, compte d'épargne, assurance vie...)) »²²².

Une personne placée sous curatelle simple continue donc à recevoir ses revenus et à régler ses dépenses courantes. Elle conserve en principe l'usage de son chéquier et de sa carte bancaire, elle peut ouvrir seule un compte de dépôt qui devra comporter un solde créditeur.

Curatelle renforcée

Article 472 du Code Civil : « Dans le cas de la curatelle renforcée. Le curateur perçoit seul les revenus de la personne en curatelle sur un compte ouvert au nom de cette dernière. Il assure lui-même le règlement des dépenses auprès des tiers et dépose l'excédent sur un compte laissé à disposition de l'intéressé ou le verse entre ses mains ».

« Le service élabore un budget prévisionnel en tenant compte de ses ressources et de ses charges »²²³. Lorsqu'une personne est placée sous curatelle renforcée, il appartient alors au curateur de percevoir les revenus du majeur protégé et de les verser sur un compte ouvert au nom de celui-ci. Le curateur règle les dépenses courantes et l'usage du chéquier lui revient. L'excédent doit être déposé sur un autre compte laissé à la libre disposition de la personne protégée ou versée directement entre ses mains. Le majeur protégé peut disposer d'une carte bancaire dont le plafond est défini par le mandataire, en fonction des besoins du majeur et de son degré d'autonomie.

²¹⁸ Enquête de terrain équipe-projet Anesm

²¹⁹ P. 31 UNAF-UDAF, Référentiel d'évaluation interne, version du 1^{er} décembre 2010

²²⁰ Enquête de terrain équipe-projet Anesm

²²¹ Enquête de terrain équipe-projet Anesm

²²² Extrait d'une notice d'information d'un service

²²³ Extrait d'une notice d'information d'un service

Tutelle

Article 496 du Code Civil : « Le tuteur représente la personne protégée dans les actes nécessaires à la gestion de son patrimoine. Il est tenu d'apporter dans celle-ci, des soins prudents, diligents et avisés, dans le seul intérêt de la personne protégée. »

Article 500 du Code Civil : « sur proposition du tuteur, le conseil de famille, ou à défaut, le juge arrête le budget de la tutelle en déterminant, en fonction de l'importance des biens de la personne protégée et des opérations qu'implique leur gestion, les sommes annuellement nécessaires à l'entretien de celle-ci et au remboursement des frais d'administration de ses biens ».

« Le service perçoit les revenus de la personne protégée sur un compte à son nom, élabore un budget prévisionnel en impliquant la personne protégée, et gère son argent sous le contrôle du juge en la tenant informée. Les comptes de la personne protégée déjà existants resteront ouverts, sauf avis contraire du juge des tutelles »²²⁴.

Lorsqu'une personne majeure est placée sous tutelle, le juge arrête le budget sur proposition du conseil de famille ou du tuteur, qui perçoit les revenus et assure les dépenses. Les sommes laissées à disposition du majeur protégé sont déterminées au vu de la situation. Les actes de dispositions nécessiteront l'autorisation écrite du juge des tutelles.

Toutefois, si le cadre (tutelle, curatelle, sauvegarde) définit les missions des mandataires, il existe une marge de manœuvre dans l'exercice de la mesure et une hétérogénéité des pratiques selon les mandataires qui peuvent produire une perception d'arbitraire pour les personnes.

Les pratiques ci-après concernent principalement les personnes sous mesure de curatelle renforcée ou de tutelle.

Si les mesures de protection s'étendent désormais à la protection des personnes, la protection de biens (et donc la gestion budgétaire et patrimoniale) est un axe central de la protection et constitue le cœur du savoir faire des professionnels²²⁵. Or, SERAPHIN G. souligne qu'il existe une hétérogénéité et une absence de cohérence des pratiques « certains délégués établissent des budgets dans lesquels les dépenses couvrent assez facilement l'ensemble des revenus. D'autres font de l'épargne, y compris quand le revenu est très faible... Quel que soit le cas, le résultat est simple : la personne est traitée différemment selon le délégué qu'on lui a octroyé... »²²⁶. Ce constat est confirmé par une directrice²²⁷ : « le rapport à l'argent des délégués et la façon dont ils se représentent une « bonne » gestion budgétaire, influence énormément leurs pratiques. Il faut reconnaître que les pratiques sont hétérogènes en fonction des délégués. Il y a un gros travail d'harmonisation des pratiques à faire ». Les usagers ayant changé plusieurs fois de mandataires confirment également la diversité des pratiques²²⁸.

Une organisation budgétaire définie et réévaluée avec la personne

Les différentes chartes et référentiels préconisent de définir le budget avec la personne. Dans la charte ANJI-GESTO²²⁹ : « le budget appartient au majeur protégé. Afin qu'aucune décision importante ne soit prise sans que la personne protégée n'en soit informée et puisse, quand elle le peut, décider ou être associée à la décision, les mandataires judiciaires s'engagent à : analyser avec le majeur protégé le fonctionnement du budget avant la mesure, discuter avec lui ; élaborer avec le majeur un projet de

²²⁴ Extrait d'une notice d'information d'un service

²²⁵ GAILLARD, Janus ou l'argent dans les pratiques tutélaires, *Recherches familiales*, 2004/1, P.95-104,

²²⁶ SERAPHIN, 2001, cité dans GAILLARD, R. Approche socio-historique des dispositifs de protection de personnes fragiles, l'exemple de dispositifs tutélaires. *Les Cahiers de l'Actif*, 2007, n°376/377, pp. 11-32.

²²⁷ Enquête de terrain équipe projet Anesm

²²⁸ Enquête de terrain équipe projet Anesm

²²⁹ Charte ANJI-GESTO, Les cahiers de l'actif N°376-377, 2007 P.135-142

budget annuel, présenté sous une déclinaison mensuelle facilement compréhensible, détaillant les recettes/dépenses et les sommes qui seront remises directement au majeur ainsi que l'objet de leur utilisation, le tout, sans que les valeurs du mandataire soient imposées au majeur ; formaliser le budget en lui en remettant un exemplaire et en recueillant, si possible, sa signature ; à tenir compte au maximum des souhaits du majeur, lorsqu'il peut les exprimer, et lui adresser l'argent selon des rythmes prévus au budget prévisionnel directement sur le compte afin qu'il puisse effectuer directement des retraits au moyen d'une carte de retrait (sans autorisation de découvert) ou, en cas d'impossibilité d'utiliser un moyen habituel de paiement, des bons d'engagement ».

Dans référentiel de l'UNAPEI²³⁰ : « l'organisation budgétaire de la personne est définie avec elle et approuvée par le juge selon la mesure ». Le référentiel de la FNAT souligne : « la gestion budgétaire et financière est mise en œuvre à partir de l'évaluation des besoins de la personne, de ses possibilités et de son projet de vie »²³¹.

Dans la pratique, le budget est systématiquement établi avec la personne sous curatelle. Ceci est moins vrai pour les personnes sous tutelle. Toutefois, les professionnels soulignent que lorsque la personne est en mesure d'en saisir les enjeux, la participation des personnes sous tutelle est recherchée.

Le budget est établi au moment de l'ouverture de la mesure et de l'élaboration du DIPM. Il est toutefois nécessaire qu'il soit réévalué régulièrement. La charte ANJI-GESTO stipule de « réviser le budget prévisionnel chaque fois que nécessaire et au moins lors de chaque compte annuel, moment où il doit être rediscuté avec le majeur »²³². Le référentiel de l'Oise préconise : « le budget évoqué à l'ouverture de la mesure est revu avec lui à chaque rencontre. Des explications claires sont données sur la répartition des postes de dépenses ».

Le budget est élaboré annuellement, puis décliné mensuellement et parfois de façon hebdomadaire. Le majeur dispose généralement d'un montant du « reste à vivre » défini en fonction des ressources et de ses charges fixes. Le contenu de ce budget mensuel ou hebdomadaire recouvre les dépenses courantes. Sur ce point certains délégués établissent des budgets « larges » pouvant couvrir certaines dépenses exceptionnelles (vêtements, voyages, électro- ménager, billets de train, restaurant...), lorsque d'autres favorisent les « suppléments »²³³ versés la demande du majeur. Concernant les suppléments, certains professionnels demandent systématiquement aux majeurs l'utilisation qu'ils souhaitent faire de cet argent ainsi que les justificatifs. D'autres ne les demandent pas nécessairement.

La justification des dépenses peut être ressentie comme intrusive et infantilisante par les majeurs protégés²³⁴. « On se sent frustrés car on sait qu'on a de l'argent sur notre compte et on ne peut pas faire ce qu'on veut. On se sent frustrés. On doit tout justifier, même l'achat d'une paire de chaussures ! Au niveau de la dignité, ça en prend un coup ! Je me sens rabaissé de demander de l'argent pour acheter des caleçons ou des chaussettes et devoir le justifier. Du coup, j'ose plus parfois et je garde des trucs tout pourri »²³⁵.

Les dépenses importantes prévues ou imprévues font généralement l'objet de « provisions ». La pratique des provisions pour faire face aux aléas est appréciée de façon différente en fonction des

²³⁰ UNAPEI. L'évaluation interne comme démarche d'amélioration continue de la qualité. Référentiel qualité spécial service mandataire judiciaire. Paris : UNAPEI, 2010. 193 p.

²³¹ FNAT, Référentiel d'évaluation interne service mandataires judiciaires à la protection des majeurs, Olive, 59p.

²³² Charte ANJI-GESTO (Association Nationale des Juges d'Instance et du Groupe d'Etude des Services de Tutelles de l'Ouest pour la protection juridique des majeurs), Réalités familiales 2006, pp.87-93

²³³ SERAPHIN, 2001, cité dans GAILLARD, R. Approche socio-historique des dispositifs de protection de personnes fragiles, l'exemple de dispositifs tutélaires. Les Cahiers de l'Actif, 2007, n°376/377, pp. 11-32

²³⁴ Enquête de terrain équipe projet Anesm

²³⁵ Enquête de terrain équipe projet Anesm

délégués. Dans un service il existe une politique institutionnelle sur les provisions. Une note d'information à l'intention des délégués précise que leur montant est de 3 mois de revenus mensuels²³⁶.

Le choix des modalités de paiement

Les modalités de paiement sont plurielles :

- retrait en espèce au service. Cette pratique est extrêmement rare, elle a été observé dans un service accueillant des personnes en situation de très grande exclusion (personnes sans domicile).
- dépôt d'espèce dans les établissements sociaux et médico-sociaux. Cette pratique est mise en œuvre pour les personnes en établissement ne pouvant se déplacer.
- virement sur les comptes des établissements (ESSMS). Cette pratique semble de moins en moins courante, les établissements refusant désormais d'ouvrir des comptes pour gérer l'argent des personnes.
- bons d'achat. Cette pratique est de moins en moins utilisée par les services qui la juge stigmatisante. Toutefois, elle peut-être opportune pour les personnes n'ayant pas la notion de l'argent.
- lettre- chèque.
- carte de retrait sans code.
- carte de retrait avec code.
- carte de paiement avec consultation du solde (c'est-à-dire sans autorisation de découvert). Cette pratique est très rare car elle requiert des accords spécifiques avec les banques. Toutefois, elle permet de travailler l'autonomie de la personne qui peut effectuer des paiements avec sa carte.

En pratique, il semble que les services ne disposent pas tous de l'ensemble du « panel » de moyens de paiement.

L'excédent et les pratiques d'épargne

Certains majeurs ont des revenus importants et/ou dépensent peu et disposent de ce fait d'excédents en fin d'année. La charte ANJI-GESTO préconise que le délégué « *détermine avec le majeur protégé l'évaluation et l'utilisation de l'excédent* », et qu'il « *détermine avec le majeur de l'utilisation du reliquat et lui expliquer toute modification importante* »²³⁷. En curatelle, la participation du majeur est une obligation légale : « *en curatelle, l'accord du majeur doit être obtenu pour tout mouvement sur ses comptes de placement* », ce qui n'est pas le cas pour les personnes sous tutelle.

Dans certains services, le reliquat est systématiquement placé. Dans d'autres, l'utilisation est décidée avec le majeur. Certains professionnels invitent le majeur à effectuer des dépenses, souvent pour leur confort et leur bien être. C'est que ce que souligne une professionnelle : « *au sein de notre association, la politique, c'est que lorsqu'il y a de l'argent, les personnes en dépensent* ». Au contraire, d'autres services incitent davantage à l'épargne.

²³⁶ Enquête de terrain équipe projet Anesm

²³⁷ Charte ANJI-GESTO (Association Nationale des Juges d'Instance et du Groupe d'Etude des Services de Tutelles de l'Ouest pour la protection juridique des majeurs), Réalités familiales 2006, pp.87-93

La déclaration de revenus

Le référentiel de l'UNAPEI préconise que : « *La personne protégée participe à l'élaboration de sa déclaration de revenus* ». Cette pratique n'est pas systématique, voir rare, les professionnels soulignent que les déclarations d'impôt sont faites au service, « *à la chaîne* ». La signature des personnes en curatelle n'est pas toujours requise. Les personnes en tutelle ne sont ni associées, ni informées en général. La copie de la déclaration d'impôt n'est transmise que si les personnes la demande.

La transmission régulière des comptes (courants et de gestion) accompagnée d'explications

La transmission mensuelle des comptes est recommandée par la charte ANJI-GESTO « *Les MJPM s'engagent à transmettre mensuellement un compte de gestion au majeur, sauf si la situation ne le permet pas de comprendre (...)* » Le référentiel de l'Oise²³⁸ préconise « *ses relevés de compte sont transmis à chaque rencontre ou par envoi postal par l'intermédiaire de la banque. En cas d'impossibilités de transmission, le magistrat est informé* » ; le référentiel de l'Indre « *les relevés de compte sont laissés à la personne sauf exception liée à sa vulnérabilité* », celui de la FNAT « *article 10 : communiquer régulièrement leurs comptes aux majeurs avec les précautions adaptées à leur compréhension* ». Généralement, les relevés de compte ne sont pas transmis lorsque la personne n'est pas en mesure de les comprendre.

Cette transmission peut se faire lors des rencontres, par voie postale ou directement par la banque. Dans certaines situations (très limitées), les comptes sont laissés dans le dossier du majeur au sein du service afin notamment de ne pas risquer que des tiers malveillants y aient accès.

Le compte de gestion doit être transmis une fois par an comme le stipule l'article 510, pour les personnes sous tutelle « *une copie du compte de gestion et des pièces justificatives est remise chaque année par le tuteur à la personne protégée lorsqu'elle est âgée d'au moins 16 ans (...)* ». Dans le référentiel de l'Oise²³⁹ il est précisé qu'« *un double du compte rendu de gestion annuel qui est adressé au juge des tutelles est également transmis au majeur protégé* ».

Par ailleurs, les écrits « *sont donc présentés, commentés et dans la mesure du possible, sont l'occasion d'un échange* »²⁴⁰ et le professionnel « *fournit toutes les explications nécessaires lors de leur rencontre afin de restaurer l'autonomie* »²⁴¹.

Pratiques observées/préconisées au niveau du service

Le soutien des professionnels

L'argent est un enjeu important dans la relation délégué-usager²⁴². Les délégués peuvent être en difficulté : « *mon travail, finalement, c'est le pouvoir de dire oui ou non sur des suppléments, et d'exiger que les demandes ne reviennent pas trop souvent. Je suis mal à l'aise avec ce pouvoir, je ne sais pas pourquoi je pose ces exigences, c'est une déformation professionnelle, personnelle...* »²⁴³.

Les professionnels peuvent être soutenus afin de prendre du recul sur la frustration qu'ils produisent chez certains majeurs, l'accompagnement des majeurs ayant un rapport pathologique à l'argent... Ils peuvent également être accompagnés sur leur posture professionnelle, les mots qu'ils emploient

²³⁸ Référentiel qualité des mandataires judiciaires, Préfecture de l'Oise, avril 2008, actualisation octobre 2010

²³⁹ Référentiel qualité des mandataires judiciaires, Préfecture de l'Oise, avril 2008, actualisation octobre 2010

²⁴⁰ Référentiel qualité des services mandataires, département de l'Indre, juin 2007

²⁴¹ Charte ANJI-GESTO (Association Nationale des Juges d'Instance et du Groupe d'Etude des Services de Tutelles de l'Ouest pour la protection juridique des majeurs), Réalités familiales 2006, pp.87-93

²⁴² ANDP « l'argent dans la relation tutélaire », les enjeux socio-économiques et psychiques

²⁴³ GAILLARD, Janus ou l'argent dans les pratiques tutélaires, *Recherches familiales*, p.102, 2004/1, P.95-104

(« donner l'argent », « argent de poche »...), leur rapport au risque et à la thésaurisation : « *il est compliqué pour les mandataires d'entendre, par exemple, que l'argent appartient à la personne, et qu'une fois l'essentiel réglé, notre rôle n'est pas de l'obliger à économiser. L'encadrement a un très gros travail à faire pour expliquer la noblesse de cette posture* »²⁴⁴.

Les échanges en réunion d'équipe, lors des rencontres avec le chef de service et la validation des budgets sont des leviers pour travailler les pratiques.

La continuité de la mesure

La tutelle peut compliquer la protection de la personne à l'occasion des démarches simples de la vie quotidienne, comme la difficulté pour l'aide à domicile d'obtenir du tuteur l'argent nécessaire à des achats de première nécessité ou éventuellement de confort. Une aide à domicile relate : « *Ce qui m'a énervée, c'est qu'au mois d'octobre, on avait passé une commande au tuteur sur un catalogue pour des habits. Au mois de janvier, quand j'ai vu qu'il n'y avait toujours rien, j'ai téléphoné et ils m'ont dit qu'ils n'avaient jamais eu la commande. C'est un peu abusé et je trouve que vraiment, les tuteurs ne font pas leur boulot* »²⁴⁵.

Les conventions avec les banques

Les conventions avec les banques permettent parfois aux majeurs de disposer des différents outils de retrait (carte de retrait, carte de paiement...) et d'être accueilli et renseigné sur leur compte auprès de leur banque.

2.5. Les désaccords et les conflits entre la personne protégée et le délégué-mandataire

Cadre juridique

Article 6 de la charte des droits et libertés du majeur protégé : « *la personne est informée des voies de réclamation amiables et judiciaires* ».

En cas de désaccord entre la personne protégée et le mandataire, le juge intervient pour provoquer un débat contradictoire.

Problématique

Le délégué peut exercer une forme de « toute puissance » auprès de la personne protégée. Celle-ci est objectivement fondée ou juste ressentie comme telle. Il est donc essentiel de pouvoir introduire un « tiers » et/ou un moyen de recours dans la relation duelle majeur- délégué. « *La prévention et la résolution des conflits entre accompagnant et accompagné* » est d'ailleurs une revendication du Forum Européen des associations de personnes en situation de handicap²⁴⁶. Pour JANVIER R. et MATHO Y. le conflit est une composante intrinsèque de l'intervention sociale. Selon eux, il est utile de « *substituer au fantasme de l'accord parfait une culture de la conflictualité. La culture de la conflictualité n'implique pas l'introduction de pratiques combatives et guerrières dans les établissements et services ni la mise en scène du conflit. Il s'agit plutôt d'une position qui refuse l'évitement, le non-dit, au bénéfice de la mise en débat et du recyclage de la violence dans les*

²⁴⁴ GOUPIL, ANDP, *Qu'allons nous faire de la loi de 2002 ?!*, Actes de la journée d'études, Valence, 29 mai 2009. 54p.

²⁴⁵ MAUDUIT M., SAYN I., La protection juridique, un outil pour les aidants des personnes atteintes de la maladie d'Alzheimer ? , *Psychologie & Neuropsychiatrie du vieillissement*, vol.2, n°2 ? 141-6, juin 2004. URL: < <http://www.john-libbey-eurotext.fr/fr/print/e-docs/00/04/03/B3/article.phtml>>

²⁴⁶ DUTOIT M., Réflexions sur la mise en œuvre de la loi du 5 mars 2007 portant réforme de la protection juridique des majeurs, *Vie sociale*, septembre 2010, N°3, p.123

rapports institutionnels. Les questions ne sont pas éludées, elles sont traitées, mises en circulation entre tous les acteurs qui peuvent ainsi s'en saisir, les mettre au travail, les assimiler pour les transformer en énergie (...) Une telle démarche repose sur la conviction que ce n'est pas en se substituant aux usagers que les professionnels apportent les solutions, mais en leur permettant de reprendre prise sur leur vie et sur leur destin qu'ils leur offriront les meilleures conditions pour leur épanouissement »²⁴⁷.

Les pratiques peuvent être centrées sur la prévention et/ou le traitement des conflits : « *chaque service utilise les moyens qui lui conviennent le mieux pour tenter d'éviter les dérives ou « les abus de pouvoir ». Ici, on fait superviser l'action par un psychologue pour analyser les comportements et les pratiques, repérer les enjeux. Là, on privilégie le fait de favoriser l'utilisation des voies de recours : on explique au majeur comment il peut contester la décision qui a été prise par le tuteur, au besoin en l'aidant à rédiger sa requête. Ailleurs, les réclamations écrites ou les expressions d'insatisfaction sont systématiquement traitées avec l'encadrement afin d'introduire un tiers dans le conflit naissant, le juge pouvant également être saisi en cas d'échec de cette médiation »²⁴⁸.*

Pratiques professionnelles

Les désaccords peuvent être traités de façon préventive, dans le cadre des réunions d'équipe et du soutien quotidien de l'encadrement.

Le référentiel de l'UNAPEI²⁴⁹ préconise que « *les situations complexes soient analysées de manière collégiale* » et que « *face à des situations difficiles, le service propose des temps de médiation, de régulation ou d'échange accompagnés de professionnels extérieurs* ».

Un projet de service²⁵⁰ précise : « *Le délégué mandataire instaure avec le majeur une relation d'aide basée si possible sur la notion de confiance en évitant toute forme de contrainte. La non-adhésion à la mesure, la persistance de choix de vie inadéquats, les phénomènes de violence sont à prendre en compte. Il est alors nécessaire de décrypter les sources et les situations de crise, le rejet du mandat, les causes de violence. Il y a lieu, en la matière, d'avoir une attitude de réflexion collective permanente, au sein de l'institution et des délégations. La formation est un des moyens dont nous disposons pour appréhender ces phénomènes dans leurs aspects curatifs et préventifs. Elle doit nous permettre d'adapter nos réponses à ces situations difficiles* ».

Par ailleurs, le traitement des recours et des plaintes permet d'analyser les difficultés liées à l'organisation du service, d'y apporter les mesures correctives et, de fait, éviter des conflits ultérieurs.

Les différents types de recours

Les recours administratifs

1° *Après du chef de service ou directeur. Le CREAI Nord pas de Calais souligne : « le cadre de proximité est important vis-à-vis des usagers : il s'agit d'un tiers dont le rôle différent de celui des délégués MJPM doit être bien identifié par les usagers. Il est la première voie de recours en cas de litige. De par ce positionnement, le cadre ne doit pas exercer de mesure à titre personnel »²⁵¹.*

²⁴⁷ JANVIER R. et MATHO Y. *Comprendre la participation des usagers dans les organisations sociales et médico- sociales*, Paris :Dunod, 2011. p.245

²⁴⁸ UNAFOR, La prise de risque dans la pratique tutélaire, colloque du jeudi 18 novembre 2004, www.unaf.fr/unafor, table ronde en présence de BARDIN E., BAISEMAIN B., SANTY C.

²⁴⁹ UNAPEI. *L'évaluation interne comme démarche d'amélioration continue de la qualité. Référentiel qualité spécial service mandataire judiciaire*, p.76. Paris : UNAPEI, 2010. 193 p.

