

**FONCTIONS TUTÉLAIRES :  
ÉVOLUTION DES PRATIQUES  
ET TRANSFORMATION DE  
LA PROFESSIONNALITÉ  
DES DÉLÉGUÉS**

Isabelle BENJAMIN  
François MENARD  
Christophe ROBERT

**FORS**

RECHERCHE SOCIALE  
28, rue Godefroy Cavaignac 75011 PARIS  
Tél. 40.09.15.12 - Fax 40.09.15.32

Juin 1997

# SOMMAIRE

<b>INTRODUCTION : OBJET ET METHODE DE L'ETUDE</b> .....	page 4
1 - Contexte de l'étude .....	page 5
2 - Objet de l'étude et problématique générale .....	page 11
3 - Méthodologie d'investigation .....	page 11
 <b>CHAPITRE I : LE CADRE INSTITUTIONNEL ET ORGANISATIONNEL</b> .....	page 14
I - Une évolution différenciée des mesures .....	page 15
II - Les modalités de distribution et de régulation .....	page 19
III - La structuration des services .....	page 25
1 - Découpage et composition des services : des logiques variées mais convergentes .....	page 25
2 - Partage des tâches et modes de régulation .....	page 29
3 - L'expertise : entre l'interne et l'externe .....	page 36
 <b>CHAPITRE II : LES REFERENTS DE LA PRATIQUE PROFESSIONNELLE DES DELEGUES</b> .....	page 38
I - Recomposition des finalités de l'intervention et des missions des délégués .....	page 40
1 - Un discours sur les finalités qui tend à se globaliser .....	page 41
2 - "Tutelles-adultes", "tutelles-enfance" : des missions différenciées .....	page 45
II - Les objectifs effectifs de la pratique : pragmatisme et adaptation aux contraintes .....	page 48
1 - Principe d'efficacité et gradation des objectifs .....	page 48
2 - Principe d'efficacité et péréquation entre les interventions .....	page 52

III - Difficultés et ambiguïté des limites de l'intervention des délégués .....	page 54
--	---------

**CHAPITRE III : LES COMPOSANTES DE LA PRATIQUE  
PROFESSIONNELLE : ACTIVITES ET COMPETENCES DES DELEGUES .....** page 59

I - Administration des affaires des personnes sous tutelle .....	page 61
1 - Activités de gestion budgétaire et financière .....	page 61
2 - Activités de médiation auprès des tiers et des administrations .....	page 67
3 - Activités liées aux interventions d'ordre juridique .....	page 69
II- Activités de suivi des personnes .....	page 71
1 - Activités liées à l'organisation matérielle de la vie des bénéficiaires .....	page 74
2 - Activités d'accompagnement social et actions éducatives .....	page 76
III - Activités liées au fonctionnement intra et inter institutions .....	page 80
IV - Découpage et gestion des interventions des délégués : l'importance de la gestion du temps .....	page 84
1- Le temps des mesures de l'ouverture à la fermeture .....	page 84
2 - Gestion des situations et gestion du temps .....	page 86
3 - Découpage du temps et des activités des délégués .....	page 87

**CHAPITRE IV : SYNTHESE ET CONCLUSIONS .....** page 91

I - Modèles professionnels et partage des tâches .....	page 92
II - Savoirs mobilisés et compétences requises .....	page 94
III - Le système de valeurs et de références .....	page 97
III - Perspectives .....	page 100

**ANNEXES .....** page 104

- INTRODUCTION -

**OBJET ET METHODE  
DE L'ETUDE**

---

## 1 - CONTEXTE DE L'ETUDE

Bien que peu souvent évoquée dans les débats actuels sur l'évolution du travail social, la question des tutelles, à la croisée de l'action sociale et de l'action de justice, occupe une place particulière. Cette place est d'autant plus importante que l'on assiste ces derniers temps à une montée croissante des procédures de mise en tutelle, du moins pour ce qui concerne les tutelles aux adultes, ainsi qu'une augmentation de leur coût.

Plusieurs facteurs viennent vraisemblablement expliquer ces mouvements ascendants : des facteurs objectifs liés aux transformations des contextes démographique, sociaux et économique, mais aussi des facteurs liés à une évolution des signalements et des problématiques d'intervention en matière de tutelles et d'action sociale.

Au cours de ces vingt dernières années, le phénomène démographique de vieillissement de la population, même s'il n'en constitue pas la seule cause, a eu une incidence directe sur la multiplication des mesures de tutelles concernant les adultes. L'augmentation assez considérable du nombre de personnes âgées et de leur durée de vie, conjuguée à un phénomène croissant d'isolement et de dépendance des personnes, a conduit à requérir de plus en plus de mesures de protection.