²⁵⁰ Projet de service recueilli dans le cadre de l'enquête de terrain équipe-projet Anesm

²⁵¹ P.10 Mandataires Judiciaires à la Protection des Majeurs, Associations mandataires, CREAI Nord Pas de Calais, Etude réalisée en mai 2011, 33pages

Exemples de recours hiérarchiques²⁵² :

- Mme Dupont est sous tutelle, elle vit avec ses trois enfants et dispose de revenus corrects. Elle est relativement dépendante et le délégué-mandataire l'invite régulièrement à être vigilante. Au moment des fêtes de Noël, Mme Dupont demande au délégué-mandataire de pouvoir acheter des vêtements chauds pour l'hiver et des cadeaux de Noël. Le professionnel lui suggère de faire un choix entre les deux. Mme Dupont est en désaccord. Elle demande à rencontrer le directeur pour lui expliquer la situation.
- M. Martin a en permanence le sentiment d'être persécuté par son environnement (ses voisins...). Il fait régulièrement des dépôts de plainte. Le délégué-mandataire s'épuise. Le directeur prend le relais afin de soutenir le professionnel. La fonction de direction qu'il incarne permet de rassurer la personne protégée.
- *« Quand je suis pas d'accord, j'écris. Par exemple, une fois, j'avais un problème. J'ai appelé et je suis tombée sur la secrétaire. Elle m'a dit « vous commencez à me faire ch... ! » du coup, j'ai pris tout de suite rendez-vous avec mon tuteur. Elle avait pas à me parler comme ça. Faut pas exagérer. J'ai fait un rapport avec lui. Mon délégué était d'accord en disant que ça ne se faisait pas de parler comme ça aux gens »²⁵³.*

2° Au près du service qualité par le biais des plaintes. Le référentiel de l'UNAF²⁵⁴ préconise que *« le service traite les réclamations et les insatisfactions, selon une procédure et dans un délai déterminé ». « Toute réclamation écrite doit obtenir une réponse sous 10 jours ouvrés. Un suivi des réclamations pointe les suites apportées aux incidents par les délégués, l'encadrement ou la direction »²⁵⁵.*

Dans un service²⁵⁶, les formulaires de plaintes sont disponibles à l'accueil de la permanence. Ils sont ensuite transmis au service qualité qui interpelle le professionnel compétent et s'assure qu'une réponse soit donnée au majeur.

3° Au près d'une commission de médiation. Ce type de dispositif semble très rare.

Une commission de médiation²⁵⁷ a été instituée dans un service. Les usagers peuvent la saisir en cas de litige. Celle-ci est à l'initiative des majeurs protégés qui souhaitent qu'une modalité de recours différente soit mise en place. Un membre du Conseil d'administration et un représentant des majeurs y participent. Lorsqu'un désaccord surgit entre un délégué et un majeur protégé et qu'aucune solution ne semble pouvoir aboutir, la commission peut être sollicitée. Elle essaie de faire progresser la situation, d'être un médiateur dans l'opposition entre le service et le majeur. Une affaire portait sur la volonté d'un majeur de changer de mandataire. Cette dernière était partie en congé maternité et était sur le point de revenir. Le majeur semblait paniqué et harcelait le service pour lui indiquer qu'il ne voulait pas être suivi par ce délégué, estimant qu'il ne répondait pas à ces attentes. La commission a été saisie. Une rencontre avec le délégué, le majeur, le chef de service et le président du Conseil des bénéficiaires en tant que représentant de la commission Médiation a été organisée. A l'issue de cette rencontre, a été décidé qu'une tentative d'accompagnement par le même délégué serait réalisée sur 6 mois à la suite de quoi, si cela n'était pas satisfaisant, une décision serait prise. A ce jour, le majeur est satisfait de son accompagnement.

²⁵² Enquête de terrain équipe-projet Anesm

²⁵³ Enquête de terrain équipe-projet Anesm

²⁵⁴ UNAF-UDAF, Référentiel d'évaluation interne, version du 1^{er} décembre 2010, p.26.

²⁵⁵ Protection des majeurs, anticiper la réforme, *Direction(s)*, n°57, novembre 2008, p.26 à 28

²⁵⁶ Enquête de terrain équipe-projet Anesm

²⁵⁷ Enquête de terrain équipe-projet Anesm

Les recours judiciaires

Auprès du juge des tutelles : « *Le juge est vraiment comme un arbitre en cas de désaccord entre la personne protégée et nous. Mais c'est vrai que l'on ne l'utilise peut être pas assez souvent* »²⁵⁸.

Les mainlevées, les changements de délégué ou de service

En cas d'incompréhension, certains usagers souhaiteraient pouvoir changer de délégué. C'est notamment l'une des revendications de l'association d'usagers *Nous Aussi*. Certains services y sont opposés par principe, d'autres y sont favorables mais la mise en œuvre concrète est parfois complexe notamment lorsque les délégués sont sectorisés. Toutefois, les professionnels s'accordent à dire que même si un changement peut être souhaitable, il est essentiel d'analyser les raisons de la demande du majeur.

Dans les situations où les médiations et les recours ne permettent pas de résoudre une situation tendue, les changements de service ou les mainlevées peuvent être nécessaires. Un projet de service prévoit : « *à l'extrême, l'association est parfois contrainte de solliciter, auprès du juge un dessaisissement ou une main levée de la mesure* »²⁵⁹.

L'accompagnement des usagers dans les recours

Il est essentiel que les usagers soient :

↳ informés des moyens de recours.

La charte des droits et libertés du majeur protégé stipule à l'article 6 que la « *personne est informée des voies de recours amiables et judiciaires* ». Le référentiel de l'UNAF²⁶⁰ préconise que « *au moment du renouvellement de la mesure, le service s'assure de la connaissance par les usagers des voies de recours* ». Le référentiel Olive²⁶¹ précise que cette information puisse être affichée dans les locaux et mentionnée dans la notice d'information. Par ailleurs, les délégués rappellent parfois oralement aux majeurs que si « *les choses ne leurs conviennent pas ils peuvent faire une lettre au chef de service ou au juge* ».

En pratique, certains majeurs ont identifié la place du juge et/ou du directeur, alors que d'autres sont totalement démunis, ne sachant à qui s'adresser, devant alors « *encaisser* » une situation qui ne leur convient pas. Un majeur explique : « *on m'a pas informé des possibilités d'écrire à quelqu'un quand je suis pas content de quelque chose. Quand un problème s'est présenté, on m'a indiqué à ce moment là que je pouvais écrire au directeur* »²⁶².

↳ accompagnés pour effectuer leur recours.

Ecrire une plainte, solliciter un entretien auprès du juge... peut être complexe à mettre en œuvre pour les usagers qui vivent souvent isolés. Il est donc essentiel qu'ils puissent être accompagnés pour effectuer ces recours par :

- une association d'utilisateur. Par exemple, l'association *Advocacy* propose des actions de médiation par des bénévoles « *pair-advocate* » aux usagers qui la sollicitent. Ils proposent un accompagnement à la rédaction des courriers, mais également des

²⁵⁸ Paroles de professionnels dans la vidéo ATI 79 Film *Protection Rapprochée...* réalisé par l'ATI 79, novembre 2003, disponible sur : <http://ati79.asso.fr/interne.html?xcontenu=videos.html&xstitle=Le film>

²⁵⁹ Projet de service recueilli dans le cadre de l'enquête de terrain de l'équipe projet-Anesm

²⁶⁰ Op. cit.

²⁶¹ FNAT, *Référentiel d'évaluation interne service mandataires judiciaires à la protection des majeurs*, Olive, 59p.

²⁶² Enquête de terrain équipe projet Anesm

préparations aux entretiens avec le juge des tutelles ou des médiations avec le délégué²⁶³.

- la personne qualifiée. Le nom de la personne qualifiée est parfois inscrite dans la notice d'information. Le référentiel UNAF²⁶⁴ préconise que « *l'utilisateur soit informé des modalités de saisine de la personne qualifiée* ».
- un professionnel. Dans un service, la secrétaire de l'accueil aide les usagers à écrire leur plainte²⁶⁵.
- un avocat.
- un proche. Cette pratique est appréciée des usagers : « *elle dépasse les bornes parfois, alors je demande à quelqu'un de mon entourage d'être là. Mais parfois, elle (le mandataire) veut pas. Ça me rassure quand il y a quelqu'un de mon entourage avec moi, mais le tuteur n'est pas toujours d'accord qu'elle (la personne de l'entourage) reste quand il vient me voir* »²⁶⁶.

²⁶³ Enquête de terrain équipe projet Anesm

²⁶⁴ UNAF-UDAF, Référentiel d'évaluation interne, version du 1^{er} décembre 2010, p.25

²⁶⁵ Enquête de terrain équipe projet Anesm

²⁶⁶ Enquête de terrain équipe projet Anesm

III. La participation des personnes protégées au fonctionnement du service

Rappel de la lettre de cadrage :

« Les personnes protégées sont associées au fonctionnement du service par leur participation au groupe d'expression, conseil de la vie sociale lorsqu'il existe, consultation sur le fonctionnement du service, enquête de satisfaction. Si la forme de cette participation est laissée à l'initiative des services sociaux et médico-sociaux, la loi précise que ses modalités doivent être adaptées à l'état des personnes (L 471-7 et L 471-8 du CASF).

La recommandation formulera des propositions autour des questions suivantes :

- comment les professionnels organisent-ils cette participation ?
- quels sont les éléments permettant de choisir la forme de participation la plus appropriée ?
- comment les contributions des personnes sont-elles prises en compte et permettent-elles d'améliorer le fonctionnement du service ? »

3.1. Préambule

3.1.1 Cadre juridique

Article L.311-6 du CASF « Afin d'associer les personnes bénéficiaires des prestations au fonctionnement de l'établissement ou du service, il est institué soit un conseil de la vie sociale, soit d'autres formes de participation. Les catégories d'établissements ou de services qui doivent mettre en œuvre obligatoirement le conseil de la vie sociale sont précisées par décret. Ce décret précise également d'une part la composition et les compétences de ce conseil et d'autre part, les autres formes de participation possibles ».

Les modalités concrètes de mise en œuvre de cette participation sont définies aux articles D.311-3 à D.311-32-1 du CASF.

Article L.471-8 du CASF « Les personnes protégées sont associées au fonctionnement de l'établissement ou du service par leur participation directe au conseil de la vie sociale prévu à l'article L. 311-6 ou, lorsque leur état ne le leur permet pas, par d'autres formes de participation prévues par le même article ».

Article D.471-12 du CASF (Décret n° 2008-1556 du 31 décembre 2008 relatif aux droits des usagers des mandataires judiciaires à la protection des majeurs et des délégués aux prestations familiales) :

« La participation prévue au 4° de l'article L.471-8 peut s'exercer selon les modalités suivantes :

- 1° Par l'institution de groupes d'expression au niveau du service ou d'une partie de ce service ;
- 2° Par l'organisation de consultations sur toutes questions concernant l'organisation ou le fonctionnement du service de l'ensemble des personnes protégées, des membres du conseil de famille s'il a été constitué ou, à défaut, des parents, des alliés, des personnes de l'entourage ayant des liens étroits et stables avec la personne protégée dont le mandataire judiciaire à la protection des majeurs connaît l'existence ou du subrogé curateur ou tuteur, s'il en a été désigné un ;
- 3° Par la mise en œuvre d'enquêtes de satisfaction ».

Dans le cadre de la loi de 2007 réformant la protection juridique des majeurs, l'obligation du CVS n'apparaît pas. Le législateur, en prévoyant la possibilité de faire participer les personnes protégées à

travers d'autres outils, a voulu laisser une grande latitude aux structures pour que leurs modalités soient adaptées aux configurations institutionnelles et aux publics qu'ils accompagnent.

3.1.2 Des pratiques encore timides confrontées à des obstacles

De nouvelles dispositions législatives difficiles à mettre en place simultanément

Les professionnels ont dû appliquer de nouveaux dispositifs législatifs dans un temps limité (nouvelles pratiques professionnelles, intégration de leur service dans les ESSMS au titre de la loi 2002-2, mise en œuvre de la loi du 5 mars 2007, formation....)²⁶⁷. Les services conviennent n'avoir pas été tous en mesure d'approfondir la réflexion sur la participation collective des usagers des services mandataires. Ils se sont attachés en premier lieu à leur participation individuelle.

Des obstacles liés aux problématiques des personnes accueillies et aux spécificités des services

Tous les usagers semblent ne pouvoir être associés à ce type de consultations. « *Si le majeur participe, c'est qu'il a accepté la mesure, ce qui n'est pas le cas de tous. La participation, c'est une question d'adhésion* » note un mandataire²⁶⁸. Les instances participatives nécessitent des capacités à formuler des attentes, des désirs, des problématiques. Certains professionnels pensent qu'il serait illusoire de proposer des instances de participation à des personnes dans l'impossibilité de formuler des besoins et des intérêts. Comment recueillir de la part des personnes handicapées²⁶⁹ (et notamment de celles présentant un handicap complexe) un avis, une volonté dans un cadre collectif? Pour certaines personnes protégées, il peut être difficile de participer à une réunion publique et d'afficher ainsi le fait qu'ils soient sous tutelle relèvent certains services et certains usagers.

Les personnes protégées et les familles expriment souvent leurs craintes concernant le risque de représailles ou d'exclusion prononcées à leur encontre à la suite de critiques formulées lors d'un groupe d'expression.

Les services mandataires justifient la difficulté de mettre en place des instances participatives par le fait qu'ils accueillent un public diversifié, rendant la consultation collective délicate. « *L'hétérogénéité des profils des personnes protégées rend difficile la mise en place d'instances de participation satisfaisante* » justifie une directrice de service²⁷⁰. D'autres relèvent qu'il existe un risque que la parole soit accaparée par certains et que les débats ne soient pas porteur de réflexions, Dans un service rencontré, il existait une crainte que des comportements déviants émergent. « *Les risques d'émergence de comportements violents dans de tels espaces peuvent expliquer pourquoi les services n'aient pas encore massivement développé ce type d'instance, cela demande aux professionnels du temps, de l'énergie et des compétences spécifiques* » indique un délégué mandataire.

Pour certains professionnels, la représentation des majeurs dans le cadre des services mandataires paraît difficilement envisageable dans le cadre d'un Conseil à la vie sociale en raison des spécificités de la mesure. « *On individualise au maximum, c'est le but de l'autonomie, de la mesure, donc on ne veut pas de vie sociale, donc le CVS ce n'est pas possible, ce n'est pas du tout adapté* » observe une directrice de service²⁷¹.

²⁶⁷ Enquête de terrain et groupes Anesm

²⁶⁸ Enquête terrain – Equipe projet Anesm

²⁶⁹ Nous entendons par handicap « *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* » tel que définit par la loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées.

²⁷⁰ Enquête terrain – Equipe projet Anesm

²⁷¹ Enquête terrain – Equipe projet Anesm

L'organisation même du service rend la tâche plus complexe²⁷². En effet, comment associer des personnes qui ne se rendent dans le service que ponctuellement et que relativement à leur dossier personnel ? « *Il est très difficile de fédérer des personnes qui ne résident pas sur place, compte tenu de leurs difficultés et du fait qu'ils ne viennent que ponctuellement voir leur tuteur* », souligne la coordinatrice d'un service qui ajoute « *ils ne se connaissent pas suffisamment pour faire émerger une expression collective* ».

Enfin, certains professionnels s'interrogent sur le sens à donner à la participation collective auprès des personnes protégées. La consultation peut être perçue uniquement comme l'instance compétente pour traiter des dysfonctionnements de la structure ou encore comme le lieu où revendiquer des doléances personnelles. « *Les associer d'accord, mais si c'est juste pour les associer et dire que l'on remplit les prérogatives légales, cela ne sert à rien. Moi je préfère ne pas les associer tant que je n'y ai pas donné du sens* »²⁷³.

Au-delà de professionnels parfois réticents à proposer une participation aux usagers à des instances d'expression collective, des difficultés liées directement à l'organisation des services de tutelles paraissent rendre cette création difficile : éclatement géographique, milieu rural, antennes diverses, charge de travail importante...

Une littérature peu abondante sur le sujet

Il existe peu de documents concernant les pratiques professionnelles relatives à la participation collective. En effet, si elle est aujourd'hui inscrite et mise en œuvre dans les établissements relevant de la loi 2002-2, il est difficile de recueillir des éléments concernant celle relevant des services mandataires, les pratiques étant récentes et peu développées. En outre, si certaines structures essaient de mettre en place des instances participatives (groupe d'expression et d'information, conseil d'usagers, enquête par questionnaire...), il semble que nous ne disposions pas du recul nécessaire pour évaluer avec pertinence les résultats de ces expériences et dégager des recommandations de bonnes pratiques professionnelles issues de ces seuls faits.

Lorsque des tentatives ont vu le jour (en particulier au niveau de l'écriture et la diffusion de questionnaires de satisfaction), elles concernent majoritairement les services mandataires chargés d'un nombre important de mesures de protection ou sont à l'initiative de fédérations.

3.1.3 Proposition de cadre de travail

Compte tenu des difficultés relevées précédemment, il serait intéressant d'orienter les réflexions à partir des dispositifs institués dans les établissements relevant de la loi 2002-2 (IME, SESSAD, ESAT, CHRS, maisons de retraite...) et reconnus par les professionnels. Le public de ces structures est souvent placé sous mesure de protection et les résultats observés quant à la participation collective sont encourageants. Il pourrait alors être opportun de s'interroger sur une transposition adaptée des dispositifs existants vers les services mandataires.

En outre, l'analyse de la littérature confirme ces constats. Nous analyserons donc principalement la documentation relative aux ESSMS et justifierons nos propositions par les entretiens réalisés avec les professionnels des services mandataires.

Par ailleurs, nous nous appuyerons sur les recommandations de l'Anesm déjà rédigées à ce sujet :

- *La participation des usagers dans les établissements médico-sociaux relevant de l'addictologie*, Anesm, 2010 ;

²⁷² Informations et recommandations relatives aux modalités de consultation des personnes protégées sur le fonctionnement du service mandataire, Outils droits des usagers services MJPM/UDAF, juin 2009

²⁷³ Enquête terrain – Equipe projet Anesm

- *Expression et participation des usagers dans les établissements relevant de l'inclusion sociale*, Anesm, 2008 ;
- *Conduite violentes dans les établissements accueillant des adolescents : prévention et réponses*, Anesm, 2008 ;
- *La bientraitance : définition et repères pour la mise en œuvre*, Anesm, 2008.

3.1.4 Les différents modes de participation

Il existe différents niveaux de participation²⁷⁴ :

- La communication : les personnes sont informées d'un ensemble de dispositions ne pouvant donner lieu à modifications. Cette procédure ne nécessite pas leur adhésion mais leur permet d'échanger, de poser des questions. Une interaction a lieu entre le professionnel et l'utilisateur. Il s'agit de faire connaître par le langage.
- La consultation : il s'agit d'une phase d'information à double sens entre les professionnels et les usagers. Elle a pour objet de susciter des discussions à travers la participation des personnes au processus avant de prendre des mesures. Cette consultation peut amener à modifier le projet (exemple des enquêtes de satisfaction) et est dans certains cas obligatoire (exemple : projet d'établissement et règlement de fonctionnement)
- La concertation : le service associe les usagers à des instances afin d'élaborer des solutions communes, de partager son savoir.
- La codécision ou co-construction : elle vise le partage d'informations entre les intervenants, pour lequel l'utilisateur a une place équivalente à celui du professionnel. L'accord obtenu sera le fruit de négociations, expression d'une parole commune.

L'Anesm préconise par ailleurs « *d'insister sur la double dimension du droit à la participation : participation facultative ou occasion d'influer sur le fonctionnement de l'établissement et la qualité des prestations* »²⁷⁵. Elle recommande également dans ce document de « *s'appuyer sur les usagers ayant le plus de capacités mobilisables à un moment donné, étant le plus souvent présents, ayant une connaissance globale du service* ». Cependant, il est aussi important de respecter le refus de la personne de participer à ces instances. Une professionnelle souligne le fait que « *les forcer à s'exprimer c'est les mettre en difficulté* ».

3.1.5 Les principaux objectifs de la participation

L'amélioration de la qualité des prestations

Les consultations des majeurs ne sont pertinentes que si elles conduisent à des changements dans l'organisation du service et l'accompagnement des personnes. L'Anesm justifie la participation des personnes au fonctionnement des services et l'encourage. « *L'avis des usagers sur les modalités de l'accueil et des prestations, sur la pertinence des actions et de l'organisation matérielle est une source d'informations importante qui permet aux professionnels d'améliorer la qualité du service* »²⁷⁶. Le Référentiel d'évaluation interne de l'UNAF estime que « *la prise en compte des résultats de la participation effective des usagers au fonctionnement du service* » est réalisée dans un « *souci d'amélioration continue de la qualité* »²⁷⁷.

²⁷⁴ *La participation des usagers dans les établissements médico-sociaux relevant de l'addictologie*, Saint Denis : Anesm, 2010
Expression et participation des usagers dans les établissements relevant du secteur de l'inclusion sociale, Saint Denis : Anesm, 2008

²⁷⁵ *La participation des usagers dans les établissements médico-sociaux relevant de l'addictologie*, Saint Denis : Anesm, 2010

²⁷⁶ *La participation des usagers dans les établissements médico-sociaux relevant de l'addictologie*, Saint Denis : Anesm, 2010, p.18, 90p.

²⁷⁷ *Référentiel d'évaluation interne*, p. 27, Paris : UNAF, 2010, 96p.

La FNAT, par ailleurs, considère comme un pré-requis, la participation des personnes protégées à la démarche d'évaluation et conseille la mise en place de réunions d'expression ou à thèmes²⁷⁸ pour l'accompagner.

La reconnaissance de la qualité de citoyen des personnes protégées

La participation des personnes protégées au fonctionnement du service vise également à promouvoir l'exercice de la citoyenneté. « *Organiser la participation des usagers revient à considérer l'usager dans sa dimension citoyenne, c'est-à-dire entendre sa parole et au besoin, la faire émerger. Il s'agit d'associer l'usager au fonctionnement du service et de prendre le risque de la contestation et de la remise en cause* »²⁷⁹.

La notion de citoyenneté prend sa source dans l'Antiquité grecque. Elle est définie comme le droit de participer à la gestion des affaires publiques, pour ceux qui disposent de la qualité de citoyen. Son principe essentiel réside dans le fait que tous les citoyens sont égaux devant la loi et interviennent, de manière égale, à la prise de décision politique. La Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, dans son article 6, élargit ce concept en disposant « *la loi est l'expression de la volonté générale, tous les citoyens ont le droit de concourir personnellement ou par leur représentants, à sa formation* ». Il sera repris dans le Préambule de la Constitution française de 1946²⁸⁰. La Convention relative aux droits des personnes handicapées adoptée le 13 décembre 2006 par l'Organisation des Nations Unies estime « *que les personnes handicapées devraient avoir la possibilité de participer activement aux processus de prise de décisions concernant les politiques et en particulier ceux qui les concernent directement* ».

DORANGE M. et NAUDET H. soulignent que « *dans le concept de la citoyenneté, l'individu cesse d'être un individu concret. Lorsqu'il s'est ainsi arraché à ses enracinements, il peut enfin communiquer sur un pied d'égalité avec le reste de la communauté. L'individu lui-même, à partir du moment où il est citoyen, cesse d'être l'individu en tant que tel avec des origines sociales, avec une religion, un déterminisme. Et c'est précisément cet arrachement qui va lui permettre de se transcender et de faire évoluer la cité. [...] Cette notion sous-tend deux idées : en premier lieu, l'acceptation de la différence dans l'universalité et, en second lieu le rôle de citoyen basé sur l'exigence et la responsabilité de chacun* »²⁸¹. LAROCHE G. développe la notion d'égalité devant la citoyenneté. « *Chaque individu naît citoyen et le demeure jusqu'à sa mort, quels que soient son état physique, psychique, affectif ou social, quels que soient son âge, son sexe, quelles que soient les différences qu'il présente dans n'importe quel domaine avec ces congénères humains... Si la philosophie qui inspire la société des hommes est fondée sur la dignité intrinsèque de l'appartenance à l'espèce humaine, alors, tout simplement, ces grands infirmes du corps, de l'esprit sont reconnus pleinement citoyens. C'est minutieusement que leur liberté doit être respectée et la protection de ces conditions d'exercice adaptée. Nos lois tendent de plus en plus vers cette sauvegarde* »²⁸².

Les groupes d'expression sont une forme directe d'expression. Ils visent à l'apprentissage des débats, de la vie de groupe, de la prise de parole... à travers le « collectif » institutionnel. Ces échanges participent à la prise de conscience de la responsabilité de chacun à l'égard du collectif. Les groupes représentatifs permettent, à travers la formalisation de mandats et la pratique de la délégation,

²⁷⁸ *Référentiel d'évaluation interne, services mandataires judiciaires à la protection des majeurs, guide méthodologique*, p.13, Paris : FNAT, 2010

²⁷⁹ BELORGEY J-M. Travail social, un nouvel humanisme&hellip», cité in « L'usager au centre du travail social », *Conseil national du Travail Social*, Rennes : ENSP, 2007

²⁸⁰ « [...] Le peuple français proclame à nouveau que tout être humain, sans distinction de race, de religion ni de croyance, possède des droits inaliénables et sacrés. Il réaffirme solennellement les droits et libertés de l'homme et du citoyen consacrés par la Déclaration des droits de 1789 et les principes fondamentaux reconnus par les lois de la République ».