Les facteurs économiques liés au contexte de crise et à son cortège de situations de précarité constituent un deuxième élément de développement des mises en tutelle. La multiplication des situations diverses de précarité des revenus, augmentation du chômage, augmentation du nombre des familles monoparentales... tout cela conduit à un développement parallèle des situations d'extrême fragilité budgétaire, des problèmes d'endettement, de saisies, d'expulsions... et alimente ainsi la "clientèle" de la tutelle, notamment celle de la tutelle aux prestations sociales.

Mais la multiplication des mesures de tutelle n'est pas que le résultat mathématique d'un certain nombre de facteurs objectifs d'inflation. Elle est aussi due à des facteurs plus indirects **d'évolution et d'orientation des politiques sociales mises en œuvre, de transformation des pratiques et problématiques de l'ensemble des intervenants en la matière** : à la fois justice, services sociaux et services de tutelles. Ainsi a-t-on constaté un recours de plus en plus fréquent à la mise en tutelle comme réponse "sociale" à des problèmes de plus en plus larges, dépassant ceux envisagées initialement par la loi.

On emploie fréquemment l'expression "La tutelle" pour désigner globalement et collectivement la Tutelle aux Prestations Sociales (TPS) et la Tutelle aux Majeurs Protégés (TMP). Sans doute s'agit-il là d'un abus de langage. La tutelle aux prestations sociales relève de la loi du 18 octobre 1966 et a pour objet la protection et l'éducation des familles et des individus dont les allocations sont mises sous tutelle et il s'agit de garantir un bon usage des prestations dans l'intérêt de la personne adulte (TPSA) ou de l'enfant (TPSE), afin de leur éviter des "conditions d'alimentation, de logement et d'hygiène manifestement défectueuses". La tutelle aux majeurs protégés, quant à elle, relève de la loi du 3 janvier 1968 et vise la protection des biens et ressources d'une personne majeure (personne âgée, handicapée) "qu'une altération de ses facultés personnelles met dans l'impossibilité de pourvoir seule à ses intérêts", ou qui par sa "prodigalité" ou son "intempérance" ou son "oisiveté" "s'expose à tomber dans le besoin ou compromet l'exécution de ses obligations familiales".

Les deux fonctions obéissent à des logiques distinctes. Pourtant l'emploi globalisant de "la tutelle", pour désigner de manière collective ce champ particulier de l'intervention sociale, de même que la dénomination commune de "délégués à la tutelle" pour désigner l'ensemble des professionnels qui mettent en œuvre ces deux types de mesures, quand bien même ils seraient impropres, ne sont pas sans signification.

Ce brouillage des frontières peut provenir d'une convergence de certains éléments de la pratique professionnelle attachée à chacune de ces mesures, il peut provenir du recours aujourd'hui plus fréquent à des doubles-mesures, etc. On note en tout cas un certain nombre d'évolutions, certaines particulières, d'autres communes, qui méritent d'être démêlées ou, à tout le moins d'être prises en considération. On peut donner ici un aperçu de quelques unes de ces évolutions.

En fait, assez rapidement la finalité de protection des enfants a été interprétée de manière plus large et plus indirecte, appliquée à des familles en situation de grande fragilité économique, d'endettement notamment. Cette tendance avait déjà été remarquée à la fin des années 70 lors de la préparation du rapport du groupe d'étude présidé par M. Gaston Fedou sur la tutelle aux prestations sociales, rapport qui constatait que, de plus en plus, ces procédures concernaient des ménages **non pas "fautifs" mais "victimes de difficultés économiques"**. On aurait pu s'attendre alors à une démarcation de plus en plus nette entre les tutelles concernant la protection des enfants dont les familles sont aux prises avec des difficultés économiques et celles concernant la protection des adultes en situation d'incapacité. Les tutelles aux prestations sociales-enfants deviendraient en quelque sorte de plus en plus des mesures à caractère "éducatif" tandis que les tutelles aux majeurs protégés et les tutelles aux prestations

sociales-adultes garderaient davantage la vocation initiale de "protection". Mais en fait, la situation est plus complexe dans la mesure où les tutelles concernant les adultes ont, elles aussi, subi de profonds bouleversements tant quantitatifs que qualitatifs, sans doute plus encore et plus récemment que les TPSE.