²⁸¹ DORANGE M. NAUDET H. Le « Vivre ensemble » jusqu'au bout de la vie : être citoyen et exercer sa citoyenneté, dans la boîte à outils du CVS, *Age village*, 2011

²⁸² LAROCHE G. Edito, *Gérontologie et Société*, n°120, FNG, 2007

l'exercice de la démocratie représentative. Les enquêtes par questionnaire sollicitent l'avis des personnes protégées. Finalement, de la formulation des intérêts individuels émerge l'expression d'un intérêt collectif, voire d'un intérêt général.

De plus, la participation collective permet d'instaurer une nouvelle relation entre les professionnels et la personne protégée, un regard différent est porté sur cette dernière. « *On n'est plus dans une relation de bienveillance mais dans une relation d'altérité où l'autre est un égal* », souligne le directeur de la Fondation Maison des Champs à Paris, NAUDET H. FLAGEUL M. insiste sur le fait que « *l'accompagnement des professionnels dans leur changement de pratique sociale par des dynamiques collectives d'usagers renforce aussi les attitudes de coopération et un autre type de regard entre les professionnels et les usagers* »²⁸³. Un mandataire fait le bilan d'une journée portes ouvertes d'informations au sein de son service : « *Pour nous professionnels, cette journée nous a permis de nous repositionner, de positiver notre regard sur les personnes. Au jour le jour, on ne s'appuie pas forcément sur leurs potentialités, cette initiative a favorisé notre rôle dans l'acceptation de la citoyenneté de la personne. C'est important que leur parole soit entendue* ».

Le soutien de l'autonomie des personnes protégées

L'information et la participation sont des moyens de valorisation. Les personnes protégées renforcent leurs compétences sociales²⁸⁴. Elles revêtent une symbolique importante. Alors que les personnes sont sous protection et bénéficient à ce titre d'une représentation ou d'une assistance, les associer aux instances des services, par la voie d'une information, d'une consultation, d'une concertation ou d'un processus de collaboration active, les valorise, renforce leur estime d'eux-mêmes, et soutient leur autonomie. Les personnes comprennent davantage le fonctionnement du service, peuvent ainsi se réapproprier leur mesure de protection, sont invitées à structurer leur pensée, à prendre la parole, à débattre, à se confronter au collectif. Dans certains cas, elles représentent celles qui n'ont pas la faculté de s'exprimer...Elles constituent donc des expériences positives d'affirmation de soi et aident à l'insertion sociale.

La participation collective a plusieurs objectifs. Elle favorise l'émancipation et l'autonomie de la personne à titre individuel d'une part, introduit la notion de responsabilité citoyenne à l'égard de l'intérêt général d'autre part, promeut une culture de la bientraitance au sein du service et finalement encourage à l'amélioration continue de la qualité des prestations offertes aux usagers.

3.2. La mobilisation des personnes protégées et les professionnels

La prise de parole est un exercice complexe, il est essentiel de contribuer à l'accompagner. La participation suppose l'existence d'un collectif, d'un groupe, d'une institution, d'une organisation ; c'est-à-dire l'existence d'un projet collectif à réaliser, d'un objectif à atteindre auquel tout ou partie des acteurs est associé. La participation présume donc des instances, des règles de fonctionnement, l'identification des fonctions, des rôles des uns et des autres, de leurs marges de libertés et de leur zone de pouvoir de décision...²⁸⁵ La participation de tous les acteurs est essentielle, mais la mobilisation est différente en fonction des interlocuteurs (personnes protégées ou professionnels). Par ailleurs, la mise en place des modes d'expression pour les personnes protégées suppose que le service et ses professionnels soient ouverts au changement²⁸⁶.

²⁸³ FLAGEUL M. L'exercice de la citoyenneté dans l'accès aux droits des personnes les plus en difficulté, *Vie Sociale*, n°4/2002, p.63

²⁸⁴ *La participation des usagers dans les établissements médico-sociaux relevant de l'addictologie*, Saint Denis : Anesm, 2010

²⁸⁵ *La participation des usagers dans les établissements sociaux et médico-sociaux, enjeux et méthodes*, Paris : ANDESI- UNAPEI, 2005

²⁸⁶ Organiser la participation des usagers dans les établissements d'hébergement, dossier thématique, *RH organisation*

3.2.1 L'implication des professionnels

L'UNAF estime que « *cette démarche de consultation doit correspondre à une volonté institutionnelle : elle doit être expliquée aux membres du Conseil d'administration et à l'ensemble des salariés afin de préciser le rôle de chacun. Tous les professionnels de l'UDAF doivent être sensibilisés à cette culture. Le recueil d'opinion doit s'inscrire dans une démarche permanente du service et dans la durée* »²⁸⁷.

La sensibilisation des professionnels

L'implication des professionnels dans ces espaces d'échanges est importante concernant leur animation, leur régulation, mais aussi pour être à l'écoute des personnes accueillies²⁸⁸. Leur sensibilisation aux enjeux de la participation est primordiale si le service souhaite qu'ils s'investissent et qu'ils communiquent auprès des personnes protégées l'intérêt d'une démarche participative pour les mobiliser. Ainsi, engager les professionnels du service encourage en conséquence la mobilisation des majeurs.

La formalisation de la participation collective au sein du service

Pour donner une légitimité à la participation collective, la loi prévoit son inscription dans le règlement de fonctionnement²⁸⁹ qui prévoit sa composition et ses modalités de fonctionnement, (les modalités de désignation ou d'élection des participants des groupes, les modalités d'élaboration et de délibération des comptes rendus des réunions ou questionnaires...²⁹⁰) ainsi que dans la notice d'information remise au majeur lors de son admission. Cette nouvelle disposition a pour conséquence d'engager le service et de formaliser auprès des professionnels alors impliqués la nécessité de rechercher, lorsque c'est possible, l'expression des personnes protégées. La révision du règlement de fonctionnement du service doit être réalisée avec la participation des usagers.

La recommandation de l'Anesm portant sur *la participation des usagers dans les établissements médico-sociaux relevant de l'addictologie* (2010), insiste sur la nécessité de « *différencier le statut et les objectifs des différents groupes mis en place au sein de la structure, de manière à ce que professionnels et usagers repèrent facilement le groupe participatif dédié au fonctionnement de l'établissement* ».

3.2.2 L'accompagnement des personnes protégées dans l'exercice de la participation

L'accompagnement des usagers à la participation nécessite un investissement de la part des professionnels mais aussi directement des personnes protégées. Rappelons que participer est une action qui ne se limite pas à la parole ; participer, c'est aussi être à l'écoute, être attentif, ressentir, s'intéresser... « *Si on veut que le majeur protégé participe, il faut qu'il comprenne à quoi il participe* » introduit un chef de service²⁹¹. Lorsque les personnes protégées ont été sensibilisées aux objectifs des enquêtes de satisfaction ou des groupes d'expression par exemple, elles sont intéressées par ce type de mobilisation révèlent les enquêtes terrain réalisées par l'équipe projet. Une information continue, adaptée et répétée, individuellement et collectivement, sur l'existence de groupes et

²⁸⁷ Informations et recommandations relatives aux modalités de consultation des personnes protégées sur le fonctionnement du service mandataire, Outils droits des usagers services MJPM/UDAF, juin 2009

²⁸⁸ Concilier vie en collectivité et personnalisation de l'accueil et de l'accompagnement, Saint Denis : Anesm, 2009

²⁸⁹ Décret n°2005-1367 du 2 novembre 2005 portant modifications de certaines dispositions du code de l'action sociale et des familles (partie réglementaire) relatives au conseil de la vie sociale et aux autres formes de participation institués à l'article L.311-6 du code de l'action sociale et des familles

²⁹⁰ L'article R.471-9 du CASF affirme qu'il appartient au règlement de fonctionnement de préciser les modalités concrètes d'organisation des droits énoncés aux articles L.471-6 et L.471-8 du CASF, en ce compris par voie de conséquence les modalités de participation du CVS.

²⁹¹ Enquête terrain – Equipe projet Anesm

supports de la participation à destination des personnes²⁹² apparaît essentielle. Cette information et la formation à la participation sont des enjeux cruciaux car elles fondent l'exercice des droits acquis par les personnes protégées.

Ainsi, il est nécessaire de prévoir des outils de communication adaptés aux capacités d'expression et de compréhension des personnes (affichage, convocation...) pour diffuser ces informations.

L'Anesm propose dans le cas de l'usager qui n'est pas en mesure d'exprimer des choix dans un tel cadre, de s'appuyer sur la parole ou l'expérience des proches²⁹³.

L'explication des enjeux aux personnes protégées

Participer requiert une sensibilisation aux enjeux d'une telle expression, une prise de conscience que celle-ci peut être un facteur de changement pour son bien être personnel ou collectif. *« Pour nous impliquer, il faut que nous soyons bien informés. Or nous manquons encore d'informations sur ce qui nous concerne »*²⁹⁴. *« Le manque d'informations ne nous permet pas de communiquer de façon constructive. Lorsque l'on ne comprend pas, on ne se sent pas écouté et on a tendance à exiger, à revendiquer »*²⁹⁵. Un usager témoigne : *« Lorsque les directeurs ou les personnels nous donnent des explications, le dialogue devient possible et l'on se comprend mieux. A condition que les professionnels ne se placent pas au-dessus de nous et que la communication ne soit pas à sens unique. De notre côté, nous devons veiller à ne pas rester dans la revendication et l'exigence. Nous devons ensemble instaurer un respect mutuel »*²⁹⁶.

Solliciter les usagers ne peut être envisagé que si l'on donne du sens à ce type de questionnement et que si l'on valorise leur parole (ou écrits). *« Il faut leur montrer que leur parole n'est pas vaine. Il faut les rassurer au préalable et leur expliquer ce que l'on va faire de leur parole. Il faut leur montrer que parler va leur apporter des choses, des changements »* souligne le directeur d'une structure.

L'information porte également sur le rôle et la place de chacun. ATD Quart Monde a identifié, à travers différents groupes de travail, les conditions nécessaires à un véritable dialogue entre professionnels et usagers. Ainsi, l'association constate dans son rapport que *« les personnes en difficulté sont souvent dans la confusion par rapport à la mission des professionnels et des services qu'ils peuvent offrir. La relation est facilitée dans la mesure où chacun sait pourquoi il est là et ce qu'on cherche à obtenir ensemble. Dans le cas contraire, la personne se sent humiliée ou incomprise avec tout ce qui découle d'agressivité, de blocage ou d'incompréhension »*²⁹⁷.

Les outils pour informer les personnes protégées de l'existence d'instances de participation

L'information des personnes lors de la diffusion d'un questionnaire, de la constitution d'un groupe d'expression sur un thème particulier, des dates du prochain comité des représentants des usagers, des activités du service... peut se faire par le biais de divers outils : un affichage dans les locaux, par l'intermédiaire du mandataire lors d'une visite à domicile, d'un journal d'information, d'une convocation...

L'affichage est un outil simple, souple d'utilisation, peu onéreux. Il permet une diffusion large et rapide. L'identification du public ciblé pour l'information permet d'adapter le message en conséquence (utilisation de pictogrammes, de formulations simples et claires, de couleurs, etc.). Il est renouvelé régulièrement pour inciter les personnes à le consulter. Les affichages sont disposés sur

²⁹² La participation des usagers dans les établissements médico-sociaux relevant de l'addictologie, Saint Denis : Anesm, 2010

²⁹³ La bientraitance : définition et repères pour la mise en œuvre, Saint Denis : Anesm, 2008

²⁹⁴ Parole d'une personne âgée recueillie lors Colloque Ile de France de Citoyennage, 2008

²⁹⁵ Les Echos de Citoyennage, n°1, janvier 2009, disponible sur < <http://www.ad-pa.fr/doc/pdf/echoscitoyennage1.pdf> >

²⁹⁶ Les Echos de Citoyennage, le Journal de Citoyennage, n°1, janvier 2009

²⁹⁷ Rapport « Croisement des savoirs et des pratiques », ATD Quart Monde.

les lieux de passage des usagers²⁹⁸. Le service peut aussi mettre à disposition des personnes protégées des tableaux d'affichage distincts de ceux de la direction et du service qu'elles peuvent utiliser à leur convenance. Ils pourront ainsi y apposer des invitations, des comptes rendus, des informations relatives aux groupes d'expressions, enquêtes etc.²⁹⁹. Cependant, toutes les personnes protégées ne se déplacent pas au service. Par conséquent, l'affichage apparaît parfois inadapté

Un service mandataire utilise son journal des bénéficiaires pour informer les usagers de l'évolution du service ou faire un point sur des aspects des mesures³⁰⁰.

Certains services utilisent les convocations. Le majeur semble se sentir davantage concerné : « *il y avait mon nom dessus. C'était moi qui était invité.* ». Au préalable, le service réfléchit aux contraintes matérielles qu'une telle réunion entraîne quant à la participation des majeurs et à leurs effets. En effet, certains ne résident pas dans la même ville que le service par exemple. S'ils se portent volontaires et que le service n'a pas organisé le transport, la personne protégée se sentira frustrée de ne pas y participer. Certains services mentionnent la dangerosité ou l'inutilité parfois de convoquer tout le monde. « *Nous, nous envoyons une invitation, mais pas à tout le monde. Les personnes incarcérées, hospitalisées ou totalement dépendantes, on ne les convie pas pour ne pas les mettre en difficulté. Ce serait indécent.* »³⁰¹. La convocation fait souvent apparaître la date, le lieu et l'heure de la réunion, un ordre du jour détaillé ainsi qu'une invitation à répondre quant à sa présence. Certains services téléphonent aux usagers la veille de la réunion pour leur rappeler l'événement et pallier ainsi à leurs éventuelles difficultés d'appréhension du temps, d'autres organisent le transport.

Certains services informent les majeurs de la tenue d'une réunion, par l'intermédiaire du mandataire lors d'une visite à domicile ou d'un appel téléphonique par exemple.

La formation des personnes protégées à l'exercice de la participation

L'éducation à la participation et la formation à l'expression sont essentiels. Elles sont à penser afin de faire partie intégrante du projet d'établissement : comment apprendre aux personnes à participer ? Comment leur permettre de faire l'expérience de la participation dans les situations multiples où elles sont impliquées (situations de la vie quotidienne comme de la vie de l'institution puis de la Cité, situations les concernant individuellement ou concernant le groupe d'appartenance...³⁰²) ?

Des formations des différents acteurs ou des réunions préparatoires s'imposent pour que les personnes protégées participant au CVS, au groupe d'expression, etc., soient vraiment en mesure de relayer la parole des autres personnes protégées lorsqu'ils exercent un pouvoir de représentation auprès de ces instances³⁰³. La création de guides simplifiés sur le rôle des participants dans chacune des instances proposées au sein du service facilite le déroulement des groupes d'expression. Par exemple, la FNARS a ainsi mis en place un guide pédagogique pour aider les usagers à jouer leur rôle de représentant au conseil de vie sociale ou dans toute autre forme de consultation³⁰⁴.

La FNAPAEF (Fédération Nationale des Associations de Personnes Âgées et de leurs Familles) a mis en place un guide pour l'utilisation de la législation sur l'action sociale et médico-sociale afin d'améliorer le bien vivre et le bien vieillir des personnes âgées destinés notamment aux représentants élus des personnes âgées dans les CVS. Il a été lui-même rédigé en collaboration directe avec les usagers à partir de l'expérience collective de la loi 2002-2. Il est annexé à ce document une grille d'auto-évaluation afin que les représentants des usagers jugent par eux-mêmes du bon fonctionnement ou

²⁹⁸ Enquête terrain – Equipe projet Anesm

²⁹⁹ *La participation des usagers dans les établissements médico-sociaux relevant de l'addictologie*, Saint Denis : Anesm, 2010

³⁰⁰ Enquête terrain – Equipe projet Anesm

³⁰¹ Enquête terrain - Equipe projet Anesm

³⁰² *La participation des usagers, Enjeux et Méthodes*, ANDESI- UNAPEI, en collaboration avec la DGAS, 2005

³⁰³ *La participation des usagers dans les établissements médico-sociaux relevant de l'addictologie*, Saint Denis : Anesm, 2010

³⁰⁴ BARON S. ETIENNE C. *Usagers Conseils de la vie sociales, groupes d'expression, la participation cela s'apprend*, FNARS, 2005

des carences du CVS de leur structure. Ce dispositif pourrait alimenter les réflexions des professionnels des services mandataires³⁰⁵.

³⁰⁵ *Guide pour l'utilisation de la législation sur l'action sociale et médico-sociale afin d'améliorer le bien vivre et le bien vieillir des personnes âgées*, FNAPAEF, 2006

3.3. Le choix de l'outil le plus adapté en fonction des objectifs définis

Les outils au service de l'expression et de la participation sont multiples (CVS, groupes de paroles, permanences des membres élus, retours de commissions, formations à la communication³⁰⁶, enquêtes par questionnaire...). Certains sont prévus par la loi, d'autres ont été directement mis en place par les services.

Cependant, avant de mettre en place un outil participatif, le service s'interroge sur la finalité qu'il souhaite donner à cette consultation pour sélectionner le dispositif pertinent. En effet, il apparaît nécessaire de donner du sens aux outils car certains professionnels voient dans la participation avant tout une contrainte légale. « *J'ai fait passer une enquête, car il fallait bien que je fasse quelque chose pour être dans le respect de la loi* » « *Je n'avais pas le temps de réfléchir à la façon de consulter les usagers, j'ai fait le plus simple : une enquête. C'est dommage, si j'avais eu le temps, j'aurais pris plus de temps de réflexion pour y mettre un sens. Là je l'ai fait pour être dans les clous. Après l'enquête, non, j'ai pas fait de retour ni d'analyse. j'ai fait l'enquête, c'est ce que la loi me demande, c'est tout* » rapporte un directeur de service³⁰⁷.

Il ne s'agit pas de choisir « le plus facile » à mettre en place mais bien de définir à quel niveau d'exigence l'établissement place son « curseur » qualité. De plus, les outils favorisant la participation des usagers sont complémentaires. Ainsi, si le choix d'un groupe de représentants a été fait, il paraît important de proposer en parallèle des lieux d'expression accessibles à tous les usagers³⁰⁸³⁰⁹ et des enquêtes par questionnaire. Un de leurs objectifs peut être celui de préparer les travaux des instances représentatives³¹⁰ lorsqu'elles existent.

3.3.1 Le groupe d'expression

Les thèmes abordés

Le Code de l'Action Sociale et des Familles précise les thématiques sur lesquelles les groupes participatifs doivent s'interroger.

L'article D311-26 prévoit les dispositions générales: « *Les instances de participation prévues à l'article D. 311-3 sont obligatoirement consultées sur l'élaboration et la modification du règlement de fonctionnement et du projet d'établissement ou de service prévus aux articles L. 311-7 et L. 311-8* ».

L'article D311-15 détaille les sujets que le conseil à la vie sociale peut étudier. « *Le conseil donne son avis et peut faire des proposition sur toute question intéressant le fonctionnement [...] du service notamment sur l'organisation intérieure et la vie quotidienne, les activités, l'animation socioculturelle et les services thérapeutiques, les projets de travaux et d'équipements, la nature et le prix des services rendus, l'affectation des locaux collectifs, l'entretien des locaux, les relogements prévus en cas de travaux ou de fermeture, l'animation de la vie institutionnelle et les mesures prises pour favoriser les relations entre ces participants ainsi que les modifications substantielles touchant aux conditions de prises en charge* ».

³⁰⁶ Prendre la parole au sein du conseil à la vie sociale. Formation des personnes accueillies élues et définition du mandat et de la fonction des personnes ressources, aux Papillons blancs de Beaune et sa région. Lyon : Collège Coopératif Rhône-Alpes, 118p.

³⁰⁷ Enquête terrain – Equipe projet Anesm

³⁰⁸ Les ESSMS développe de plus en plus des groupes de paroles ayant vocation à recueillir les impressions des accueillis. Au vu des résultats, il pourrait être intéressant de développer de telles initiatives au sein des services de tutelles. Ainsi, l'ARPAD (Association de résidences pour Personnes Âgées Dépendantes) a mis en place un tel dispositif pour recueillir l'avis des résidents sur leur quotidien. « *c'est une autre façon de recueillir la parole lorsqu'ils ne peuvent plus s'exprimer facilement* » souligne la directrice de la structure. (COLOMB N., « *les conseils de la vie sociale à l'épreuve de la dépendance, 7 mai 2010,ASH, n°2658, p.27* »)

³⁰⁹ Le directeur d'un EHPAD (EHPAD les Essarts en Vendée) a créé des rendez-vous réguliers avec les parents d'une part et les usagers d'autre part sous l'appellation « *le directeur à votre écoute* ». Il constate que les participants sont davantage impliqués, s'exprimant en leur nom et non au nom d'un groupe. Les propositions qui en émanent sont plus nombreuses. Ce type de consultation pourrait être envisagée là aussi dans le cadre des services mandataires.

³¹⁰ La participation des usagers dans les établissements médico-sociaux relevant de l'addictologie, Saint Denis : Anesm, 2010

L'article D.311-21 précise pour les autres formes de participation une « *organisation de consultations [...] sur toutes questions concernant l'organisation ou le fonctionnement de l'établissement, du service ou du lieu de vie ou d'accueil* ».

Les questions d'ordre individuel, les remarques relatives à une personne, les questions relatives à la gestion de l'établissement en matière financière et sociale ne sont pas examinées dans le cadre de ces instances³¹¹.

Les participants

L'article D311-22 précise « *L'acte instituant des instances de participation autres que le conseil de la vie sociale précise la composition et les modalités de fonctionnement de ces instances qui comportent obligatoirement des représentants des usagers et de leurs familles, titulaires de l'exercice de l'autorité parentale ou représentants légaux en nombre supérieur à la moitié. Le directeur ou son représentant y assiste* ».

Les différents types de réunion

Les types de consultation sont différents par leur modalité de fonctionnement, par l'investissement des participants, mais aussi et surtout par leurs effets. Le service s'interroge sur la place qu'il souhaite offrir aux personnes protégées et sur les résultats qu'ils souhaitent atteindre pour choisir l'instance appropriée.

Les *groupes d'information* permettent aux services de communiquer sur l'organisation, le fonctionnement de la structure ou encore sur des thèmes particuliers qui intéressent directement les personnes placées sous protection.

Les *groupes de consultation* sollicitent les personnes protégées pour un examen de propositions, projets ou modifications d'organisation ou de fonctionnement du service. Les observations relevées par les majeurs ne sont pas nécessairement prises en compte.

Les réunions de *concertation et de co-construction* associent, par définition, les majeurs comme les professionnels qui sont alors reconnus comme acteurs de décisions. La co-construction permet d'élaborer des outils qui paraissent plus adaptés et qui répondent davantage aux besoins des usagers³¹².

Exemples de groupes³¹³ mises en oeuvre par les services

Dans une ville, à la demande des résidents de l'hôpital, une réunion a été organisée par le service mandataire. Les usagers se plaignaient de ne pas connaître les différentes protections dont ils pouvaient bénéficier. Certaines personnes ont soulevé la question de la pertinence de la mesure par rapport à leur incapacité, d'autres ont émis le souhait de pouvoir en bénéficier.

Un service a soumis aux personnes protégées les projets de documents institutionnels (notice et règlement) lors d'une réunion, les documents pouvaient être révisés suite à cette consultation.

Un service a mis en place un livret d'accueil personnalisé au sein de son institution, fruit d'un travail participatif entre mandataires, secrétaires, comptables et personnes protégées. Ils ont été réunis en en sous-groupes pour faciliter la communication et favoriser une interactivité entre les participants, les usagers interrogent l'organisation du service, font part de leur désaccord, interpellent les

³¹¹ Ces informations peuvent être transmises aux membres du CVS sans pour autant donner lieu à consultation et débat. (Information Cpéciale « Election du CVS », ADAPEI, 2009)

³¹² CHARRIER F., GOUPIL D., GEOFFROY J-J. *Les personnes vulnérables. Protection et accompagnement des majeurs en difficulté*, ed. Erès, 2008

³¹³ Enquête de terrain – Equipe projet Anesm

professionnels sur leurs pratiques... Une cérémonie officielle pour faire connaître ce livret a eu lieu, moment apprécié par les professionnels et les majeurs comme un espace de reconnaissance de leur participation. Cette construction contribue au processus d'autonomie de la personne, à la légitimation de ses compétences et à sa (re)valorisation.

L'évaluation interne d'un service a mis en évidence les problématiques liées à l'organisation des permanences et de l'accueil. Un groupe de travail est constitué sur cette question, associant des professionnels et des personnes protégées. Une annonce en salle d'accueil est réalisée pour que les majeurs intéressés se manifestent auprès de la responsable de l'accueil qui en fait part au responsable du groupe de travail.

Un service a mis en place un groupe de travail sur les visites à domicile et l'accueil téléphonique. Associant une dizaine de majeurs, préalablement identifiés par les mandataires comme des personnes ne se plaçant pas systématiquement dans l'opposition ou à l'inverse hyper-optimistes, il s'est réuni quatre fois. « *Nous n'imaginions pas qu'ils viendraient ! Pourtant... ils viennent... il faut arrêter nos préjugés...* ».

Un service a proposé une réunion d'information sur la relation mère/enfant dans le cadre d'une mesure de protection affectant la mère ou l'enfant, un autre une réunion d'information sur l'hygiène alimentaire liée au budget...

La salle d'attente peut être un lieu d'expression collective. Les usagers, attendant leur rendez-vous avec leur mandataire, échangent entre eux. La personne chargée de l'accueil peut remonter alors certaines observations qu'elle a pu réaliser. « *il faudrait formaliser ça, l'encadrer un peu, sans qu'ils prennent peur* » suggère un chef de service.

Le « focus » group

Il est issu d'une technique marketing de l'après-guerre aux États-Unis qui permettait de recueillir les attentes des consommateurs et de rendre ainsi un produit plus attractif. Il s'inspire des techniques de dynamique de groupe utilisées par ROGERS C., chef de file du courant de la psychologie humaniste. Cette méthode a été récupérée dans les années 1980 par la recherche universitaire dans des domaines divers (éducation, santé publique, environnement, sciences sociales). Elle est très utilisée dans les pays anglo-saxons dans les travaux de recherche en soins primaires dans une optique qualitative de recueil d'informations et d'opinions de manière systématique et vérifiable sur des thèmes variés³¹⁴. Elle a été transposée dans les domaines social et médico-social. Cette technique vise à rechercher des informations ciblées en recrutant un nombre représentatif de personnes répondant à des critères d'homogénéité. Ces personnes sont regroupées par petits groupes de 6 à 12, et ce, dans le but de susciter une discussion ouverte à partir d'une grille d'entrevue de groupe préalablement élaborée. L'entretien est réalisé à l'aide de différentes techniques d'animation de groupe (entretien libre, directif ou semi-directif). Cette méthode est donc utilisée pour rechercher de l'information de nature qualitative (opinions, points de vue personnel) sur un thème, un sujet, une question donnée auprès d'un groupe de personnes qui ont des caractéristiques communes, et ainsi de constituer une vision commune des expériences, des attitudes ou des besoins des usagers³¹⁵. « *L'objectif n'est pas forcément de les pérenniser, note un directeur de service, mais de recueillir l'avis des majeurs, sur un temps déterminé pour travailler ensuite sur un plan d'amélioration de la qualité* ». Les mandataires ne sont pas invités à y participer dans la majorité des cas.

³¹⁴ « *S'approprier la méthode du focus group* », La Revue du praticien, médecine générale, tome 18, n°645, 15 mars 2004

³¹⁵ KITZINGER, MARKOVA, KALAMPALIKIS Qu'est ce que le focus group ? *Bulletin de psychologie*, 2004, vol 57, n°471, pp.237-243

La réussite de cette réunion repose sur quatre facteurs principaux, chacun correspondant à une étape du processus³¹⁶, soit: le recrutement des participants, l'animation de groupe, l'élaboration de la grille d'entrevue, l'analyse et la synthèse des résultats

3.3.2 Les conseils de la vie sociale

Ancêtre des « *conseils de maison* » créés par la loi du 30 juin 1975, et des « *conseils d'établissements* » mis en place par la loi du 3 janvier 1985, le conseil de la vie sociale, institué par la loi 2002-2, est un lieu d'échange et d'expression sur toutes les questions intéressant le fonctionnement de l'établissement dans lequel est accueilli l'utilisateur. Organe consultatif pouvant être force de propositions, il est une instance collégiale. Le conseil de la vie sociale est une forme de démocratie représentative et vise plus particulièrement l'apprentissage de la citoyenneté à travers la formalisation des mandats et la pratique de la délégation.

Les professionnels peuvent être dubitatifs quant à la pertinence de mettre en place des instances représentatives à destination des personnes protégées. Selon eux, plusieurs difficultés émergent. La représentativité est difficile à obtenir compte tenu du fonctionnement de la structure et de la spécificité du public accueilli. Les services indiquent qu'il leur semble important d'associer les majeurs mais qu'il est difficile de les associer tous (distance, problématique relevant de chaque personne, faculté de compréhension et de discernement, capacité à ne pas personnaliser les débats...). « *Il n'est pas possible d'envisager des élections [dans les services importants] car les personnes ne se connaissent pas entre elles. Ou alors il faudrait organiser des rotations ?* » mentionne un chef de service. « *Nous risquons de voir toujours les mêmes usagers sur cet espace. Ceux que l'on entend toujours. Comment faire pour prendre en compte la parole de ceux qu'on ne voit jamais ? Qui ne demandent rien ?* » développe une responsable qualité.

Certains services ont toutefois choisi de développer ce type d'instance. Un service mandataire, convaincu que le majeur protégé a un pouvoir réel dans l'organisation du service et l'amélioration de ses prestations, a ainsi créé un Conseil des Bénéficiaires. Sous une forme similaire, un autre service a institué un Comité consultatif d'utilisateurs. Les institutions créées se réunissent régulièrement pour échanger sur les pratiques du service, sur les documents à élaborer, et sur les propositions d'amélioration des prestations. Souvent, les délégués n'y assistent pas pour assurer la neutralité des débats. La discussion est assurée par le directeur qui invite un majeur à prendre un rôle de secrétaire. Un compte rendu est systématiquement élaboré à la suite de la réunion et diffusé aux participants. Les actions mises en place à la suite de cette consultation sont détaillées.

Lorsque le service a identifié qu'une représentation des usagers était envisageable, l'Anesm préconise de s'appuyer sur les usagers qui ont le plus de capacités mobilisables à un moment donné et/ou qui sont le plus souvent présents sur le service ayant alors acquis une connaissance globale de celui-ci³¹⁷.

Les modalités de désignation des représentants sont variées :

- le vote des représentants des usagers peut être organisé par courrier afin de pallier les difficultés de déplacements des personnes³¹⁸;
- un service a choisi de demander aux délégués de proposer à la direction des personnes, préalablement identifiées comme étant en mesure de pouvoir participer à un organe représentatif et intéressées par la démarche.

³¹⁶ <http://www.er.uqam.ca/nobel/k36565/PDF/anim/focusgr.pdf>

³¹⁷ *La participation des usagers dans les établissements médico-sociaux relevant de l'addictologie*, Saint Denis : Anesm, 2010

³¹⁸ Enquête terrain – Equipe projets Anesm

- un autre a fait le choix d'inviter l'ensemble des usagers à y participer, et, de fait, seule une vingtaine a été séduite par la démarche. Les usagers semblaient au préalable dubitatifs quant à ce mode de participation, pourtant, avec l'expérience et les résultats observés au sein du service grâce à ces consultations, certains, qui ne s'étaient pas portés volontaires à l'origine³¹⁹, souhaitent désormais s'y investir.
- la directrice d'un service a choisi, face à la difficulté de trouver des élus stables, d'organiser un CVS ouvert à tous les usagers et leurs familles. Ainsi, deux ou trois fois par an vient qui veut.

3.3.3 L'organisation et l'animation des groupes

La définition des règles de fonctionnement et les modalités d'animation

Etablir un règlement de fonctionnement pour les groupes d'expression et les CVS permet de rassurer les professionnels sur les réserves qu'ils pourraient émettre.

Les réunions sont annoncées aux personnes protégées. Lorsqu'une représentation des majeurs est prévue, il est rappelé qu'ils peuvent demander aux élus de poser ou faire poser les questions qu'ils souhaitent.

Un ordre du jour est établi après un échange avec les personnes protégées ou du moins après une prise en compte de leurs besoins exprimés. L'article D.311-22 du CASF dispose « *le règlement de fonctionnement adapte les modalités de consultation mises en œuvre compte tenu des formes de participation instituées. L'ordre du jour des séances accompagné des explications nécessaires à sa compréhension est obligatoirement notifié aux membres des instances sept jours au plus tard avant leur tenue* ».

Le contenu des échanges peut être difficile à canaliser (faire la différence entre ses propres difficultés et les difficultés engendrées par le service), notamment lorsqu'un nombre important de personnes accueillies est rassemblé dans un même lieu au même moment. La participation, qu'il s'agisse de personnes précarisées par l'âge, un handicap ou une situation sociale, doit obéir à une véritable alchimie pour réussir. Ainsi, CHAMPVERT P. note qu'« *il faut, à chaque fois, respecter les rythmes de ceux qui parlent, vérifier que les sujets de débats sont bien ceux qui les intéressent et surtout établir une relation d'écoute et de respect* »³²⁰. Les professionnels mettent en place un dispositif qui sera aussi un outil de développement des capacités de l'individu grâce à une attitude empathique et d'écoute. L'animateur de la réunion veille à rappeler le sens et la fonction des réunions. Il clarifie le mode de décision après consultation du groupe. Il rappelle les règles de confidentialité, bienveillance et authenticité des échanges à chaque fois. Il facilite la prise de parole. Une personne protégée peut être chargée d'organiser les débats ou de co-animer la réunion.

Un cadre est défini pour protéger la parole du majeur. Il lui garantit le respect de ses propos. La confidentialité des informations échangées au cours des réunions du groupe d'expression doit être garantie. La composition du groupe est pensée afin de faciliter la prise de parole. Par exemple, dans certains cas, il est apparu que la présence d'un cadre peut conduire à ce que les majeurs ne s'expriment pas librement³²¹.

Le temps de rencontre doit être raisonnable (deux heures maximum d'après les enquêtes réalisées).

³¹⁹ « Avant on m'a jamais rien demandé, je ne vois pas pourquoi aujourd'hui on me le demande, je m'en fiche, je préfère le fonctionnement d'avant ». « Quel intérêt, moi je veux pas faire, je préfère que le délégué fasse pour moi, il sait mieux que moi ».

³²⁰ SANCHEZ J-L. et VERLEY R, Participation des usagers : d'un regard assistanciel à la coproduction de la réponse sociale, *Le Journal de l'Action sociale*, décembre 2002, p.20

³²¹ COLOMB N. Les conseils de la vie sociale à l'épreuve de la dépendance, *ASH*, 7 mai 2010, n°2658, p.26

Les aspects logistiques demandant de fait une disponibilité de la part des professionnels sont à anticiper si un grand nombre de personnes protégées se saisit de la proposition (salle, collations, chaises, disposition³²² etc.).

La régularité et la pérennité des réunions est assuré en adaptant la fréquence des réunions aux rythmes des personnes (rythme des admissions, situation des personnes...).

L'accessibilité des réunions

L'éloignement géographique et les problèmes d'accessibilité du service constituent les principaux obstacles relevés par les professionnels. Une personne protégée témoigne : « *J'avais reçu un courrier pour une réunion avec tout le monde, mais c'était bien trop loin pour moi, et je ne sais pas me déplacer seul. Il n'y avait personne pour m'accompagner, alors je n'y suis pas allé. C'est dommage, j'aurai bien voulu...* »³²³. Afin de palier ces difficultés, certains services organisent le transport d'une partie des majeurs jusqu'au service pour une consultation collective, ou prennent en charge les frais relatif à celui-ci. Certains services choisissent de ne pas associer les personnes qui ne peuvent se rendre au service par leurs propres moyens au service³²⁴.

Les suites à donner

Le Code de l'Action Sociale et des Familles prévoit que le service rende compte des instances participatives.

Des dispositions communes à toutes les formes de participation précisent :

Article D311-29 « *Les instances de participation sont tenues informées lors des séances ou enquêtes ultérieures des suites réservées aux avis et propositions qu'elles ont émis* ».

Article D311-32-1 « *Le relevé de conclusions des formes de participation mises en œuvre peut être consulté sur place par les bénéficiaires de la prise en charge, les familles ou les représentants légaux, qui n'en sont pas membres* ».

Certaines dispositions sont spécifiques au CVS:

Article D311-20 « *Le relevé de conclusions de chaque séance est établi par le secrétaire de séance, désigné par et parmi les personnes accueillies ou prises en charge ou en cas d'impossibilité ou d'empêchement, par et parmi les représentants des familles ou représentants légaux, assisté en tant que de besoin par l'administration de l'établissement, service ou lieu de vie et d'accueil. Il est signé par le président. Il est transmis en même temps que l'ordre du jour mentionné à l'article D. 311-16 en vue de son adoption par le conseil. Il est ensuite transmis à l'instance compétente de l'organisme gestionnaire* ».

Enfin, une disposition relative aux autres formes de participation dispose :

Article D311-24 « *Les modalités d'établissement et de délibération des comptes rendus de séance des instances de participation autres que le conseil de la vie sociale sont prévues par le règlement de fonctionnement compte tenu des caractéristiques particulières des modes de participation institués* ».

La diffusion des résultats est indispensable pour mobiliser les personnes protégées et leur permettre de prendre conscience qu'ils peuvent participer à faire changer les choses, que les professionnels et la direction les écoute et est prête à changer des éléments d'intervention. Ainsi, le groupe est tenu informé des suites données à ses propositions et avis.

Dans un service ayant mis en place un conseil des usagers, quelques jours après la séance, un compte-rendu oral est organisé par les élus pour informer les usagers et les familles et répondre à leurs questions. Le service peut associer une personne protégée à l'élaboration du compte rendu

³²² NOYE D. *Reunionite, guide de survie*. Ed. INSEP Consulting Editions, 2002, nouvelle édition 2005, 177 p.

³²³ Enquête terrain – Equipe projet Anesm

³²⁴ Enquête terrain équipe projet Anesm

(écrit et/ou oral) « *C'est bien d'associer un majeur à l'écriture du compte-rendu. On n'appréhende pas forcément les mêmes choses à propos des discussions. Cela nous oblige à nous décentrer, à nous écarter de notre vocabulaire de professionnels par toujours compréhensible* » relate un chef de service. Il est ensuite transmis aux personnes protégées qui ont la faculté de modifier les propos s'ils ne seraient pas conformes à ce qu'ils ont dit. Puis, il est validé. Des affiches destinées aux personnes accueillies et une lettre aux familles résumant les conclusions de la séance sont rédigées par les élus. Ces comptes-rendus engagent la responsabilité des élus mais ne constituent pas des procès-verbaux officiels, les élus et la direction se concertent en conséquence sur leurs termes.

3.3.4 L'enquête par questionnaire auprès des personnes protégées

Le questionnaire de satisfaction permet de recueillir l'avis de la personne protégée et d'en dégager des plans d'action.³²⁵ Il évalue l'offre de services pour améliorer les interventions voire même identifie de nouveaux besoins au sein de la structure³²⁶. Il touche un grand nombre d'utilisateurs par principe.

Certains professionnels sont satisfaits de ce mode de consultation - « *pour une fois que l'on prend en considération l'avis des usagers* ». Au contraire, certains s'interrogent sur l'intérêt et les objectifs d'une telle consultation³²⁷. Répondre à un questionnaire suppose que l'on en comprenne les enjeux, que l'on soit capable de formuler des réponses, d'exprimer son mécontentement ou son assentiment. Un responsable de service explique « *La question essentielle à se poser bien avant écriture du questionnaire est : qu'est ce qu'on va faire du questionnaire compte tenu des difficultés et du public diversifié de notre structure ?* »³²⁸. En outre, il existe des risques de marchandisation, de réduction de la relation, de manipulation... et non un moyen simple de vérifier l'écart entre certaines intentions et ce que les personnes concernées en ont perçu ou apprécié³²⁹. Les personnes protégées semblent reconnaissantes envers le service qui leur demande leur avis « *c'est la première fois qu'on me demande ce que j'en pense* » - même si certains expliquent « *je n'ai pas besoin d'un questionnaire pour donner mon avis, moi je le dis directement à mon tuteur* »³³⁰.

Le questionnaire, ou enquête de satisfaction semble être l'outil le plus largement utilisé par les services. Cependant, l'usage qui en est fait diffère. Pour donner du sens au questionnaire, certaines règles sont envisagées tout au long de son utilisation.

L'élaboration du questionnaire

Le mode d'élaboration du questionnaire est distinct d'un service à l'autre : certains vont être élaborés seulement par le directeur, d'autres par l'équipe d'encadrement, d'autres encore par une partie des professionnels, d'autres enfin associeront les personnes protégées. Il semble important d'associer les professionnels du service à la démarche³³¹ afin qu'ils ne sentent pas contrôlés, comme les personnes protégées³³². Certains services font appel à un tiers pour réaliser les enquêtes, de l'élaboration du questionnaire à son analyse. Ce choix est justifié par la nécessité de prendre du recul par rapport à sa propre activité. Un tiers favorise cela par sa position extérieure. « *C'est très bien que*

³²⁵ *Référentiel Qualité spécial service mandataire judiciaire*, UNAPEI, 2010 193p

³²⁶ LACOURCELLE C. Satisfaction des usagers : mener l'enquête. *Direction(s)*, n°80, décembre 2010, p.36

³²⁷ Enquête terrain – Equipe projet Anesm

³²⁸ Enquête terrain – Equipe projet Anesm

³²⁹ BARBE L. *Une autre place pour les usagers ? Intervenir dans le secteur social et médico-social*, Paris, La Découverte, 2006, p.44 cité dans « *La complexe participation des usagers dans les foyers de l'enfance* », REMOND H., Mémoire de l'Ecole Nationale de la Santé Publique, 2007, 80 p

³³⁰ Enquête terrain – Equipe projet Anesm

³³¹ LACOURCELLE C., Satisfaction des usagers : mener l'enquête, *Direction(s)*, n°80, décembre 2010, p.36

³³² Enquête terrain – Equipe projet Anesm

ce soit un tiers qui ait réalisé cette étude. On est trop en lien avec la personne, on est en relation de pouvoir » note la coordinatrice d'un service ayant fait appel à un prestataire³³³.

Les thématiques abordées sont variées. Certains services consultent les usagers sur l'ensemble des prestations offertes par le service, d'autres focaliseront leurs questions sur un thème précis (l'accueil téléphonique, la relation mandataire/majeur, les visites à domicile, l'accueil au service...). Le CASF prévoit que « *L'enquête de satisfaction mentionnée au 3° de l'article D. 311-21 porte notamment sur le règlement et le projet d'établissement ou de service* » dispose l'article D.311-26.

La rédaction du questionnaire est adaptée au public destinataire. L'utilisation de pictogrammes, d'images, de smileys, de dessins...³³⁴ peut faciliter la compréhension. Formuler des questions fermées et courtes en s'adressant directement à la personne (que pensez-vous de l'accueil téléphonique ? comprenez-vous le livret d'accueil ?...) facilitent la compréhension et les réponses selon l'expertise des services ayant déjà mené ce type d'expérience. Limiter le nombre de questions- une quinzaine semble être le nombre le plus couramment utilisé³³⁵- apparait nécessaire.

Le panel retenu pour la diffusion du questionnaire est différent en fonction des services. Certains vont l'envoyer à toutes les personnes protégées, d'autres à un panel choisi de façon aléatoire, d'autres auront constitué un panel représentatif³³⁶. Certains services auront identifié les personnes à qui ne pas faire parvenir le questionnaire. Certains services transmettent le questionnaire à l'ensemble des personnes en lien avec le service : professionnels, usagers, partenaires.

La passation du questionnaire

L'information préalable des usagers de la mise en place d'un questionnaire de satisfaction permet d'éviter les réticences de leur part et leur permet de prendre du recul une fois l'information diffusée³³⁷. L'accompagnement du questionnaire d'une note d'information permet de préciser à quoi il sert³³⁸, ce qu'il est et ce qu'il n'est pas. C'est un moyen simple d'éviter que les personnes protégées ou les familles aient l'illusion de pouvoir changer la mesure du simple fait d'avoir rempli ce document³³⁹.

La distribution veille à garantir une neutralité certaine³⁴⁰. Les questionnaires peuvent être envoyés par courrier, transmis directement par le mandataire lors d'une visite à domicile ou d'un entretien, remis uniquement à l'accueil du service, parvenir aussi sous forme de mail lorsque c'est envisageable...

Les majeurs peuvent craindre que des mesures soient prises à leur rencontre si les réponses aux questions ne sont pas positives. Ces observations sont souvent été faites par les professionnels. Garantir l'anonymat des répondants³⁴¹ permet de lever cette difficulté. Si le questionnaire est envoyé

³³³ Enquête terrain – Equipe projet Anesm

³³⁴ Un service s'est aperçu lors du recueil des réponses par les intervenants sociaux, que certaines questions n'étaient pas bien formulées ou trop vagues. Pour les questionnaires futurs il veillera à respecter cette rigueur dans la rédaction.

³³⁵ Enquête terrain – Equipe projet Anesm

³³⁶ Des services font le choix d'envoyer leurs questionnaires de satisfaction à un panel d'usagers tirés au sort estimant que la représentativité serait assurée compte tenu du nombre de mesures dont ils ont la charge (cette modalité a souvent été observée dans le cadre de consultations relatives au règlement de fonctionnement).

³³⁷ *Informations et recommandations relatives aux modalités de consultation des personnes protégées sur le fonctionnement du service mandataire*, Outils droits des usagers services MJPM/UDAF, juin 2009

³³⁸ Enquête terrain équipe projet Anesm

³³⁹ REMOND H. *La complexe participation des usagers dans les foyers de l'enfance*, Mémoire de l'Ecole Nationale de la Santé Publique, Rennes : EHESP, 2007, 80 p

³⁴⁰ Enquête terrain – Equipe projet Anesm

³⁴¹ *Informations et recommandations relatives aux modalités de consultation des personnes protégées sur le fonctionnement du service mandataire*, Outils droits des usagers services MJPM/UDAF, juin 2009

par la Poste, une réponse avec une enveloppe pré-timbrée ou enveloppe T garantit l'anonymat. Le retour par mail ne garantit pas l'anonymat.

Les réponses au questionnaire sont de préférence formulées directement par l'individu interrogé³⁴². Cependant, s'il n'est pas en mesure de répondre, alors la recherche de son opinion sera accompagnée : un tiers l'aidera à comprendre les enjeux d'une telle enquête, à appréhender les questions et enfin à répondre au document. _Certains services mettent à disposition des salariés de l'équipe (délégués, travailleurs sociaux...). Les réponses sont alors biaisées³⁴³. « *J'ai rempli avec des personnes le questionnaire, mais c'était pas évident. Elles étaient gênées, elles n'osaient pas nous dire les choses négatives* » rapporte une accompagnatrice. « *Le majeur n'a pas vraiment répondu ce qu'il pensait car c'était moi, missionné par le service et salariée de celui-ci, qui le remplissait. Il n'était pas honnête car il était gêné, je le sentais même si j'ai essayé de lui réexpliquer que c'était pour améliorer le service, donc pour lui. Faudrait réfléchir à autre chose* » ajoute une intervenante sociale. D'autres services sollicitent des personnes extérieures à l'exercice de la mesure : le responsable qualité, les stagiaires, les proches, voir une autre personne protégée afin de diminuer les risques de biais dans les réponses apportées.

L'analyse des résultats et les suites de l'enquête

Le Code de l'Action Sociale et des Familles prévoit des dispositions communes à toutes les formes de participation :

Article D311-29 « *Les instances de participation sont tenues informées lors des séances ou enquêtes ultérieures des suites réservées aux avis et propositions qu'elles ont émis* ».

Article D.311-32 « *Les représentants des personnes accueillies peuvent en tant que de besoin se faire assister d'une tierce personne ou d'un organisme aidant à la traduction afin de permettre la compréhension de leurs interventions* ».

Article D311-32-1 « *Le relevé de conclusions des formes de participation mises en oeuvre peut être consulté sur place par les bénéficiaires de la prise en charge, les familles ou les représentants légaux, qui n'en sont pas membres* ».