L'évolution des problématiques d'intervention sociale et médicale a provoqué ces dernières années un très fort développement des tutelles aux adultes handicapés. Ainsi en est-il du phénomène de "dépsychiatriation" qui, parallèlement à une extériorisation des soins hors des établissements psychiatriques et une autonomisation des malades et sortants d'hôpitaux, nécessite un recours plus fréquent aux mesures de tutelles. Cette croissance a été alimentée également par l'augmentation des demandes de mise en tutelle pour les bénéficiaires d'allocations aux adultes handicapés, et plus globalement par l'ensemble des politiques et des mesures de maintien à domicile...

Multiplication des tutelles aux adultes, rajeunissement et recherche d'"autonomisation" du public concerné, aussi les pratiques d'aide et d'accompagnement à la personne, voire éventuellement d'action éducative, se sont-elles également développées dans ce secteur.

La place désormais accordée à l'aide et l'accompagnement à la personne, tant au niveau des pratiques qu'au niveau du discours des intervenants, nous paraît constituer un élément important, significatif à la fois des enjeux de transformation des pratiques concrètes de la tutelle et des enjeux de positionnement professionnel des délégués qui exercent ces fonctions, l'importance accordée à ce type d'activité ayant sans aucun doute une valeur emblématique de "ré-attachement" de la fonction tutélaire au travail social à part entière.

Ainsi, l'appréciation des causes et finalités des mesures de tutelle a évolué en même temps que les pratiques et problématiques sociales générales. Un glissement qualitatif s'est opéré également quant à l'appréciation des contenus et des objectifs précis qu'il convient de leur donner dans la pratique, avec une place de plus en plus importante accordée à l'aide et l'accompagnement à la personne. A partir d'une position de départ assez "modeste", dans le cadre des tutelles aux prestations sociales familiales, l'accompagnement est devenu quasi-incontournable, gagnant du terrain y compris dans le domaine des tutelles d'État aux majeurs protégés. Dans ces conditions on peut se demander, bien que les tutelles aux enfants et les tutelles aux adultes interviennent sur des problèmes et des finalités très différentes, s'il n'y a pas cependant, au niveau des professionnels qui exercent ces diverses mesures, **un certain rapprochement des compétences développées dans l'exercice quotidien de leurs fonctions.** On touche là un point crucial dans la mesure où un tel rapprochement peut apparaître en

contradiction avec ce qui constitue et distingue ces deux fonctions au départ : les distinctions légales entre ces deux mesures allant de paire avec des différences de formation et de conditions de recrutement...

Les fonctions tutélaires ont ainsi été transformées par l'évolution du contexte et de la demande, très liées à l'évolution de l'ensemble des problématiques d'intervention sociale. Elles engendrent des pratiques à la fois évolutives et diverses, variables selon les contextes géographiques, les services de Justice, les organismes de tutelle, variables non seulement selon les mesures mais aussi à l'intérieur d'une même mesure... avec des professionnels d'origines et de formations également diverses. Mais par ailleurs, ces pratiques en perpétuel réajustement s'appuient sur des schémas de recrutement et de formation déjà anciens dont on peut se demander s'ils sont encore tout à fait opérants.

Pour toutes ces raisons, et **préalablement à une réflexion sur la formation des délégués**, il paraît utile de faire aujourd'hui le point sur leurs pratiques concrètes d'intervention, de cerner les grandes tendances qui se dessinent et les structures qui apparaissent dans cette diversité : s'interroger sur **l'exercice concret des pratiques des délégués à la tutelle, sur les capacités mises en œuvre et les compétences correspondantes**, mais aussi sur **le sens qui est donné à leur intervention**, du point de vue des professionnels qui exercent les tutelles et de ceux qui les entourent tant en amont qu'en aval. Ce sera finalement s'interroger également sur l'existence et le devenir d'une véritable "professionnalité" des délégués.

La question de la tutelle et les différents problèmes soulevés par l'application et l'évolution des diverses mesures ont déjà fait l'objet de travaux de réflexion.

Concernant l'aspect quantitatif, l'évolution numérique des mesures et des budgets, des statistiques ont été réalisées par les services du Ministère des Affaires Sociales à partir d'informations recueillies auprès des DDASS, principalement sur les tutelles d'Etat.

Une étude spécifique, réalisée en mars 1993, mais concernant uniquement les tutelles aux prestations sociales<sup>1</sup>, constitue le point le plus récent (en attendant les résultats d'une vaste étude quantitative plus complète réalisée par le Ministère en 1997). Cette étude apporte notamment des informations chiffrées sur le nombre de services de TPS

---

1. Tutelle aux prestations sociales. Ministère des Affaires Sociales / CTNERHI. Mars 1993.



dans l'ensemble des départements, leur activité en TPSA et TPSE, le nombre de personnes en tutelle, leurs conditions de logement, la durée des mesures prononcées... Concernant les personnels des services de tutelle, cette étude effectue la répartition entre grands organismes (effectifs CAF, MSA, UDAF, associations Sauvegarde, autres associations, CCAS), mesure l'évolution des effectifs (qui aurait atteint +10,9% en moyenne entre 1990 et 1991), celle du volume d'activité des délégués (nombre moyen de dossiers par délégué et par an dans les différents services) et des tarifs...

Au plan plus qualitatif, diverses études ont été récemment réalisées abordant les problématiques d'ensemble, les grands débats concernant l'évolution des publics mis sous tutelle et des modalités d'intervention...

C'est le cas d'une étude achevée en septembre 1991, commanditée par le Conseil de la Recherche du Ministère de la Justice<sup>2</sup>, qui poursuivait un double objectif :

-1) caractérisation du public des tutelles aux prestations sociales familiales (configurations familiales et relations intra-familiales, situations professionnelles et ressources, capital scolaire et modèles culturels, conditions de logement et mode de consommation);

-2) analyse des stratégies des acteurs de la tutelle, notamment sous forme de typologies (pour les juges, typologie par modèles d'interprétation juridique, pour les délégués, par grands types de finalités et objectifs opérationnels) complétée par une analyse du fonctionnement institutionnel alliant interaction sur le terrain et cloisonnement des institutions.

Cette étude constatait une adaptation différenciée des acteurs ayant produit des systèmes de représentation parallèles et, chacun, son propre modèle d'intervention. Elle concluait à la nécessité d'améliorer la cohérence et la coordination entre les différents acteurs de la tutelle, chacun ayant produit pour l'instant son propre système de compromis pour essayer de résoudre les contradictions apportées par l'évolution des problèmes et les distorsions apparues dans l'interprétation de la loi.

Plus récemment, un travail sur l'ensemble des tutelles a été réalisé par MM. Bauer et Fossier<sup>3</sup>, qui constitue un ouvrage de référence, avec une approche très exhaustive du contexte d'intervention de la tutelle, abordant à la fois les aspects historiques, juridiques, médico-sociaux et économiques... , l'ensemble des analyses et réflexions

---

2. E. CALLU, G. CAUQUIL: La tutelle aux prestations sociales familiales, évolution des situations familiales et stratégies d'intervention des principaux acteurs institutionnels, CIRESE / Conseil de la Recherche du Ministère de la Justice. Septembre 1991.

3. M. BAUER et T. FOSSIER: Les tutelles. Protection juridique et sociale des enfants et des adultes. ESF éditeurs, Paris, 2e édition, 1996.

étant alimenté par les pratiques de terrain. En ce qui concerne le travail des délégués, les auteurs insistent sur son aspect multi-fonctionnel avec un cumul de fonctions d'assistants (assistants économiques, assistants juridiques, assistants sociaux) et sur leurs fortes capacités d'expertise qui pourraient être davantage utilisées en amont des mesures de tutelles proprement-dites.

**D'autres études ont abordé de manière plus spécifique des problèmes particuliers.**

Ainsi en 1991, a été réalisée une étude comparative sur les mesures de tutelles aux prestations sociales familiales et les mesures d'assistance éducative<sup>4</sup> : définition et comparaison des publics de ces deux types de mesures, motivation des choix effectués entre ces deux mesures, importance des doubles dossiers... Il est à noter en particulier que cette étude n'a constaté que peu de demandes simultanées des deux mesures (seulement 10,3% des cas de tutelles répertoriés dans l'étude étaient assortis d'une mesure parallèle d'assistance éducative). On constaterait ainsi une tendance à la diminution du lien qui existait auparavant entre tutelle et AEMO (Action Éducative en Milieu Ouvert).

En ce qui concerne la tutelle aux majeurs protégés, une étude<sup>5</sup> réalisée en 1991 a fait un point détaillé sur les aspects juridiques et pratiques de cette mesure complexe et en forte progression numérique. Cette étude a notamment permis de constater que la pratique des grandes associations confirmait la tendance à rendre indissociables tutelle à la personne et tutelle aux biens, opérant un "transfert de savoir-faire" du travail social vers la tutelle aux majeurs protégés. Un autre intérêt de cette étude est également l'analyse qui est faite de la répartition géographique des mesures de tutelles aux adultes, analyse mettant en évidence de grandes disparités territoriales et mettant à jour un certain nombre de variables explicatives de ce phénomène.