Comme pour les instances participatives, le service rend compte des résultats de l'enquête réalisée et des pistes d'amélioration qu'il conduira en conséquence. « *Nous insistons sur le fait qu'une enquête doit être menée jusqu'à son exploitation et la communication des résultats aux usagers* » précise l'UNAF³⁴⁴.

L'analyse se porte sur le taux de retour et le contenu des réponses. Dans certaines situations, les professionnels s'interrogent sur la pertinence de la prise en compte de certaines réponses. Certaines d'entre elles peuvent avoir été formulées lors d'un épisode de crise du majeur. Une directrice s'interroge « *Que faire de leurs réponses ? Doit-on les intégrer aux résultats ? Ne pas les considérer ? Quelle marge d'appréciation ?* ».

Les résultats de l'enquête font l'objet d'un résumé, adressé par écrit, envoyé par courrier ou restitué de vive voix aux enquêtés et au personnel Cette communication est rendue essentielle dans la reconnaissance de l'expression de la parole de la personne.

³⁴² Informations et recommandations relatives aux modalités de consultation des personnes protégées sur le fonctionnement du service mandataire, Outils droits des usagers services MJPM/UDAF, juin 2009

³⁴³ Informations et recommandations relatives aux modalités de consultation des personnes protégées sur le fonctionnement du service mandataire, Outils droits des usagers services MJPM/UDAF, juin 2009

³⁴⁴ Informations et recommandations relatives aux modalités de consultation des personnes protégées sur le fonctionnement du service mandataire, Outils droits des usagers services MJPM/UDAF, juin 2009

Des pistes d'améliorations sont proposées au regard des réponses apportées. Elles sont accompagnées d'un calendrier de mise en œuvre. Le Référentiel d'évaluation interne de l'UNAF insiste sur la nécessité d'informer les usagers des modifications intervenues dans le fonctionnement du service³⁴⁵.

Exemples d'améliorations à la suite d'enquêtes par questionnaire :

- aménagement des permanences des mandataires. D'une permanence hebdomadaire sur une journée, le service est passé à deux permanences d'une demi journée (une le matin, une l'après midi) réparties sur la semaine. Les personnes en activité ont désormais moins de difficulté à se déplacer et cette organisation n'augmente pas la charge de travail du mandataire.
- aménagement d'un espace d'accueil pour les enfants afin que les mères puissent venir avec eux.
- transmission des adresses mails des mandataires pour plus de réactivité des réponses.
- formation des professionnels chargés du standard aux problématiques que peuvent rencontrer les majeurs.
- réalisation d'une action de communication par les cadres du service envers les partenaires qui semblaient se plaindre de ne pas les connaître.
- restructuration des antennes. Une ville dépendant d'une antenne a été rattachée à une autre, identifiée comme plus accessible pour les personnes protégées par les transports en commun. Les majeurs en ont été informés, ils en sont satisfaits, les relations mandataires/majeurs sont améliorées.

3.3.4 Le recueil et le traitement des plaintes

Le référentiel d'évaluation interne de l'UNAF prévoit de questionner le traitement des réclamations et des insatisfactions notamment la procédure mise en place et les délais engagés pour vérifier le respect des droits des personnes protégées³⁴⁶.

Le schéma régional des mandataires judiciaires à la protection des majeurs et des délégués aux prestations familiales d'Alsace préconise qu' « *il serait intéressant de travailler autour d'une procédure harmonisée de la gestion de la plainte qui définirait le mode d'information du droit pour le majeur de saisir le magistrat, la procédure de saisine par le majeur, le mode de signalement auprès du magistrat de l'enregistrement d'une plainte par le mandataire* »³⁴⁷.

Le recueil des plaintes peut être assuré de différentes manières : par l'intermédiaire directe du mandataire ou de la personne assurant l'accueil au service, ou de façon indirecte par écrit. Certains services ont élaboré des outils spécifiques, parfois même pour encourager les personnes protégées à s'exprimer. Dans tous les cas, la direction analyse les plaintes et répond à chaque sollicitation. Les questions posées à l'institution reçoivent une réponse rapide. La prise en compte de leurs suggestions est relayée par des supports d'information.

Illustration de la mise en place de « fiches incidents » au sein d'un service :

Un service mandataire, pour améliorer la qualité de ses prestations a créé un outil spécifique : une fiche « incident », permettant à la personne protégée de faire part des dysfonctionnements qu'elle aurait relevés au sein de la structure. Les fiches sont récoltées par le mandataire, la personne en charge de l'accueil ou la direction. Elles peuvent aussi être envoyées par courrier.

³⁴⁵ UNAF. Référentiel d'évaluation interne, p. 28, Paris : UNAF. 2010. 96p.

³⁴⁶ UNAF. Référentiel d'évaluation interne, p.26, Paris : UNAF, 2010, 96p.

³⁴⁷ *Schéma régional des mandataires judiciaires à la protection des majeurs et des délégués aux prestations familiales d'Alsace 2010-2014*, p.39, DRJSCS Alsace, 51p

Les réclamations sont ensuite étudiées par la direction, qui prend le soin de répondre à la personne protégée lorsqu'il a indiqué son identité. Lorsqu'un dysfonctionnement est régulièrement constaté, la direction reçoit les professionnels afin de réfléchir à l'élaboration d'une nouvelle procédure pour y remédier. Si le problème relevé par un/des majeur/s concerne un mandataire en particulier, la direction le sollicite et réfléchit avec lui à la résolution de la difficulté. Dans tous les cas, la direction examine l'ensemble des plaintes/remarques/suggestions et l'inclut dans la réflexion globale du projet de service.

Illustration au sein d'un service d'une boîte à idée au sein d'un service

Un service mandataire a mis en place une boîte à idées. Des fiches pré-remplies sont disponibles sur le comptoir de l'accueil et sur les tables de la salle d'attente de la permanence. Le majeur inscrit ses observations, puis, poste dans la boîte le document, qu'il a le choix de laisser anonyme ou non. La responsable qualité recueille une fois par trimestre les observations des personnes protégées et affiche les actions que le service va mettre en place pour répondre à leurs réclamations. Elle dispose ces informations au dessus de la boîte, à la vue de toutes les personnes qui se rendent à l'accueil du service³⁴⁸.

³⁴⁸ Enquête terrain et groupes Anesm

IV. L'organisation du service et le travail d'équipe au service de la participation

4.1 La mobilisation des professionnels

4.1.1 La réflexion sur la place des personnes protégées dans l'exercice de la mesure de protection

Une nouvelle place dans l'accompagnement

L'application de la loi du 5 mars 2007 a modifié les pratiques des mandataires puisqu'elle place désormais les personnes protégées au cœur du dispositif de protection. Auparavant, certains professionnels « faisaient à la place de », considérant que leur travail relevait davantage d'attributions juridiques et administratives que sociales. Certains qualifient ces nouvelles modalités de « révolution culturelle ».

Les mandataires ont dû s'adapter³⁴⁹ même si certains restent sceptiques quant à cette association compte tenu des problématiques relevant de la condition des personnes protégées. Elle fait également surgir des craintes voire des résistances. Certains évoquent le fait que toute association, et de surcroît toute participation, nécessite du temps et représente une charge de travail supplémentaire. Certains craignent une remise en cause de leurs compétences et de leurs savoirs. En effet, considérer les personnes protégées dans leur dimension citoyenne, c'est entendre leur parole et au besoin la faire émerger, c'est donc prendre le risque d'être remis en cause³⁵⁰.

Le soutien des professionnels par l'encadrement

Les cadres des structures jouent un rôle prépondérant dans l'accompagnement des professionnels des services pour qu'ils adoptent de nouvelles postures. Il s'agit pour le personnel encadrant de « motiver l'ensemble du personnel pour l'amener à examiner, sous un angle nouveau, sa façon de travailler³⁵¹ ». Il représente en outre « une véritable courroie de distribution de l'information ».

Une chef de service précise aussi l'importance d'être attentif au bien-être des professionnels « je dois être disponible et attentive à mon équipe. Je sais quand ils vont bien et quand ils ne vont pas bien. Quand quelqu'un ne va pas bien, je vais aller vers lui pour l'aider à prendre du recul parfois »³⁵².

La loi garantit aux personnes protégées une plus grande liberté d'action. Les professionnels, sensibilisés à la question de la participation, prennent par conséquent certains risques à promouvoir la capacité de la personne. Ainsi il est nécessaire d'assurer des garanties et des soutiens aux professionnels lorsqu'ils recherchent à soutenir l'autonomie des majeurs en les responsabilisant.

³⁴⁹ Les mandataires ayant un diplôme relevant du social ont été sensibilisés pendant leur formation initiale à l'importance de la place du majeur dans l'accompagnement. Il s'agit d'un principe fondamental justifiant l'action sociale, comme élément facteur d'autonomie et de responsabilisation. D'après l'enquête terrain réalisée par l'équipe projet de l'Anesm, les professionnels issus d'une formation juridique n'en mesurent la portée, pour la plupart, que depuis l'instauration des nouvelles dispositions législatives. Cette culture de la participation est une nouveauté inscrite désormais dans la loi.

³⁵⁰ REMOND H., *La complexe participation des usagers dans les foyers de l'enfance*, Mémoire. Rennes : EHESP, 2007, 80 p

³⁵¹ BOUALI C. *Réorganiser un service de tutelles pour garantir les droits et libertés des personnes protégées. La mise en place de la réforme du 5 mars 2007 dans une association tutélaire*, Mémoire. Rennes : EHESP, 2008, p.69

³⁵² Enquête terrain – Equipe projet Anesm

La participation des professionnels au fonctionnement institutionnel

Envisager que les professionnels promeuvent la participation des usagers si eux-mêmes ne sont pas associés à l'élaboration, au fonctionnement et à l'évaluation institutionnelle paraît délicate. « *On ne peut soutenir la participation des usagers sans participer soi-même* » : telle est l'analyse de professionnels.

A ce titre, le Référentiel OLIVE de la FNAT³⁵³ indique que le « *service met en œuvre des mesures favorisant l'écoute, la participation et la satisfaction des différents acteurs* »³⁵⁴ en direction des professionnels notamment.

Les professionnels constituent des accélérateurs ou des ralentisseurs selon qu'ils se perçoivent eux-mêmes considérés et associés à la conception des actions visant à la participation qu'ils mettent en œuvre³⁵⁵. Les modes d'organisation du travail et les méthodes de management sont interrogés : création de groupes de travail, instances encourageant l'adhésion de l'ensemble des professionnels.³⁵⁶....

La participation conduit à la transformation des pratiques professionnelles, à la valorisation du travail des mandataires³⁵⁷ : « *déléguer plus de responsabilités et donner une identité professionnelle à chacun peut nous permettre de gagner en qualité de travail* », « *cela renforce la confiance accordée et permet une meilleure motivation, un bon travail, une ambiance différente* ». La participation « *donne du sens à ce que l'on est. On existe, on décide, on agit* ». On y associe « *un sentiment de reconnaissance professionnelle* » et de « *valorisation de notre profession* »³⁵⁸.

Le travail sur le sens des nouvelles dispositions législatives afin de se les approprier

Le dispositif mis en place pour favoriser la participation des personnes ne se limite pas à la production de documents et de dispositions qui fonctionneraient ensuite comme de simples automatismes, des outils stéréotypés³⁵⁹. Il s'agit bien de leur donner du sens. « *Si on considère l'importance et la valeur des principes et des droits inscrits dans cette charte, il faudrait d'abord commencer par en travailler le sens et le contenu avec le personnel, qui en est le porteur, avant d'aller vers les usagers, qui en sont les destinataires. Mais c'est une démarche qui ne ressort pas des réponses. Les résultats démontrent bien une implication liée purement à une obligation légale* »³⁶⁰ relève PAQUET M. Certains cadres de services mentionnent la création d'instances participatives en justifiant cela non par l'intérêt qu'elles revêtent pour la qualité du service, mais par le simple souhait d'être en conformité avec la loi. Dans ce cas, la participation, perd tout son sens. Pour que la participation des personnes protégées et des professionnels produisent des effets, il est utile de dépasser cette conception restrictive de la loi et chercher à comprendre les enjeux qui y sont attachés.

Les cadres ont vocation à expliquer aux mandataires l'intérêt de rechercher la participation de la personne protégée. Il est nécessaire de « *faire avec* » et non « *à la place* » puisque désormais, c'est le principe d'accompagnement des personnes protégées. Une chef de service rapporte « *Je m'attache aujourd'hui à faire intégrer ces nouveaux concepts de participation introduits par la loi de 2007 au niveau de l'équipe lors des réunions hebdomadaires notamment. Il faut amener l'équipe à ne plus gérer les mesures au travers du budget mais les amener aussi à accompagner les majeurs de façon personnalisée* ». L'Anesm recommande à cet effet d'« *organiser une formation et une réflexion*

³⁵³ Référentiel d'évaluation interne, services mandataires judiciaires à la protection des majeurs, guide méthodologique, p.26, FNAT, 2010

³⁵⁴ Référentiel d'évaluation interne, services mandataires judiciaires à la protection des majeurs, guide méthodologique, p.27, FNAT, 2010

³⁵⁵ BARREYRE J.-Y., CHABROL R., VILLANNE Y. *Le travail social face à l'épreuve du droit des personnes*, Vie Sociale, 2006

³⁵⁶ REMOND H. *La complexe participation des usagers dans les foyers de l'enfance*, Mémoire. Rennes : EHESP, 2007, 80 p

³⁵⁷ Enquête terrain – Equipe projet Anesm

³⁵⁸ ANDESI. *La participation des usagers dans les établissements et services médico-sociaux, enjeux et méthodes*, ANDESI, 2005, p.15

³⁵⁹ BAUER M., MEAR C La réforme de la protection juridique : quel profit pour les majeurs protégés ? *Vie Sociale*, n°3/2010, p.151 à 161

³⁶⁰ PAQUET M. Premiers résultats en demi-teinte sur l'application des droits des usagers, *ASH N°2404 22/04/2005*

générale de l'équipe sur les questions de participation »³⁶¹. « Inscrire les compétences correspondant à la participation dans les « fiches de postes » des salariés »³⁶² assoie les pratiques institutionnelles.

Le rôle des cadres dans le processus de changement des pratiques

L'instauration de la participation dépend de l'engagement et de la compétence des cadres (chef de service et/ou directeur) qui occupent une place centrale dans toute stratégie de changement. Ils accompagnent, encadrent et conduisent ce processus ; ils guident, motivent et soutiennent les professionnels dans cet exercice.

Ainsi, une réflexion collective sur le type de participation et ses modalités de mise en œuvre dans l'institution est menée lors des réunions d'équipe de direction³⁶³.

Le développement des compétences des cadres s'avère primordial pour que le processus de changement des pratiques soit accompagné au mieux par leurs services et que les places de chacun soient identifiées. Le rapport du Médiateur de la République invite à une collaboration entre l'ENM et l'EHESP dans le cadre de la formation des responsables de structures. L'ENM pourrait dispenser un enseignement spécifique sur le contenu des mesures de protection³⁶⁴.

Une démarche qualité soucieuse des effets sur les personnes protégées

Il s'agit d'instaurer, non seulement au niveau individuel, mais aussi au niveau de l'institution, une « culture » de la participation. « On ne fait pas pour faire » insiste une directrice de service³⁶⁵. La démarche est pérenne dans le temps. Cela suppose une évaluation régulière des outils permettant de surcroît, sur le long terme, de faire de ces instances participatives un moyen de management participatif³⁶⁶. C'est le fonctionnement institutionnel global qu'il s'agit d'interroger et de transformer. « La loi du 5 mars 2007 donne aux services les outils pour répondre à ces exigences et mettre en œuvre les démarches de projet de service et d'évaluation (interne et externe) de l'activité. Certes, les nouvelles procédures administratives sont des contraintes, mais elles constituent un véritable levier pour une amélioration continue de la qualité des prestations, de la relation avec les personnes protégées et du respect de leurs droits. C'est un atout à terme pour les services eux-mêmes, si les professionnels s'approprient les outils créés et ne s'en tiennent pas au respect purement formel de leurs obligations »³⁶⁷ conclut ANGHELOU D.

L'évaluation devient donc une approche inévitable dans le domaine de la protection juridique des majeurs. « La démarche qualité a pour objet la recherche constante de la satisfaction des besoins et attentes des usagers et de leur amélioration. La finalité de la démarche qualité est de permettre d'améliorer la prestation servie à l'utilisateur en comblant les écarts, ou en modifiant la prestation elle-même. [...] La mesure de l'écart repose principalement sur le degré de satisfaction attendue, ressentie ou constatée par l'utilisateur »³⁶⁸. Ce souci de questionner la qualité des prestations offertes aux usagers doit être continu et s'inscrire directement dans la pratique des mandataires judiciaires afin d'instaurer une culture de la participation au sein des services.

Un référentiel *ah hoc* a été réalisé dans un service tutélaire en Dordogne. Soucieux d'instaurer une relation toujours plus égalitaire entre le service et les personnes placées sous protection, son directeur, BAISEMAIN B., a choisi d'adapter la certification de services utilisée dans le champ des services à la personne aux particularités de l'activité tutélaire en associant tous les acteurs du

³⁶¹ Expression et participation des usagers dans les établissements relevant du secteur de l'inclusion sociale, Saint Denis : Anesm, 2008, 36p, p.16

³⁶² Expression et participation des usagers dans les établissements relevant du secteur de l'inclusion sociale, Saint Denis : Anesm, 2008, 36p.

³⁶³ ANDESI, La participation des usagers dans les établissements et services médico-sociaux : enjeux et méthodes, ANDESI, 2005, p.3 et p.30

³⁶⁴ KOSKAS A., DESJARDINS V., MEDIONI J.-P. La maltraitance financière à l'égard des personnes âgées dans les ESSMS, Rapport, Paris : Médiateur de la République, 2011, p.23

³⁶⁵ Enquête terrain – Equipe projet Anesm

³⁶⁶ REMOND H. La complexe participation des usagers dans les foyers de l'enfance, Mémoire. Rennes : EHESP, 2007, 80 p

³⁶⁷ Un nouveau levier pour renforcer les droits, Interview de D. ANGHELOU, Direction(s) n°57, novembre 2008, p.27

³⁶⁸ BAUER M., MEAR C. La réforme de la protection juridique : quel profit pour les majeurs protégés ?, Vie Sociale, n°3/2010, p.151 à 161

service : professionnels, usagers, partenaires³⁶⁹. Des groupes de travail ont rassemblé le personnel. « Il s'agissait de les intégrer parfaitement à la démarche, d'autant qu'ils sont les mieux placés pour définir eux-mêmes des engagements qu'ils mettront en œuvre et seront tenus de les respecter », précise le directeur. Cette association incite les professionnels à se l'approprier. Ils sont sensibilisés à la place que donne le service à la personne protégée qui n'est plus considérée comme « incapable » mais comme dotée de capacités à développer ou maintenir, du moins à respecter.

4.1.2 La construction de repères partagés

La définition du cadre d'intervention de chaque acteur

La participation des personnes protégées ne peut être envisagée sans la participation de l'ensemble des acteurs : mandataires, salariés, familles ou ayants droit, partenaires, organismes de contrôle... Toutefois, elle nécessite une définition des places de chacun pour éviter la confusion dans laquelle tout le monde aurait son mot à dire sur tout. « L'organigramme hiérarchique est un des outils indispensables à toute organisation du travail. Il pose les lignes de dépendance hiérarchique entre les acteurs (qui rend des comptes ? à qui ? qui contrôle qui ?) et, ce faisant, aménage des aires de libertés, des marges de manœuvre entre chacun. [...] L'organigramme met chacun à sa place. C'est un bon moyen d'offrir une place à l'usager³⁷⁰ ». JANVIER R. et MATHO Y. mentionnent le danger d'établir un organigramme de façon autoritaire : « l'usager est en bout de chaîne ». Dans ce type d'organisation, les sphères de compétences sont figées, le débat éteint. Un autre schéma organisationnel reposerait donc sur la prise en compte des altérités qui garantirait la reconnaissance de l'usager et de ses droits. En outre, ils soulignent que « la séparation des compétences évite la confusion des rôles et des actions entreprises. Un éducateur n'est pas un thérapeute, même s'il participe à la dimension thérapeutique de l'institution. Chaque professionnel occupe une place qui lui est propre, à partir de rôles institutionnellement définis et des outils qu'il maîtrise. C'est l'articulation et la mise en synergie de fonctions différentes au sein de la structure qui permettent à l'usager d'utiliser pleinement les lieux dans lesquels il se trouve, les relations qui lui sont proposées d'investir »³⁷¹.

Le référentiel UNAF précise : « formaliser et communiquer à l'ensemble des salariés l'organigramme fonctionnel et hiérarchique, les fiches de fonction actualisées et les responsabilités afférentes, les délégations de responsabilités et de signatures »³⁷².

Un projet de service, des documents institutionnels et des outils élaborés en associant les professionnels

L'association des professionnels à chaque étape de la réalisation des documents institutionnels (projet de service, règlement de fonctionnement...) et des outils (document individuel de protection...) est primordiale pour favoriser la participation des majeurs. « On peut se demander s'il n'y a pas un lien de causalité entre la façon dont ces outils³⁷³ sont investis et communiqués par les professionnels et la manière dont les usagers s'en saisissent. Si le personnel n'est pas mobilisé, les usagers s'en désintéressent, c'est évident »³⁷⁴.

³⁶⁹ Certification Qualicert : « Services des tutelles et qualité : des engagements certifiés au service des usagers »

³⁷⁰ JANVIER R. MATHO Y. *Comprendre la participation des usagers dans les organisations sociales et médico-sociales*, Paris : DUNOD, 2011, p.166

³⁷¹ JANVIER R. MATHO Y. *Comprendre la participation des usagers dans les organisations sociales et médico-sociales*, Paris : DUNOD, 2011, p.172

³⁷² Références éthiques et déontologiques UNAF-UDAF : valeurs et conduites dans nos services mandataires judiciaires à la protection des majeurs, UNAF, 2010

³⁷³ Entendre les outils des lois 2002-2 et 2007

³⁷⁴ PAQUET M. Premiers résultats en demi-teinte sur l'application des droits des usagers, ASH N°2404 22/04/2005

Le projet de service donne des éléments de référence et des repères aux professionnels. A cette fin, il est élaboré collectivement avec les dirigeants, les cadres et les professionnels. Le Référentiel OLIVE de la FNAT³⁷⁵ préconise que le service « *recherche l'adhésion des personnels au projet de service* » en vérifiant « *leur participation à son élaboration, en consultant les différentes instances (représentants du personnel par exemple), et en communiquant à l'ensemble du personnel* ».

Sa réalisation s'articule autour des valeurs fondant les accompagnements, dont l'autonomie et la valorisation des personnes protégées en sont deux des aspects. Le projet de service rappelle le cadre d'intervention des professionnels (cadre du mandat judiciaire, règles d'écoute de l'autre dans le respect et la distance, pratiques nécessaires pour la création d'un lien, cadre professionnel des interventions et de la relation³⁷⁶)

Le Code de l'Action Sociale et des Familles, art R.471-9 et R.311-33, dispose l'obligation d'élaborer un règlement de fonctionnement pour les services mandataires à la protection des majeurs, comme dans tout établissement ou service social ou médico-social, et ce pour une durée de 5 ans. Il est arrêté par l'instance compétente de l'organisme gestionnaire. La consultation des instances représentatives du personnel et du conseil de la vie sociale ou des autres instances de participation des usagers est obligatoire. Pour tenir compte de la spécificité de l'activité tutélaire et garantir l'effectivité de ces droits, il obéit à des règles spécifiques (art L.471-6 et L.471-8 du CASF) :

- il doit indiquer les principales modalités d'exercice des droits des usagers, en particulier ceux relatifs à la protection des majeurs ;
- il mentionne le cas échéant les modalités de participation d'un parent, allié ou personne de son entourage à la vie du service ;
- il fixe les obligations relevant de la compétence de la personne protégée, prérogatives respectant la charte des droits et libertés ;
- il prévient des mesures de sanction possibles en cas d'actes de violence ;
- il précise les obligations de l'organisme gestionnaire du service.

Ce document est remis accompagné de la notice d'information au majeur, à chaque personne intervenant dans le service (salarié, agent, bénévole...) et est affiché dans les locaux du service³⁷⁷.

Certains services ont mis en place des procédures qui ont été construites en équipe, notamment par exemple dans le cas de l'ouverture de la mesure et du premier entretien avec le majeur. Des trames sont souvent réalisées pour guider les mandataires dans leur travail.

Les relais auprès de l'ensemble de l'équipe

Une fédération a travaillé sur l'élaboration des outils 2002-2 en lien avec les responsables d'établissements. Des groupes de travail départementaux ont ensuite été mis en oeuvre. Les professionnels ont été associés à cette démarche sur la base du volontariat. Un relais a eu lieu ensuite au sein de chaque service, assuré par les professionnels ayant participé à ces instances, pour faire connaître les outils auprès de leur propre structure. Les mandataires pouvaient alors s'en saisir à bon escient et les diffuser ensuite de manière pertinente auprès des majeurs placés sous leur protection.

Un groupe de travail au sein d'une association tutélaire s'est constitué sur la base du volontariat autour de la rédaction du projet de service. Les représentants de cette instance ont ensuite présenté en réunion de service le résultat de leurs réflexions. L'information dispensée par ce relais fédère les

³⁷⁵ Référentiel d'évaluation interne, services mandataires judiciaires à la protection des majeurs, guide méthodologique, p.26, FNAT, 2010

³⁷⁶ Référentiel Qualité Indre

³⁷⁷ La protection juridique des majeurs vulnérables, ASH, 27 mars 2009, n°2602, cahier 2, p.106

professionnels autour d'outils communs et les incite à les mettre en œuvre indique une directrice de service³⁷⁸.

4.1.3 La formation des professionnels à la participation

« Beaucoup de délégués à la tutelle ne sont pas informés des droits des personnes, constate FRESNEL F., et de fait ne peuvent les en informer. La formation est donc indispensable pour tous les protecteurs ». L'auteur conclut par « un droit sans moyen pour le connaître est un droit mort, et sans moyen pour l'exercer, un leurre. Aussi, un majeur protégé sans un tiers objectif à ses côtés pour lui permettre de connaître les siens est un nouveau-né à la merci de son protecteur. La loi n'y change rien. En ce sens, le majeur protégé au cœur du dispositif de la nouvelle loi restera un mythe »³⁷⁹.

Le Certificat National de Compétences (CNC) actualise les connaissances des mandataires. Cependant, seuls les mandataires judiciaires sont soumis à cette obligation de formation (CNC). Certains professionnels, comme MARCHAND M., regrettent qu'elle ne soit pas étendue à l'ensemble des salariés exerçant au sein des services mandataires. « La mission tutélaire repose, aux côtés des mandataires judiciaires, sur un véritable plateau technique composé de secrétaires, comptables, juristes, financiers, responsables qualité... Or, la réforme, si elle touche beaucoup les premiers, n'est pas sans impact sur les autres professionnels. [...] Regardez l'obligation de formation ! Elle ne concerne que les mandataires. Pourquoi pas les autres catégories de professionnels ? Une secrétaire, un agent d'accueil ou un comptable n'a-t-il pas lui aussi à comprendre la réforme ? L'ensemble du personnel contribue à l'action tutélaire et ce nouveau texte est l'affaire de tous ! La formation doit être la plus large possible »³⁸⁰. Il pourrait être intéressant que les services mandataires organisent en leur sein des relais d'informations afin que les connaissances acquises dans le cadre du CNC par les mandataires soient transmises aux autres professionnels du service, non destinataires de cette formation.

La formation des cadres est également essentielle. Certains services ont choisi de rendre le CNC obligatoire pour les cadres. Une fédération a élaboré un enseignement spécifique à leur intention. Le premier thème abordé a été celui du DIPM à partir d'un support vidéo.

L'Anesm recommande une formation et une réflexion générale de l'équipe sur les questions de participation pour valider ensemble les pratiques participatives³⁸¹.

Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 5 mars 2007, le mandat de justice a évolué. Il passe de la sphère spécifiquement juridique à la sphère médico-sociale. Les droits des usagers sont désormais inscrits dans les pratiques professionnelles. « L'information faite aux usagers est aujourd'hui beaucoup plus large, indique CARLUER M., directrice de l'UDAF des Côtes d'Armor, et nécessite une formation des professionnels afin qu'ils mesurent la compréhension par les majeurs des propos qu'ils tiennent. En outre, les apports théoriques et techniques des formations spécifiques « valorisent le rôle des délégués à la tutelle, accroissent leurs compétences, et leur implication et leur motivation sont accrues. Les délégués à la tutelle sont ainsi en capacité d'apporter les éléments d'informations aux personnes protégées et leur environnement en cas de besoin, ayant eux-mêmes bien compris et intégré les explications des partenaires »³⁸² ou des formateurs.

Par ailleurs, les mandataires n'identifient pas nécessairement toutes leurs compétences (même si cela à vocation à disparaître compte tenu du CNC). Une directrice d'un service constate « un besoin

³⁷⁸ Enquête terrain – Equipe projet Anesm

³⁷⁹ FRESNEL F. Le majeur protégé au cœur du dispositif, mythe ou réalité ?, *Les Cahiers de l'Actif*, n°376/377, septembre/octobre 2007, pp.61-72

³⁸⁰ L'UDAF et l'APM de Saint Brieuc, *Un travail main dans la main*, entretien avec M.CARLUER et V.MARCHAND, propos recueillis par S. ALPEROVITCH-MIKOLAJCZAK, *Parents&Amis Gestionnaires* n°178, juin 2009, p.12 à 14

³⁸¹ *Expression et participation des usagers dans les établissements relevant du secteur de l'inclusion sociale*, Saint Denis : Anesm, 2008, 36p, p.16

³⁸² BOUALI C. *Réorganiser un service de tutelles pour garantir les droits et libertés des personnes protégées. La mise en place de la réforme du 5 mars 2007 dans une association tutélaire*, Mémoire, Rennes : EHESP, 2008, p.70

des personnels du service, et particulièrement des derniers arrivants, s'agissant de la définition exacte de leurs fonctions »³⁸³. Les dispositions législatives sont imprécises par exemple concernant ce qui relève des actes de disposition et des actes d'administration. Or, pour informer et rechercher l'avis de la personne protégée, la distinction de leur domaine de compétences au préalable est requise. Le rapport du 3 février 2011 à destination du Médiateur de la République³⁸⁴ propose l'organisation de formations spécifiques à la reddition des comptes pour différencier les actes de disposition des actes d'administration.

Les modalités de mises en œuvre de formations sont multiples. « Nous avons formé dès 2008 tous nos mandataires judiciaires aux techniques d'entretien. Actuellement, nous travaillons sur une boîte à outils contenant les informations et documents transmis aux majeurs protégés, à laquelle ils pourront se référer toutes les fois qu'ils le souhaitent. Nous avons également prévu de faire des jeux de rôle, dans lesquels un mandataire endossera le rôle du majeur protégé et l'autre son propre rôle. Cet exercice contribuera à mettre à l'aise nos professionnels et leur permettra de s'entraîner à présenter les documents »³⁸⁵. Certains services constituent des groupes de travail pour réfléchir à des thèmes spécifiques³⁸⁶. Par exemple, un « groupe lois » invite les professionnels à réaliser une veille juridique et à rédiger des fiches commentées sur les nouvelles dispositions législatives à destination des mandataires.

4.1.4 Les recrutements et l'accueil de nouveaux des professionnels

Le recrutement de professionnels qualifiés

Dans l'ouvrage « Comprendre la participation des usagers dans les organisations sociales et médico-sociales³⁸⁷ », JANVIER R. et MATHO Y. insistent sur la compétence des intervenants. « Respecter l'utilisateur dans ses droits nécessite de lui présenter des intervenants qualifiés qui sauront, par leur formation, leur expérience, leur savoir-faire, répondre de manière adaptée. [...]. Le développement de la compétence des professionnels demeure la meilleure garantie de rapports respectueux du droit et empreints de relations harmonieuses ». Ainsi, l'institution s'engage à recruter des professionnels diplômés et leur assure une formation continue³⁸⁸.

L'arrivée des professionnels dans le service

L'arrivée dans le service est un moment décisif. Le cadre forme le professionnel qu'il recrute au bien-fondé de la participation de la personne protégée à sa mesure et au fonctionnement du service.

Dans certains services³⁸⁹, le cadre utilise les documents institutionnels comme support. Il en définit les enjeux et les objectifs, les moyens et les résultats escomptés pour le mandataire, mais aussi pour la personne protégée.

Un service a mis en place une procédure de recrutement visant à interroger le sens que donne le candidat à la participation du majeur, à titre individuel mais aussi collectif, et à mesurer l'importance

³⁸³ BOUALI C. Réorganiser un service de tutelles pour garantir les droits et libertés des personnes protégées. La mise en place de la réforme du 5 mars 2007 dans une association tutélaire, Mémoire, Rennes : EHESP, 2008, p.42

³⁸⁴ KOSKAS A., DESJARDINS V., MEDIONI J.-P., Rapport La maltraitance financière à l'égard des personnes âgées dans les ESSMS. Paris : Médiateur de la République, 2011, p.20

³⁸⁵ L'UDAF et l'APM de Saint Brieuc, Un travail main dans la main, entretien avec M.CARLUER et V.MARCHAND, propos recueillis par S. ALPEROVITCH-MIKOLAJCZAK, Parents&Amis Gestionnaires n°178, juin 2009, p.12 à 14

³⁸⁶ Enquête terrain – Equipe projet Anesm

³⁸⁷ JANVIER R. MATHO Y. Comprendre la participation des usagers dans les organisations sociales et médico-sociales, Paris : DUNOD, 2011 p.104

³⁸⁸ Charte de l'Association Nationale des Juges d'Instance et du Groupe d'Etude des Services de Tutelles de l'Ouest pour la protection juridique des majeurs.

³⁸⁹ Enquête terrain – Equipe projet Anesm

qu'il y accorde dans le cadre de l'accompagnement. Le nouvel arrivant doit présenter par écrit un compte-rendu sur l'utilisation d'un outil du service en mettant en exergue le rôle de la participation. « *Ainsi, dès l'embauche le délégué sait à quoi s'en tenir. S'il n'adhère pas avec ces pratiques, libre à lui de ne pas poursuivre la procédure d'embauche* » mentionne un cadre d'un service mandataire.

Le système de parrainage peut être encouragé. Cette pratique est justifiée par BOUALI C. « *lorsqu'un délégué prend ses fonctions, son temps est précieux car il doit assimiler un maximum d'informations très vite et assurer la prise en charge des personnes dans la même temporalité. Le tutorat permet au délégué de s'appuyer sur des connaissances autres que les siennes pour s'intéresser à la personne [...], la prise en compte de la personne étant devenue l'un des axes principaux de l'accompagnement tutélaire* »³⁹⁰. Chaque nouvel arrivant est parrainé par un ancien. Il lui explique avec précision le fonctionnement du service, le sensibilise aux valeurs et pratiques institutionnelles, le guide dans les rédactions des documents ou pour la réalisation de certaines tâches complexes, de façon à le faire participer à la vie du service. Cet apprentissage vise à rechercher l'expression des majeurs placés sous sa protection. L'auteur précité remarque la pertinence de cette proposition « *le retour des délégués ayant bénéficié de ce dispositif est satisfaisant. Ils sont unanimes : l'accompagnement réalisé leur a permis de trouver des repères dans la masse d'informations communiquées à leur arrivée. Ils ont ainsi pu acquérir rapidement une relative technicité et la prise en charge des personnes a pu être effective très rapidement après leur arrivée* »³⁹¹. L'enquête terrain de l'équipe projet de l'Anesm a démontré que de plus en plus de services développaient cette initiative. Cette pratique semble appréciée par le nouvel arrivant, mais aussi par le personnel déjà en poste qui constate une prise de fonction plus rapide et plus cohérente.

4.2 L'organisation le service pour faciliter la participation des personnes protégées

4.2.1 La valorisation des échanges entre professionnels

Proposer et soutenir un travail d'équipe, garantir l'expression des professionnels, partager les informations à tous les niveaux (verticalement et horizontalement), favoriser les échanges entre mandataires... sont des éléments primordiaux permettant aux professionnels de se positionner sur leur intervention et de prendre du recul face à des situations parfois difficiles. L'organisation du service est adaptée aux besoins des professionnels et facilite le partage de savoirs et de bonnes pratiques³⁹².

La pluridisciplinarité

Le soutien des échanges pluridisciplinaires apparaît important. « *Les travailleurs sociaux n'hésitent pas à interroger leurs collègues juristes pour des explications portant notamment sur les décisions de justice qu'ils viennent de recevoir, voire pour la réalisation de certains courriers complexes à destination de professionnels avocats ou notaires, ou encore lorsque la situation patrimoniale de la personne est difficile à appréhender de par la nature des avoirs. Les travailleurs sociaux sont eux souvent sollicités pour le réseau qu'ils ont mis en place avant et depuis leur entrée dans l'association. Ils connaissent, de plus, les rouages de l'administration et savent, en général, quel organisme saisir lorsque des problèmes d'ordre social sont à résoudre* » explique BOUALI C.³⁹³ pour justifier la légitimité de disposer de profils complémentaires au sein d'un service.

³⁹⁰ BOUALI C. *Réorganiser un service de tutelles pour garantir les droits et libertés des personnes protégées. La mise en place de la réforme du 5 mars 2007 dans une association tutélaire*, Mémoire, Rennes : EHESP, 2008, p.74

³⁹¹ Il faut noter que le mémoire cité a été rédigé avant la mise en œuvre de la loi du 5 mars 2007

³⁹² BOUTTIER P., actes de la journée d'études de l'ANDP, 25 janvier 2008

³⁹³ BOUALI C. *Réorganiser un service de tutelles pour garantir les droits et libertés des personnes protégées. La mise en place de la réforme du 5 mars 2007 dans une association tutélaire*, Mémoire, Rennes : EHESP, 2008, p.40

La cohésion d'équipe

Le service incite les professionnels à collaborer entre eux. Il faut « *pouvoir compter sur les autres* », être assuré de la « *cohésion d'équipe* » et du « *soutien des membres* » rapportent des mandataires³⁹⁴. L'importance du système de communication au sein du service est soulignée, « *participer dans les réunions permet de partager des situations difficiles et d'envisager diverses solutions* » mais également de traiter les rivalités qui risquent d'apparaître entre les équipes³⁹⁵. Par ailleurs, les espaces de travail et de détente sont réfléchis par la direction pour renforcer cette cohésion d'équipe.

Les réunions régulières

L'encadrement propose des réunions régulières à ses collaborateurs qui créent un cadre rassurant pour les professionnels. Ils peuvent échanger sur leurs pratiques, leurs difficultés. Elles sont l'occasion d'établir un calendrier prévisionnel, de répartir les tâches et les nouveaux dossiers et d'assurer un suivi des professionnels. Les professionnels développent leurs connaissances grâce à des échanges pluridisciplinaires entre les participants et à des formations spécifiques dispensées par les cadres ou des intervenants extérieurs (nouvelles dispositions législatives, organisation du travail, focus sur un point particulier de l'accompagnement – DIPM, visites à domicile, relations à l'utilisateur dans le cadre d'un comportement violent...). Certains de ces espaces sont des opportunités pour « *permettre, grâce à un temps de parole avec un cadre hiérarchique, de décrystalliser certaines situations complexes ou difficiles de l'avis des autres salariés et un guidage de la chef de service*³⁹⁶ ». Un service a institué un groupe « éthique » qui interroge les pratiques du quotidien. Il est animé par la directrice, la chef de service ou un mandataire. Les informations communiquées et les réflexions menées sont ensuite relayées à l'ensemble de l'équipe en réunion de service.

L'éthique du bien dire et la liberté d'expression

Il est également nécessaire d'assurer une « *éthique du bien dire* »³⁹⁷ en favorisant des positions d'écoute et de respect pour développer une culture d'expression, d'information et de participation chez les professionnels. En effet, comment faire participer le majeur protégé si les professionnels eux-mêmes ne sont pas en mesure de s'associer à cette démarche en interne ? Le service définit un cadre de travail afin de permettre la parole de chacun, le respect de la discrétion quant aux propos tenus, l'absence de jugement sur la pratique d'un collègue. Il est attentif au respect de la liberté d'expression auprès des instances visant à recueillir la parole des professionnels (analyse de pratiques, groupes d'expression...).

Les relectures en groupe

L'expression peut être subversive au sens où elle est expression des désirs, des peurs, des souffrances... impressions accentuées par le sentiment d'isolement relativement présent chez les mandataires³⁹⁸ dans leur quotidien alors même qu'ils sont confrontés à des situations difficiles³⁹⁹. Des instances spécifiques sont mises en place pour favoriser la prise de recul nécessaire par rapport à des cas complexes, des tâches particulières ou la vie du service. La direction veille à « *favoriser*

³⁹⁴ Enquête terrain – Equipe projet Anesm

³⁹⁵ *La participation des usagers, Enjeux et Méthodes*, ANDESI- UNAPEI, en collaboration avec la DGAS, 2005

³⁹⁶ BOUALI C. *Réorganiser un service de tutelles pour garantir les droits et libertés des personnes protégées. La mise en place de la réforme du 5 mars 2007 dans une association tutélaire*, Mémoire, Rennes : EHESP, 2008, p.64

³⁹⁷ COMBRES A-M., actes de la journée d'études de l'ANDP du 25/01/2008

³⁹⁸ *Mandataires Judiciaires à la Protection des Majeurs, Associations mandataires*, CREA Nord pas de Calais, Etude réalisée en mai 2011, 33pages, p. 5

³⁹⁹ BOUTTIER P., actes de la journée d'études de l'ANDP, 25 janvier 2008

l'échange des expériences et pratiques entre salariés, ainsi que la « prise de recul » : analyse des pratiques professionnelles, recours à des personnes ressource... »⁴⁰⁰.

Une professionnelle justifie le bien-fondé de ces dispositifs : *« il est nécessaire de pouvoir échanger, entre professionnels, sur des situations complexes qui posent problème et de permettre ainsi une remise en question des positionnements auprès des usagers, de rechercher d'autres types de réponse et de redonner du sens et des valeurs à son travail. Cette écoute entre pairs a une résonance positive sur l'écoute des usagers. [...]. Le travailleur social n'est pas seulement perçu dans un rôle de prescripteur mais de co-responsable dans une action sociale »⁴⁰¹. « C'est une instance qui permet de nous déculpabiliser ». Un professionnelle explique « j'ai besoin d'un professionnel qui aille au fond des choses, quelqu'un d'aidant. On peut se sentir responsable de certaines situations. Il faut être écouté et entendu. Si on va voir les cadres du service, c'est différent. Ils ne nous apportent pas le même soutien, ils n'ont pas la même connaissance du public et du terrain. J'ai aussi besoin que l'on me donne des clés, des outils de compréhension et des techniques pour que les accompagnements s'améliorent sans cesse »⁴⁰².*

Certains services proposent des temps de médiation, de régulation ou d'échange sous la forme de groupe de type « analyse des pratiques ». Des instances spécifiques peuvent être prévues par métier type comme par exemple une instance pour les assistants, différente de celle prévue pour les mandataires, une autre pour le personnel d'accueil, chaque type de professionnel se trouvant confrontés à des problématiques spécifiques. D'autres services préfèrent proposer une instance collégiale afin d'instaurer un recul plus important en apportant des regards différents⁴⁰³. Par ailleurs certains espaces de parole prévoient l'absence des cadres. *« On peut craindre une influence de la direction. Les professionnels peuvent être impressionnés par la hiérarchie et ne pas oser s'exprimer et donner leurs idées. Un échec sera alors inévitable et la coopération nulle »⁴⁰⁴.* Quelque soit le dispositif choisi, le cadre de la parole doit être suffisamment solide et constituer pour tous une garantie⁴⁰⁵.

L'animation du groupe d'analyse des pratiques par un tiers extérieur au service semble faciliter la distanciation par sa position allogène au service en mettant en perspective les situations sous un angle différent de celui proposé par les professionnels du service et en identifiant des problématiques que les salariés n'avaient pas envisagées. En outre, des compétences spécifiques sont nécessaires pour animer ce type d'instance. En effet, recueillir des expériences parfois ayant été vécues difficilement par les professionnels requièrent de l'intervenant des qualités de diplomatie et de psychologie tout en ayant une connaissance du milieu dans lequel il intervient. Par ailleurs, le changement de superviseur permet d'éviter que les professionnels, mais aussi l'intervenant, ne s'essouffent. Un service a identifié que la durée de 4 à 5 ans d'accompagnement par le même psychologue semblait être la période à l'issue de laquelle le travail réalisé dans cette instance ne porterait plus ses fruits⁴⁰⁶.

⁴⁰⁰ Références éthiques et déontologiques UNAF-UDAF : valeurs et conduites dans nos services mandataires judiciaires à la protection des majeurs, UNAF, 2010

⁴⁰¹ FLAGEUL M. L'exercice de la citoyenneté dans l'accès aux droits des personnes les plus en difficulté, *Vie Sociale*, n°4/2002, p.63

⁴⁰² Enquête terrain équipe projet Anesm

⁴⁰³ Enquête terrain équipe projet Anesm

⁴⁰⁴ Enquête terrain – Equipe projet Anesm

⁴⁰⁵ *La participation des usagers, Enjeux et Méthodes*, ANDESI- UNAPEI, en collaboration avec la DGAS, 2005

⁴⁰⁶ Enquête terrain équipe projet Anesm

4.2.2 L'accessibilité du service

L'accessibilité du service est favorisée au moyen de locaux aménagés avec une signalétique adaptée et de modalités de permanences variées.

L'accessibilité physique du service

L'accessibilité fait référence à la possibilité de parvenir physiquement au service, ce qui suppose que :

- le service soit identifiable par les usagers. Le positionnement de panneaux indicateurs à proximité du service pour identifier son accès en est un moyen, comme l'utilisation d'un logo.
- lorsque le service propose des permanences dans ses locaux, des transports en commun soient à proximité. Le cas contraire, les permanences *in situ* peuvent être proposées.
- des moyens spécifiques soient prévus pour faciliter l'accès au public handicapé (un interphone adapté aux personnes malentendantes, des locaux pensés pour accueillir des publics handicapés moteurs- rampe d'accès, toilettes adaptées, ascenseurs, portes aux dimensions des fauteuils roulants...).

La disponibilité des professionnels

La participation des personnes est encouragée si les professionnels sont disponibles pour répondre à ses demandes (le mandataire responsable de l'application de la mesure comme tout autre professionnel du service). Si cette question est conditionnée par les moyens (nombre de mesures par ETP par exemple), les questions d'organisation sont également importantes afin de répartir la charge de travail de façon adéquate et éventuellement de développer les mutualisations.

L'organigramme du service est élaboré de manière à favoriser l'expression et la participation des personnes protégées. Ainsi, la répartition du temps de travail entre celui consacré à l'administratif et celui dédié au majeur peut être questionnée. Les mandataires déplorent souvent de ne pas être plus présents auprès des personnes protégées. Certains services ont travaillé sur des binômes mandataires-assistants administratives. Le rôle des assistants est principalement de seconder les mandataires dans leurs tâches administratives pour les rendre plus disponibles auprès des majeurs. Les « assistant tutélaire », agissant sous la responsabilité du mandataire judiciaire déchargent le mandataire qui se recentre sur son cœur de métier, l'accompagnement de la personne⁴⁰⁷. Ainsi, les mandataires « *ne sont plus parasités, dans leur quotidien, par des tâches complexes, mais parfois fastidieuses qui peuvent être prises en charge par du personnel administratif. [...] Ce mécanisme a pour effet de « valoriser à la fois les délégués qui peuvent se consacrer à l'accompagnement social des personnes, et les secrétaires qui voient leurs fonctions de secrétariat s'enrichir de nouvelles tâches autres que la simple saisie de données* »⁴⁰⁸. Les effets pour les usagers sont importants aussi puisqu'ils « *bénéficient d'une prestation de qualité fondée sur une prise en charge individualisée et une plus grande disponibilité du professionnel* ». D'autres services ont créé des postes de secrétaires-comptables ayant vocation à travailler avec trois mandataires. « *Elles sont principalement chargées de la frappe des courriers et rapports, des règlements aux fournisseurs pour les personnes protégées, de la mise à jour des soldes bancaires des comptes appartenant aux personnes* » précise BOUALI C.⁴⁰⁹. Certains services développent des fonctions spécifiques ou « *services supports* »⁴¹⁰ pour apporter un éclairage à une question technique (par exemple : un juriste spécialisé sur les questions de

⁴⁰⁷ ALPEROVITCH-MIKOLAJCZAK S. Une organisation à revoir, témoignage de L.BARBIER, Directeur général d'Ariane 59, *Parents&Amis Gestionnaires*, n°178, juin 2009, p ;15

⁴⁰⁸ BOUALI C. *Réorganiser un service de tutelles pour garantir les droits et libertés des personnes protégées. La mise en place de la réforme du 5 mars 2007 dans une association tutélaire*, Mémoire, Rennes : EHESP, 2008, p. 60

⁴⁰⁹ BOUALI C. *Réorganiser un service de tutelles pour garantir les droits et libertés des personnes protégées. La mise en place de la réforme du 5 mars 2007 dans une association tutélaire*, Mémoire, Rennes : EHESP, 2008, p.39

⁴¹⁰ *Mandataires Judiciaires à la Protection des Majeurs, Associations mandataires*, CREAL Nord pas de Calais, mai 2011, 33pages, p.11

patrimoine et de succession, un responsable qualité chargé des questions relatives à la consultation des usagers...)

L'organisation de la répartition des mesures de protection

Des services ont choisi de répartir les mesures par secteur géographique afin de limiter les temps de déplacement des délégués et favoriser ainsi le nombre de visites à domicile.

Des services ont choisi de spécialiser certaines antennes ou professionnels en fonction des besoins des publics. Par exemple, un service a mis en place une antenne dédiée pour les mesures au bénéfice des personnes âgées.

BOUALI C. a choisi d'adapter l'organisation du service en fonction des compétences spécifiques des mandataires. *« Certes, les critères principaux d'attribution restent le lieu de vie de la personne et le nombre de personne qu'il a en charge. Mais je tiens absolument à ce que l'élément humain soit pris en considération et c'est à ce niveau que la pluridisciplinarité trouve sa valeur. Certains travailleurs sociaux m'ont indiqué, par exemple, avoir des affinités particulières avec les personnes en situation de dépendance (alcool, toxicomanie, jeux...), alors que d'autres trouvent pleinement un sens dans leur intervention lorsque la personnes concernée a une vie de famille et assume la charge d'enfants, ou d'autres encore parviennent à nouer d'excellentes relations avec les personnes résidentes en foyer et travaillant en ESAT pour lesquelles un accompagnement différent est requis. Les juristes sont, pour la plupart, davantage à l'aise avec les personnes âgées qui sont plus aisées et ont souvent des patrimoines mobiliers et immobiliers à gérer. De même, la prise en charge de personnes rencontrant des difficultés d'ordre juridique (succession, divorce compliqué, rente viagère, fonds de commerce...) se révèle plus adaptée lorsqu'elle est réalisée par une personne ayant des connaissances juridiques que par un travailleur social, si intéressé soit-il dans la réalisation des démarches. [...] Je me suis rendue compte que ces pré-choix étaient également valables pour les personnes protégées comme un effet miroir : elles se trouvent également plus à l'aise avec certains professionnels plutôt que d'autres et justement souvent avec les délégués qui ont manifesté un intérêt particulier pour leur situation précise. Leur parole a aussi un sens, et sans nous apparenter à u service supermarché dans lequel les personnes protégées pourraient choisir le délégué à la tutelle qu'elles souhaitent pour telle ou telle raison, je tiens compte des affinités ou inimitiés qui pourraient se manifester »⁴¹¹.*

Les permanences réalisées dans les locaux du service

Des permanences physiques, à des jours et créneaux horaires fixes connus du public accueilli ont généralement lieu dans les locaux des services. Les majeurs peuvent prendre rendez-vous à l'avance, le jour même auprès de la personne chargée de l'accueil, se présenter si une urgence se présente ou s'il souhaite remettre un document par exemple⁴¹².

Plusieurs éléments semblent favoriser la qualité des permanences :

- la possibilité d'assurer la confidentialité des entretiens physiques et téléphoniques
- la possibilité d'assurer la sécurité des professionnels.

⁴¹¹ BOUALI C. Réorganiser un service de tutelles pour garantir les droits et libertés des personnes protégées. La mise en place de la réforme du 5 mars 2007 dans une association tutélaire, Mémoire, Rennes : EHESP, 2008, p.39

⁴¹² Mandataires judiciaires à la protection des majeurs, Associations mandataires, CREAI Nord Pas de Calais, mai 2011, 33 pages, p.11

L'accessibilité des permanences téléphoniques

Le fonctionnement de ces permanences téléphoniques varie d'une structure à l'autre :

- chaque mandataire prend en charge une permanence téléphonique par semaine.
- les mandataires n'ont pas de permanence téléphonique mais transmettent leur ligne directe aux majeurs qui peuvent les contacter à tout moment. Le standard est ainsi désengorgé et les mandataires répondent directement aux besoins des personnes protégées, qui, dans les enquêtes de satisfaction affirment souvent ne pas pouvoir joindre facilement le service. « *Parfois prendre cinq minutes avec la personne au téléphone on peut prendre ça pour du bavardage inutile, mais ça va rassurer le majeur, ces cinq minutes vont être décisives.* » justifie un mandataire sur l'importance de prendre le temps de répondre au téléphone. Un répondeur téléphonique intervient lorsque le mandataire n'est pas disponible pour recueillir la parole du majeur sous protection.
- la permanence est gérée par la secrétaire en charge de l'accueil des personnes. Celle-ci filtre et oriente les appels en fonction des besoins, en indiquant les délais de réponses du mandataire ou transfère l'appel si le mandataire est disponible.
- dans certains services, la permanence téléphonique a lieu au même moment que la permanence physique.

Des dysfonctionnements sont souvent relevés par les majeurs⁴¹³ : « *Quand on téléphone, on a besoin d'être rassuré et en fait, finalement, j'ai pas l'information car je n'arrive pas à joindre mon délégué car c'est impossible de le joindre. Je suis frustré et du coup, ça ne me rassure pas, ça me stresse encore plus* », « *Le standard me donne envie de péter les plombs. Et je paie pourtant. Ils doivent me répondre.* », « *Ils ne nous rappellent pas toujours, même si on laisse un message* », « *Moi, je peux pas me déplacer, je sais pas prendre le bus toute seule, donc je suis obligée d'appeler par téléphone, et j'arrive jamais à les joindre, alors maintenant, j'ai arrêté de les appeler... C'est dommage car parfois j'en aurais bien besoin pour faire des trucs... Je les fais pas du coup...* », « *Y a des trucs trop compliqués, on ne peut pas tout expliquer par téléphone, comme les comptes. Quand je comprends pas, que je l'appelle pour qu'elle me donne des informations, je comprends rien dans ses réponses, elle n'est pas claire au téléphone, alors du coup je panique, c'est pire* ».

Certains services ont développé des pratiques afin d'améliorer le fonctionnement de ces permanences :

- un fichier informatique relève le nombre d'appels, les mandataires ayant/n'ayant pas répondu au majeur, le nom du majeur, le nombre de fois qu'il a appelé en vain, etc. Ce logiciel assure une meilleure traçabilité et un suivi de la qualité des prestations.
- les temps d'attente en ligne sont enregistrés.

Certains services communiquent aux majeurs les adresses électroniques des mandataires. Les personnes protégées semblent favorable à cette initiative même si elle doit être réfléchiée en équipe et ne pas être prioritaire sur le contact physique. « *Pouvoir contacter son délégué par internet c'est super !* », « *les choses vont plus vite. On a un accusé de réception, on est sur qu'il a eu notre message, à la différence du téléphone* », « *ils font plus de choses quand c'est par internet* », « *on n'est pas obligé de passer par le standard qui est fatigant* »⁴¹⁴.

⁴¹³ Enquête terrain – Equipe projet Anesm

⁴¹⁴ Enquête terrain – Equipe projet Anesm

L'adaptation des modalités de rencontres aux problématiques des personnes : les permanences décentralisées et les visites à domicile

Lorsque les usagers ne sont pas en mesure de se déplacer vers le service, certains services proposent des rencontres dans des locaux décentralisés. Le Creai Nord Pas de Calais précise que « *les permanences extérieures sont utiles sur certains territoires où le maillage en transport en commun est insuffisant ou inadapté au regard de l'implantation du site (...) Cette accessibilité est d'abord garantie par l'implantation d'un ou plusieurs sites en fonction du territoire couvert par le service ou dans des locaux loués ou prêtés à cet effet par les CCAS, Maisons de la justice, maisons associatives...* »⁴¹⁵. Le schéma régional de la Haute-Normandie des mandataires judiciaires à la protection des majeurs et des délégués aux prestations familiales envisage de créer ou développer des « *lieux de permanences dans des lieux publics tels que les pôles sociaux, les tribunaux* » pour « *rapprocher l'offre de la demande* »⁴¹⁶. Le référentiel OLIVE de la FNAT le recommande également⁴¹⁷.

Lorsque les usagers ne sont en mesure de se déplacer ni vers la structure, ni vers une permanence décentralisée le mandataire se rend à leur domicile. « *Les visites à domicile sont indispensables pour les usagers éloignés ou à mobilité réduite et ceux qui résident dans des établissements spécialisés* »⁴¹⁸. Les modalités d'organisation des visites à domicile peuvent poser certaines difficultés pointées par certains majeurs :⁴¹⁹ « *Mon curateur me prévient par courrier quand il vient me voir. Elle ne vient pas à l'heure. Elle ne me prévient pas. Parfois, elle oublie de venir, mais c'est normal, elle a tellement de travail.* », « *y a certains curateurs qui prennent le temps. Mais combien de temps ils doivent rester avec nous quand ils viennent nous voir ? Ce serait bien de savoir combien de temps ils restent pour nous organiser* », « *oui, moi, si c'est pour qu'elle vienne juste cinq ou dix minutes, franchement, je ne vois pas l'intérêt* », « *en plus ça nous bloque, car nous, on reste, et souvent ils ont du retard* ».

4.2.3 La continuité de l'exercice de la mesure

Développer la qualité de la prise en charge nécessite de prendre en compte la continuité du suivi⁴²⁰. Cette prérogative garantit au majeur une réponse adaptée en cas de besoin mais aussi évite l'épuisement professionnel. La continuité du service. s'articule autour de la gestion des absences des professionnels (prévisibles et imprévisibles)⁴²¹ et de la gestion des urgences liées à la situation de la personne.

Le référentiel OLIVE de la FNAT précise « *Le service met en place une organisation permettant la meilleure qualité de service aux personnes et garantissant la continuité* ». Il apprécie ce critère au regard de « *l'adéquation de l'organisation aux besoins des personnes protégées – horaires, plannings – de l'organisation de la continuité par les modalités de remplacements, l'organisation des congés, les transmissions écrites et orales, la coordination, mais aussi la traçabilité relative aux agendas des délégués* »⁴²².

⁴¹⁵ Mandataires Judiciaires à la Protection des Majeurs, Associations mandataires, CREAL Nord pas de Calais, Etude réalisée en mai 2011, 33pages, p.11

⁴¹⁶ Schéma régional de la Haute-Normandie des mandataires judiciaires à la protection des majeurs et des délégués aux prestations familiales, DRJSCS de Haute-Normandie, Pôle Jeunesse et Cohésion Sociale, p.72, 101p.

⁴¹⁷ Référentiel d'évaluation interne, services mandataires judiciaires à la protection des majeurs, guide méthodologique, p.51, FNAT, 2010, 59p

⁴¹⁸ Mandataires Judiciaires à la Protection des Majeurs, Associations mandataires, CREAL Nord pas de Calais, Etude réalisée en mai 2011, 33pages, p.11

⁴¹⁹ Enquête terrain – Equipe projet Anesm

⁴²⁰ Certification Qualicert « services des tutelles et qualité : des engagements certifiés au service des usagers »

⁴²¹ Mandataires judiciaires à la protection des majeurs, Associations mandataires, CREAL Nord Pas de Calais, mai 2011, 33 pages, p.6

⁴²² Référentiel d'évaluation interne, services mandataires judiciaires à la protection des majeurs, guide méthodologique, p.53, FNAT, 2010, 59p

Plusieurs éléments favorisent la continuité de l'exercice de la mesure :

- « la présence d'un cadre référent par site est un élément fondamental dans la continuité du service apporté aux usagers »⁴²³. Il est responsable de la gestion des plannings. Sa suppléance lors de ses absences doit elle aussi être envisagée.
- des délégations de pouvoirs et de signatures claires et régulièrement actualisées par l'institution⁴²⁴.
- la mise en place d'un parcours de prise en charge lorsque le mandataire est absent ou s'il rencontre des difficultés dans la prise en charge de la personne protégée⁴²⁵.
- la mise en place de procédure en cas de demande urgente d'un majeur et de l'absence du mandataire référent.
- les transmissions écrites permettent de laisser une trace des éléments relevant du suivi du majeur⁴²⁶ et facilitent le travail du « remplaçant » le temps de l'absence ou lors de la prise de poste.
- l'information du bénéficiaire des modalités de réponse en cas d'urgence et de remplacement. Un majeur témoigne. « je suis informé tous les ans des vacances de mon tuteur. Elle m'envoie en début d'année son planning. Elle n'indique pas qui la remplace vraiment, mais en cas d'urgence je peux appeler le standard ». Cette information permet de prévenir les risques de perturbations du comportement du majeur, placé de fait dans une situation qui le fragilise. Les changements définitifs de mandataires perturbent certaines personnes protégées. « Quand y a un changement de tuteur, je suis paumé. J'ai changé six fois. », « J'ai été averti du changement de tuteur par lettre et on ne m'a pas expliqué pourquoi », « y a que des côtés négatifs à changer de tuteur », « J'ai été prévenu trois mois après que j'avais changé de tuteur », « On est mal à l'aise quand on change de tuteur, on a peur qu'il nous comprenne pas, ou alors de tout devoir réexpliquer, ou qu'il change ce que l'autre avait dit avant »⁴²⁷.
- l'organisation du travail en binôme ou en trinôme avec plusieurs mandataires. Ce travail peut être encouragé par une configuration physique des bureaux (un trinôme par pièce de travail, les bureaux étant agencés de façon à multiplier les échanges entre professionnels). Les informations circulent, le mandataire connaît les grandes lignes des dossiers de son collègue. Les échanges sont décuplés (les appels téléphoniques font l'objet d'un débriefing si cela est nécessaire, les questions stratégiques d'accompagnement sont discutées, les propos sont entendus par l'ensemble du trinôme, les fichiers sont souvent partagés. Ainsi, s'il part en congé, qu'il est absent pour raison médicale ou autre, le majeur dispose d'un suivi cohérent et adapté au plus près de ses préoccupations. Un majeur protégé plébiscite ce type de fonctionnement « ca serait bien que mon délégué travaille avec un autre délégué et qu'ils me connaissent tous les deux bien, mon dossier, mes papiers, moi... car au moins, pendant les vacances, si j'ai une urgence, j'aurai l'impression qu'il maîtrise aussi ma situation et du coup qu'il me donne de bons conseils et de bonnes informations »⁴²⁸.

⁴²³ Mandataires judiciaires à la protection des majeurs, Associations mandataires, CREAI Nord Pas de Calais, mai 2011, 33 pages, p.10

⁴²⁴ Charte de l'Association Nationale des Juges d'Instance et du Groupe d'Etude des Services de Tutelles de l'Ouest pour la protection juridique des majeurs.

⁴²⁵ Schéma régional des Pays de Loire, p.81, 181p.

⁴²⁶ Par ailleurs, depuis la loi 2002-2, chaque usager peut avoir accès à son dossier. Par conséquent, cette préconisation des écrits incite les professionnels à réfléchir sur la qualité et la pertinence des informations qu'ils inscrivent au dossier de la personne, et ce d'autant plus que la continuité est assurée par une personne qui n'a pas vocation à suivre la personne de façon continue, sinon sur un laps de temps plus ou moins déterminé. Toutes les informations ne sont pas nécessaires pour assurer ce suivi.

⁴²⁷ Enquête terrain – Equipe projet Anesm

⁴²⁸ Enquête terrain – Equipe projet Anesm

4.3 Les partenariats au service de la personne protégée et l'ouverture sur l'environnement

Le travail en réseau et une bonne coordination sont indispensables pour assurer une cohérence et une continuité dans le parcours de vie de la personne protégée⁴²⁹. Cette exigence est notamment rappelée dans la loi 2002-2 rénovant l'action sociale, la loi du 5 février 2005 sur l'égalité des droits et des chances à la participation et à la citoyenneté des personnes handicapées, la loi du 5 mars 2007 réformant la protection juridique des majeurs.

4.3.1 L'information des partenaires des droits des personnes protégées et du contenu des mandats

Une méconnaissance des droits des personnes protégées et du rôle des mandataires

Le rapport à destination du Médiateur de la République remis en février 2011 concernant la maltraitance financière à l'égard des personnes âgées dans les ESSMS révèle que la connaissance de la loi du 5 mars 2007 est encore fortement méconnue du grand public d'une part, des personnes susceptibles de bénéficier d'une mesure de protection d'autre part et également des professionnels chargés de mettre en œuvre ces dispositions. Ainsi, qu'ils s'agissent des magistrats, des mandataires, des médecins agréés, des directeurs d'établissements, du personnel du service, la sensibilisation voire même la formation semblent insuffisantes.

Cette méconnaissance des droits des personnes placées sous mesure de protection et du rôle du mandataire est également observée par le CREAI du Nord Pas de Calais : « *il existe une profonde méconnaissance par les structures hospitalières et les services de médecine de la réalité de la protection juridique des majeurs. La loi de 2007 reste peu connue, les confusions fréquentes* ».

Des personnes protégées témoignent également de cette méconnaissance : « *les vendeurs veulent l'accord du curateur même si j'ai le droit d'acheter tout seul. Ils ne savent pas que j'ai le droit de le faire tout seul. Parfois ils appellent mon tuteur, parfois je dois revenir avec une lettre, parfois je dois même le faire se déplacer. Alors que j'ai le droit. Mais ils savent pas* » « *Avec les banques, c'est la galère. Ils veulent s'adresser qu'à mon tuteur. Les banquiers vérifient ce que j'ai le droit de faire en appelant mon curateur pour être sûrs que je suis bien sous curatelle et surtout pour savoir ce qu'ils ont le droit de faire. Le délégué rappelle souvent la règle : je suis en curatelle simple, je peux tirer des sous si je veux* ».

De nombreux services confirment cette analyse⁴³⁰. « *La réforme est un vecteur de communication à saisir pour informer sur les nouvelles dispositions, faire connaître notre activité [service mandataire], les limites de notre intervention, et envisager ensuite éventuellement les partenariats possible, centrés sur les personnes protégées* »⁴³¹. Même si les mandataires semblent bien circonscrire leur territoire d'intervention et ses limites, BOUALI C., directrice d'un service mandataire, constate « *une demande, voire une pression très forte, exercée auprès des délégués à la tutelle pour qu'ils interviennent dans tout type de situation, réalisent même des miracles, comme si la mesure de protection conférait des pouvoirs particuliers, et enlevait aux autres intervenants leurs responsabilités professionnelles propres* »⁴³². La difficulté de communiquer avec les autres intervenants est aussi relevée par le CREAI du Nord Pas de Calais « *Les mandataires ont souvent l'impression d'être le dernier « maillon » pour la personne, devant intervenir pour tout et n'importe quoi. Ils ont le*

⁴²⁹ La participation des usagers, Enjeux et Méthodes, ANDESI- UNAPEI, en collaboration avec la DGAS, 2005

⁴³⁰ Mandataires judiciaires à la protection des majeurs, Associations mandataires, CREAI Nord Pas de Calais, mai 2011, 33 pages, p.22

⁴³¹ Réorganiser un service de tutelles pour garantir les droits et libertés des personnes protégées. La mise en place de la réforme du 5 mars 2007 dans une association tutélaire, C.BOUALI, Mémoire EHESP, 2008, p.71

⁴³² BOUALI C. Réorganiser un service de tutelles pour garantir les droits et libertés des personnes protégées. La mise en place de la réforme du 5 mars 2007 dans une association tutélaire, Mémoire, Rennes : EHESP, 2008, p.42

sentiment d'être sollicités pour tous les aspects de la vie de la personne et éprouvent des difficultés à poser clairement les limites de leur mandat tutélaire⁴³³ ».

Les mandataires sont ainsi parfois associés à des décisions concernant la santé des personnes placées sous leur protection qui ne sont pas de leur ressort. Les médecins méconnaissent souvent leur domaine de compétences.

Un travail de communication nécessaire

Le référentiel OLIVE de la FNAT⁴³⁴ insiste sur le rôle du service relatif à la communication « *sur les missions, le fonctionnement, les prestations et compétences fournies, et ses actions* » en développant « *une stratégie de communication continue, en informant sur le dispositif de protection juridique et les modalités de mises en œuvre par le service, et en sensibilisant les professionnels à l'importance de cette dite communication* ». Le référentiel de l'UNAF le préconise également⁴³⁵.

Les différents schémas régionaux insistent sur ce travail en partenariat et cette importance de (re)connaître le champ de compétences du mandataire, en particulier lorsque les personnes protégées sont atteintes de troubles psychiques⁴³⁶.

L'investigation conduite par le Médiateur de la République a identifié la nécessité de sensibiliser les médecins agréés sur le caractère exceptionnel de la dispense d'audition⁴³⁷, compte tenu des certificats médicaux en nombre conséquent transmis au juge des tutelles et préconisant l'absence de la personne protégée à l'audition. Les médecins agréés disposent d'une information incomplète sur le contenu des mesures de protection et leur gradation (comme par exemple la faculté de mettre en place un mandat spécial) les amenant à rédiger des certificats médicaux de dispense d'audition trop systématiquement, faute d'en percevoir les enjeux⁴³⁸. Ils ne semblent pas avoir mesuré la portée de la présence de la personne protégée et ses incidences pour la suite de l'exercice de la mesure. La mission d'étude diligentée par le Médiateur de la République propose de leur offrir une information ciblée lors de leur inscription, par le Procureur de la République, sur la liste d'habilitation⁴³⁹.

L'identification des partenaires pouvant intervenir dans le cadre de la mesure

Comme les partenaires distinguent les compétences relevant de leur propre rôle de celles attribuées aux mandataires, ces derniers doivent être en mesure « *d'identifier les différents partenaires, leurs spécificités, leurs champs d'intervention et ses limites, ainsi que leurs articulations, les politiques et les dispositifs qu'ils mettent en œuvre et les institutions chargées de les véhiculer* »⁴⁴⁰. En parallèle, il est nécessaire qu'ils reconnaissent « *les compétences spécifiques et complémentaires de chacun des partenaires et identifient les plus adaptées à chaque situation* »⁴⁴¹.

⁴³³ Mandataires Judiciaires à la Protection des Majeurs, Associations mandataires, CREA Nord pas de Calais, mai 2011, 33pages, p. 6

⁴³⁴ FNAT. Référentiel d'évaluation interne, services mandataires judiciaires à la protection des majeurs, guide méthodologique, p.24, FNAT, 2010

⁴³⁵ Référentiel d'évaluation interne, p.33, UNAF, 2010, 96p.

⁴³⁶ Schémas régionaux des mandataires judiciaires à la protection des majeurs et des délégués aux prestations familiales Midi Pyrénées, Bretagne et Picardie par exemple, 2010- 2014

⁴³⁷ KOSKAS A., DESJARDINS V., MEDIONI J.-P. Rapport *La maltraitance financière à l'égard des personnes âgées dans les ESSMS*, Paris : Médiateur de la République, 2011. p.38

⁴³⁸ KOSKAS A., DESJARDINS V., MEDIONI J.-P. Rapport *La maltraitance financière à l'égard des personnes âgées dans les ESSMS*, Paris : Médiateur de la République, 2011

⁴³⁹ KOSKAS A., DESJARDINS V., MEDIONI J.-P. Rapport *La maltraitance financière à l'égard des personnes âgées dans les ESSMS*, Paris : Médiateur de la République, 2011. p.21

⁴⁴⁰ Références éthiques et déontologiques UNAF-UDAF : valeurs et conduites dans nos services mandataires judiciaires à la protection des majeurs, UNAF, 2010

⁴⁴¹ Références éthiques et déontologiques UNAF-UDAF : valeurs et conduites dans nos services mandataires judiciaires à la protection des majeurs, UNAF, 2010

En outre, le service « *met en œuvre des mesures favorisant l'écoute, la participation et la satisfaction des différents acteurs* » à destination « *des professionnels extérieurs, des bénévoles, des autorités administratives et de contrôle* », préconise la FNAT⁴⁴².

Les modalités d'information auprès des partenaires

Le schéma régional des mandataires judiciaires à la protection des majeurs du Nord Pas de Calais propose que des fiches pratiques et synthétiques détaillant les procédures par thème soient proposées à tous les intervenants agissant auprès de personnes protégées. Il suggère également la création d'un site internet à cet effet⁴⁴³.

Le rapport du médiateur de la République⁴⁴⁴ propose qu'une note d'information sur les différents types de protections juridiques soit disponible pour les directeurs de structure (ils ont connaissance des mesures de tutelle et de curatelle mais souvent ne savent pas qu'il existe des dispositifs moins contraignants pour les personnes). Ces informations peuvent aussi être transmises lors des CVS ou des groupes d'expression à l'ensemble des personnes présentes.

Le CREA du Nord Pas de Calais propose que le travail de communication et d'information en direction des autorités médicales soit relayé par l'ARS et soit réalisé à deux niveaux : aux responsables de services et structures hospitalières d'une part et aux médecins traitant d'autre part.

Certains services ont élaboré un livret de présentation du service qui est remis aux partenaires⁴⁴⁵⁴⁴⁶. Il permet de clarifier l'essentiel des missions d'un service mandataire et le rôle des mandataires dans l'accompagnement des personnes placées sous protection.

Pour faciliter cette communication auprès des partenaires, deux services mandataires d'un même département ont construit ensemble leurs documents institutionnels (notice, règlement...). Ils ont fait appel au Dispositif Local d'Accompagnement (DLA) pour les aider dans cette tâche. Disposer des mêmes outils facilite l'appropriation des documents par les partenaires qui n'ont plus une multitude de protocoles à connaître mais un nombre limité et identifié. Ils peuvent ensuite les expliquer plus aisément, si besoin, aux personnes protégées accueillies par leurs structures.

La FEHAP a édité un « guide des sigles » pour faciliter le dialogue intersectoriel⁴⁴⁷.

Des informations plus informelles sont dispensées au quotidien par les mandataires aux partenaires. Par exemple, les appels téléphoniques des partenaires relatifs à un dossier d'une personne sous protection sont des occasions pour préciser le rôle et les fonctions du mandataire.

Les chartes multi- sectorielles

Le rapport du médiateur de la République préconise d'élaborer et diffuser des protocoles de bonnes pratiques pour éviter les abus, les manquements voire les risques de maltraitance :

- élaborer un code de bonnes conduites, une charte déontologique multisectorielle, à destination des acteurs intervenant dans le champ de la mesure de protection⁴⁴⁸.
- développer au sein des banques des protocoles de bonnes pratiques vis-à-vis de la clientèle « majeurs protégés ».

⁴⁴² Référentiel d'évaluation interne, services mandataires judiciaires à la protection des majeurs, guide méthodologique, p ; 27, FNAT, 2010

⁴⁴³ Schéma régional des mandataires judiciaires à la protection des majeurs et des délégués aux prestations familiales 2010-2014, Nord Pas de Calais, p.102, 112p.

⁴⁴⁴ KOSKAS A., DESJARDINS V., MEDIONI J.-P. Rapport *La maltraitance financière à l'égard des personnes âgées dans les ESSMS*. Paris : Médiateur de la République, 2011, pp.22-23

⁴⁴⁵ Schémas régionaux des mandataires judiciaires à la protection des majeurs et des délégués aux prestations familiales Midi Pyrénées, 2010-2014, p.34

⁴⁴⁶ Référentiel qualité de l'Indre

⁴⁴⁷ FEHAP. Guide des sigles, *La gazette Santé sociale*, paris : FEHAP, 2010-2011

⁴⁴⁸ KOSKAS A., DESJARDINS V., MEDIONI J.-P. Rapport *La maltraitance financière à l'égard des personnes âgées dans les ESSMS*. Paris : Médiateur de la République, 2011, p.24

Certains services ont construit des chartes de partenariat. Par exemple, l'Association Nationale des Juges d'Instance et le Groupe d'Etude des Services de Tutelles de l'Ouest ont élaboré une charte visant à identifier les compétences de chacun des professionnels⁴⁴⁹ et définir les modalités de respect des droits attachés à la protection juridique⁴⁵⁰.

La formation

Certains services ont mis en place des formations⁴⁵¹ à destination des professionnels dont le champ d'intervention est différent de celui des services mandataires mais qui agissent aussi auprès de la personne protégée. Ces modules ont été créés afin de proposer un accompagnement global à la personne et avoir une stratégie d'intervention cohérente. « *Il faut savoir qui fait quoi* » rapporte un professionnel, « *sinon, on se perd, on agit en doublon parfois, et c'est le majeur qui en pâti* ».

4.3.2 L'articulation des actions des différents intervenants dans le cadre du projet global de la personne

La coordination au service d'un accompagnement global

Les partenaires des services mandataires sont nombreux (familles, personnels médicaux et soignants, organismes sociaux, administrations, bailleurs, etc.). Ceci nécessite un travail de coordination. BAUER M., directeur général de l'UDAF du Finistère explique : « *L'exercice de la mesure de protection de manière solitaire n'est plus possible. Nous nous devons d'être en lien avec les acteurs du secteur médico-social et de faire partie de la coordination des actions mises en œuvre autour de la personne protégée. Au regard de la diversité des profils des usagers, nos partenaires potentiels présentent une grande variété qu'il nous faut appréhender. Ce travail de rapprochement ne doit pas être négligé*⁴⁵² ». Les personnes protégées bénéficient souvent de l'intervention de différents professionnels (assistant du service social, aide à domicile, médecin psychiatre, infirmière, mandataire...). Le risque étant de fragmenter l'intervention s'ils ne se connaissent pas. Au sein même d'un service, l'accompagnement peut être morcelé en dissociant les aspects administratifs, des aspects sociaux ou/et juridiques, la personne protégée voit le nombre d'interlocuteurs grandir, accentuant sa perte de repères. Le cloisonnement renforce l'isolement du majeur⁴⁵³ et le place dans une position passive si l'intervention n'a pas été réfléchi par l'ensemble des acteurs au préalable. BAUER M. et MEAR C. précisent le « *dialogue est nécessaire pour réussir techniquement la coordination ou le passage de relais entre intervenants et assurer la cohérence globale du parcours de la personne et voir concrètement une amélioration de la situation sociale, médicale, financière...Il est primordial d'être en capacité d'écouter, de réunir les différents professionnels qui interviennent auprès de l'utilisateur et de recueillir de ces professionnels leurs avis et leurs attentes sur les actions entreprises ou à entreprendre. Toute cette cohérence d'action ne peut que contribuer à améliorer la prestation attendue par l'utilisateur. Si cette cohérence est ressentie, expliquée, admise par l'utilisateur, l'action en sera d'autant bénéfique pour ce dernier*⁴⁵⁴ ». L'UNAF conseille de « *mobiliser le réseau, ou de le constituer, pour construire un projet de réponse global, soucieux d'articuler les interventions autour d'objectifs communs, cohérents et partagés* »⁴⁵⁵. Les partenariats à visée opérationnelle recentrent les actions autour de la personne protégée et les articulent. La personne protégée, concertée et

⁴⁴⁹ Charte de l'association Nationale des Juges d'instance et du Groupe d'Etude des Services de Tutelles de l'Ouest, 2008

⁴⁵⁰ ANGHELOU D. Protection des majeurs, anticiper la réforme, *Direction(s)* n°57, novembre 2008, p. 25 à 31

⁴⁵¹ Mandataires judiciaires à la protection des majeurs, *Associations mandataires*, CREAI Nord Pas de Calais, mai 2011, 33 pages, p.22

⁴⁵² ALPEROVITCH-MIKOLAJCZAK S. Vers plus de qualité et de technicité, entretien avec M. BAUER, *Parents & Amis Gestionnaires*, n°178, juin 2009, p.11

⁴⁵³ IAGS, *L'intervention sociale, un travail de proximité*, Paris : la documentation française, 2005

⁴⁵⁴ BAUER M., MEAR C La réforme de la protection juridique : quel profit pour les majeurs protégés ?, *Vie Sociale*, n°3/2010, p.151 à 161

⁴⁵⁵ Références éthiques et déontologiques UNAF-UDAF : valeurs et conduites dans nos services mandataires judiciaires à la protection des majeurs, UNAF, 2010

associée dans ces démarches, est soutenue, sa capacité à être acteur de son projet est prise en compte. « *Le partenariat et la communication réalisées autour de l'activité constituent un formidable levier permettant de favoriser l'autonomie de la personne : chacun des intervenants, de par ses compétences et son domaine d'intervention, contribue à la mise en place du projet de vie de la personne dans une appréhension globale dans laquelle chacun connaît ses obligations et ses limites. Cela rend ainsi possible un partage d'informations et des actions, et une personnalisation de l'aide qui est apportée à la personne protégée* » explique BOUALI C.⁴⁵⁶.

Les majeurs soulèvent les difficultés de coordination et/ou de connaissances des rôles de chacun⁴⁵⁷. « *Moi, j'ai un service d'accompagnement et un tuteur. C'est bien compliqué, car ils me baladent. Une fois l'un va me dire « faut voir ça avec le service d'accompagnement, c'est pas mon rôle », une autre fois c'est le tuteur qui va me dire la même chose. C'est pas évident de savoir qui fait quoi. Comment je fais moi ?* ». « *Parfois même on a l'impression que même eux ils ne savent pas qui doit faire quoi et comme ils ont plein de boulot, ils nous renvoient de l'un à l'autre.* ». « *Quand je déménage, c'est le rôle du tuteur d'être là. Mais on me dit que c'est le service d'accompagnement. Et l'autre me dit le contraire. Il faudrait redéfinir les rôles de chacun. Ça nous aiderait. Et ça m'énerverait moins* ».

L'UNAF insiste particulièrement sur le rôle du juge et sur l'importance de construire des liens étroits avec lui dans l'intérêt des personnes protégées⁴⁵⁸. Le magistrat, informé des différents éléments relevant de la vie du service ou du majeur, sera plus impliqué et la personne protégée davantage comprise. L'UNAF recommande donc de « *présenter le service à tout nouveau magistrat ou greffier, de communiquer le nom et les coordonnées du professionnel en charge de la mesure, de tenir au courant des changements liés à l'organisation et à la vie du service, de s'organiser pour faciliter les relations de travail et l'accès à l'information et d'aviser des événements divers qui affectent la situation de la personne* ».

Certains mandataires participent aux réunions de synthèse des personnes placées sous leur protection. Cette participation permet d'inscrire le parcours de la personne dans une démarche globale, prenant en compte tous les aspects de sa vie.

La réalisation des projets individualisés en concertation avec les services mandataires (ou inversement concernant le DIPM), permet de ne pas accentuer le risque de confusion pour le majeur. L'UNAF préconise de « *veiller à la cohérence entre le Document Individuel de Protection et le document individuel de prise en charge des établissements d'accueil des personnes protégées* »⁴⁵⁹.

L'articulation des actions relevant d'une mesure de protection ne peut être envisagée sans prendre en compte la personne dans sa globalité et par conséquent sa famille. Le référentiel de l'Unapei précise que « *le service prend en compte l'entourage de la personne durant l'exercice de la mesure* ». Les acteurs peuvent parfois s'appuyer sur elle lorsque cela leur semble opportun (décision difficile à accepter pour le majeur, incompréhension par rapport à un élément de la vie du majeur, isolement ...).

La formalisation des partenariats

La signature de conventions entre le service mandataire et les différents interlocuteurs impliqués formalise le partenariat^{460,461} et harmonise les interventions des acteurs. L'objectif est de proposer un

⁴⁵⁶ BOUALI C. *Réorganiser un service de tutelles pour garantir les droits et libertés des personnes protégées. La mise en place de la réforme du 5 mars 2007 dans une association tutélaire*, Mémoire, Rennes : EHESP, 2008, p.69

⁴⁵⁷ Enquête terrain – Equipe projet Anesm

⁴⁵⁸ *Références éthiques et déontologiques UNAF-UDAF : valeurs et conduites dans nos services mandataires judiciaires à la protection des majeurs*, UNAF, 2010

⁴⁵⁹ *Références éthiques et déontologiques UNAF-UDAF : valeurs et conduites dans nos services mandataires judiciaires à la protection des majeurs*, UNAF, 2010

⁴⁶⁰ Schémas régionaux des mandataires judiciaires à la protection des majeurs et des délégués aux prestations familiales Midi Pyrénées, p.35

accompagnement toujours plus pertinent et adapté en faveur des personnes placées sous mesure de protection. Souvent, les partenariats se créent en fonction de la situation de chaque personne protégée et des différents secteurs géographiques sur lesquels le service agit. La sectorisation favorise des liens entre structures plus près des personnes⁴⁶².

Le référentiel du département de l'Indre souligne que des protocoles doivent être établis avec certains partenaires (magistrats, secteur psychiatrique, bailleurs sociaux, etc.). Ils sont d'autant plus nécessaires que les situations sont difficiles.

Le Schéma régional des mandataires judiciaires à la protection des majeurs et des délégués aux prestations familiales de Champagne-Ardenne précise « *compte tenu de la progression des troubles liés à la santé mentale, les besoins d'articulation avec le système de soins (psychiatrie)* »⁴⁶³.

Exemples de formalisations de partenariats :

Les associations tutélaires du Pas de Calais ont conclu une convention avec la Chambre Départementale des huissiers du Pas de Calais pour les questions relatives aux situations d'endettement/surendettement des personnes protégées⁴⁶⁴.

Un service mandataire et un CMP ont signé une convention de partenariat dans le cadre de l'hospitalisation psychiatrique. Les professionnels travaillent ensemble la sortie, le projet de la personne protégée. L'hôpital informe au préalable le service mandataire pour préparer le retour du majeur à son domicile dans des conditions satisfaisantes. Par ailleurs, « *si cette question a été travaillée au préalable avec le service social de l'hôpital, l'information circule mieux auprès des médecins, qui vont finalement nous informer* » note un professionnel.

Un service mandataire organise une fois par an une réunion avec les magistrats en relation avec lui pour échanger sur les pratiques et les mutualiser pour les harmoniser et faciliter le travail des mandataires.

A l'initiative de l'UDAF 44, les services mandataires, les établissements psychiatriques et la DDASS du département se sont associés à l'élaboration d'une charte de coopération ayant pris conscience que, pour proposer un service de qualité aux usagers, il est nécessaire de mieux connaître les acteurs agissant auprès de ces derniers et d'instituer une véritable collaboration. Les fondements de cette initiative sont inscrits au sein même de la Charte. La collaboration et le partenariat deviennent des prérogatives fondamentales à l'exercice de la prise en charge de l'individu⁴⁶⁵. Chaque action est pensée préalablement en commun de manière à harmoniser l'intervention auprès de la personne protégée. Celle-ci est informée des modalités de cette collaboration. Son projet d'accompagnement est établi de façon commune entre les structures de manière à intervenir efficacement et de concert auprès de la personne de façons globale et transversale.

La prise en compte des réseaux existants

Les réseaux précarité santé mentale par territoire sont relativement nombreux. Ils regroupent les acteurs du social, les services mandataires judiciaires à la protection des majeurs, les services liés à la

⁴⁶¹ *Mandataires Judiciaires à la Protection des Majeurs, Associations mandataires*, CREAL Nord pas de Calais, Etude réalisée en mai 2011, 33 pages, p.18

⁴⁶² *Mandataires Judiciaires à la Protection des Majeurs, Associations mandataires*, CREAL Nord pas de Calais, mai 2011, 33pages, p.12

⁴⁶³ *Schéma régional des mandataires judiciaires à la protection des majeurs et des délégués aux prestations familiales de Champagne-Ardenne 2010-2014*, p.67, DRJSCS, 2010, 98p.

⁴⁶⁴ *Mandataires Judiciaires à la Protection des Majeurs, Associations mandataires*, CREAL Nord pas de Calais, mai 2011, 33pages, p. 20

⁴⁶⁵ Charte de coopération des associations tutélaires et des services psychiatriques de Loire-Atlantique, 2008, UDAF, disponible sur www.udaf44.asso.fr

psychiatrie. Dans ce cadre, les professionnels se rencontrent, échangent⁴⁶⁶, et étudient si besoin la situation d'une personne placée sous protection.

La mise en place d'un réseau précarité santé mentale dans le Nord a stabilisé une situation relevant à la fois du médical, du social et de l'hébergement. Dans cet exemple, « *le majeur protégé était en situation de grande précarité, effectuait des « voyages pathologiques », n'avait aucun domicile fixe et les différents intervenants agissaient toujours en situation de crise. La connaissance des différents partenaires a permis d'identifier les compétences et limites de chacun et de mettre en place un projet co-construit entre les partenaires et avec la personne sous protection. Ainsi, chaque partenaire s'est engagé sur une action spécifique – hébergement, soin, paiement des frais – et l'intéressé a adhéré au projet et a accepté d'entrer dans un processus de soins. Ces démarches ont favorisé une meilleure prise en compte des problématiques du majeur et lui a rendu sa capacité d'être à nouveau acteur de son devenir. Il a pu être soutenu par des personnes ressources* »⁴⁶⁷.

La formalisation des partenariats

Le soutien aux professionnels

Le réseau RADARS⁴⁶⁸ (Réseau d'aide décisionnelle aux réponses sociales) a été créé en janvier 2004 dans le département de la Vendée à l'initiative de l'association Sauvegarde 85, Aria 85 et l'Udaf 85⁴⁶⁹. Il a vocation à soutenir le professionnel en lui apportant des réponses adaptées par rapport à la situation d'un usager dont l'accompagnement est complexe dans son seul domaine de compétences. Rassemblant les professionnels des secteurs juridiques, sociaux et médico-sociaux, il est instance de concertation, de coordination et se réunit selon un calendrier prédéfini. La participation de l'usager est recherchée pour le rendre acteur de son projet de vie. L'usager est impliqué directement dans son choix de vie, il est entendu systématiquement sur toute proposition qui peut être faite, les professionnels le laissent se positionner sur les décisions qui le concernent. Il est averti préalablement qu'une séance de travail va se tenir concernant son dossier et qu'il peut y participer. Un compte-rendu de cette instance lui est remis. RADARS peut être saisi par un professionnel du secteur social, médical ou juridique, l'usager ou sa famille, des intervenants ponctuels auprès de l'usager (bénévole, élu, représentant d'usager...) ou encore une personne chargée de l'ordre public. Cette initiative permet une meilleure connaissance des acteurs agissant sur le territoire, une personnalisation des échanges entre professionnels, un programme plus adapté à la personne. BOUALI C. explique « *La complémentarité des profils professionnels joue son rôle, mais elle ne suffit pas à asseoir notre pratique : nous sommes régulièrement confrontés à des situations pour lesquelles l'avis d'un spécialiste est indispensable (mutuelle, avocat, notaire, conseillers en placements financiers...)* »⁴⁷⁰.

4.3.3 La mutualisation des ressources

Certains services ont développé des actions de mutualisation :

CARLUER M. insiste sur la dynamique régionale que la loi a introduite « *Sur le plan régional, cette réforme nous a rapprochés des autres UDAF. Ensemble nous avons conduit une démarche qualité basée sur les mêmes procédures et animé par un comité régional. L'informatisation de nos services a*

⁴⁶⁶ Mandataires Judiciaires à la Protection des Majeurs, Associations mandataires, CREAL Nord pas de Calais, Etude réalisée en mai 2011, 33 pages, p. 20

⁴⁶⁷ Mandataires Judiciaires à la Protection des Majeurs, Associations mandataires, CREAL Nord pas de Calais, Etude réalisée en mai 2011, 33 pages, p. 21

⁴⁶⁸ CHARRIER F.GOUPIL D. GEOFFROY-J. Les personnes vulnérables. Protection et accompagnement des majeurs en difficulté, Paris : Erès, 2008

⁴⁶⁹ Protection des majeurs, Anticiper la réforme, Direction(s), n°57, novembre 2008, p.26

⁴⁷⁰ BOUALI C. Réorganiser un service de tutelles pour garantir les droits et libertés des personnes protégées. La mise en place de la réforme du 5 mars 2007 dans une association tutélaire, Mémoire, Rennes : EHESP, 2008, p.40

également été faite de manière conjointe »⁴⁷¹. Des initiatives locales voient le jour afin de répondre de façon la plus cohérente possible aux besoins des majeurs. Ainsi, l'Association de Protection des Majeurs (APM) des Côtes d'Armor et l'UDAF de ce même département organisent leur permanence de concert. « L'UDAF 22 a fait le choix de disposer de permanences décentralisées plutôt que d'antennes, plus coûteuses et moins souples à gérer. L'APM a manifesté son intérêt pour notre démarche et nous avons établi une forme de collaboration et de mutualisation. L'APM assure aujourd'hui quelques-unes de ces permanences dans les secteurs où elle suit des majeurs protégés. Cette formule offre une véritable souplesse pour chacun de nos services tutélaire⁴⁷² » poursuit CARLUER M. Dans le même entretien, MARCHAND V., directeur de l'APM, ajoute que cette collaboration va au-delà de l'organisation de permanences communes, la formation même des professionnels est mutualisée. « Il y a une vraie volonté de partage, de partage d'expériences notamment. C'est pourquoi nous avons aussi mis en place des formations que nous ouvrons aux personnes de l'UDAF et réciproquement », avant d'ajouter « ces partenariats à différents niveaux sont possibles parce qu'il y a une certaine proximité, une culture commune et de bonnes habitudes de travail en commun ». D'autres services font de même sur des thèmes tels que la violence, l'écoute, le travail en partenariat, l'accueil des publics, les pathologies mentales, la notion d'accompagnement social et tutélaire, les droits des usagers..., besoins souvent mentionnés par les mandataires.

En 2008, suite à une préconisation des juges, un poste de juriste a été créé dans un département en faveur des services mandataires⁴⁷³. Ce poste est mutualisé entre les cinq services au prorata du nombre de mesures. Cette organisation fonctionne et donne satisfaction à ce jour

Certains services mandataires se sont rassemblés autour du projet d'élaborer un référentiel qualité commun. Construire ensemble, en soulignant l'intérêt de la participation effective des salariés favorise l'appropriation des mécanismes et concepts par l'ensemble des professionnels. Des points spécifiques sont interrogés : l'ouverture de la mesure de protection, l'accompagnement de la personne protégée, la gestion administrative et financière de la mesure, le partenariat, la fin de la mesure...⁴⁷⁴

Certains utilisent les dispositions prévues à l'article L.312-7 et suivants du CASF pour créer des Groupements de Coopération Sociale et Médico-Sociale (GCSMS) répondant aux objectifs de continuité de la prise en charge, d'accompagnement global et de coordination des usagers, et de réponse individualisée, plurielle et personnalisée. L'article R.312-194-4-4° du CASF disposant « *les groupements peuvent être constitués notamment en vue de permettre à leurs membres [...] de définir ou proposer des actions de formation à destination des personnels de leurs membres* » offre la possibilité de constituer un GCSMS avec plusieurs associations en en diminuant les coûts. Cette modalité offre ainsi aux professionnels la faculté d' « *améliorer leurs connaissances, et de développer leurs compétences, ceci à moindre coût*⁴⁷⁵ ». tout en bénéficiant d'une diversification d'offres de formations.

⁴⁷¹ ALPEROVITCH-MIKOLAJCZAK S. L'UDAF et l'APM de Saint Briec, Un travail main dans la main, entretien avec M.CARLUER et V.MARCHAND, *Parents&Amis Gestionnaires*, n°178, juin 2009, p.12 à 14

⁴⁷² ALPEROVITCH-MIKOLAJCZAK S. L'UDAF et l'APM de Saint Briec, Un travail main dans la main, entretien avec M.CARLUER et V.MARCHAND, *Parents&Amis Gestionnaires*, n°178, juin 2009, p.12 à 14

⁴⁷³ Schéma régional de Bretagne des mandataires judiciaires à la protection des majeurs et des délégués aux prestations familiales, 2010-2014.

⁴⁷⁴ BOUALI C. Réorganiser un service de tutelles pour garantir les droits et libertés des personnes protégées. La mise en place de la réforme du 5 mars 2007 dans une association tutélaire, Mémoire, Rennes : EHESP, 2008, p.58

⁴⁷⁵ BOUALI C. Réorganiser un service de tutelles pour garantir les droits et libertés des personnes protégées. La mise en place de la réforme du 5 mars 2007 dans une association tutélaire, Mémoire, Rennes : EHESP, 2008, p.75-77