Des études plus ponctuelles, effectuées en régions<sup>6</sup>, apportent un éclairage sur des aspects spécifiques de la TMP (à St Brieuç, analyse détaillée dans un service de la répartition des charges de travail des délégués par mesures mais aussi par nature), et

---

4. A. LAHALLE: Les "tutelles aux prestations sociales familiales" dans le dispositif de protection judiciaire des mineurs. CRIV / Conseil de la Recherche du Ministère de la Justice. Février 1991.

5. H. NOGUES, G. BROVELLI: La tutelle aux majeurs protégés - La loi de 1968 mise en oeuvre. CEBS / commissariat général au plan. 1991.

6. - Étude technique sur la clarification des charges du délégué dans l'exercice des mesures de tutelles aux mineurs et majeurs protégés. IFCS-RENNES. Janvier 1993.

- M. BELLOT: Les tuteurs aux majeurs protégés en Aquitaine. DRASS-Aquitaine. Mars 1995.

sur les évolutions observées récemment. Ainsi en Aquitaine, une enquête réalisée auprès d'un certain nombre de juges permet de réactualiser l'approche du public des TMP tel qu'il se présente aujourd'hui, et de voir aussi les évolutions qui caractérisent les tuteurs.

L'étude que nous présentons ici se veut elle aussi une approche spécifique, mais de portée plus large dépassant le cadre d'une région, approche spécifique des capacités et compétences mises en oeuvre par les délégués à la tutelle. Cette étude n'a pas pour objet d'analyser les finalités et modalités des tutelles en tant que mesures juridiques, mais plutôt, dans le cadre d'une réflexion plus large sur les professions du travail social, d'étudier la professionnalité des délégués à la tutelle. Ce faisant, elle permet de réinterroger les finalités et modalités de mise en oeuvre de ces mesures à la lumière des pratiques repérées et du système de référence sur lequel elles s'appuient.

## **2 - OBJET DE L'ETUDE ET PROBLEMATIQUE GENERALE**

Cette étude a pour objet, à la lumière des descriptions des pratiques et de l'analyse du discours des délégués à la tutelle (postes techniques) : - de construire **des référentiels d'activités** pour les fonctions de délégués à la tutelle, c'est à dire :

- de définir et détailler les missions, fonctions et activités des délégués dans le cadre de l'exercice des divers types de mesures prévus par la loi, au sein des divers types de structures intervenant;
- de développer une **approche dynamique des cinq dimensions de la "profession"** : son objet, sa reconnaissance sociale, ses valeurs de référence, son système d'expertise ou de compétence, son système de formation et de contrôle d'accès à l'exercice professionnel, et ce afin d'éclairer et d'explicitier l'évolution des pratiques observées.

## **3 - METHODOLOGIE D'INVESTIGATION :**

L'objectif de cette étude est d'observer les pratiques des délégués à la tutelle mais dans une perspective dynamique de mesure des évolutions et de recherche des perspectives à venir. Il nous faut donc recueillir à la fois des descriptifs de postes mais aussi les analyses et commentaires des intervenants. C'est pourquoi nous avons centré le recueil des informations sur une série d'**entretiens qualitatifs**.

**\* Entretiens auprès de délégués à la tutelle :**

Afin de retrouver le plus possible la diversité des situations existantes, nous avons choisi :

- des délégués hommes et femmes appartenant à différentes générations de professionnels,
- des délégués appartenant à des structures associatives (UDAF, Sauvegarde, FNAT, autres associations), appartenant aux CAF ou MSA, et CCAS ;
- des délégués appartenant à des services tutelle-adultes et d'autres à des services tutelle-enfants;
- des délégués exerçant un seul type de mesure, d'autres en exerçant plusieurs ;
- des délégués appartenant à des structures spécialisées dans le domaine des tutelles et d'autres appartenant à des structures plus larges proposant aussi d'autres actions éducatives (AEMO par exemple).

Au total, nous avons donc réalisé 43 entretiens individuels avec des délégués et quelques chefs de services, et 15 entretiens collectifs.

Ces entretiens ont été réalisés dans des territoires géographiques différents, soit dans trois départements : le Nord, les Côtes d'Armor et le Vaucluse, choisis pour représenter en partie la diversité des situations locales; l'un présentant un taux plus élevé de mesures de TPS que de TMP, l'autre présentant un rapport inverse et un troisième présentant une situation équilibrée.

Ces entretiens ont eu pour but de produire des descriptifs commentés des activités des délégués : domaine d'intervention et spécificité du public, définition de la mission, objectifs à court et moyen terme, détail des activités (gestion, visites, aide et encadrement des personnes, médiation avec la Justice, avec d'autres tiers, travail administratif...). Ils ont permis également d'apprécier avec eux l'évolution de leur fonction, de leurs méthodes de travail..., la part de latitude dans l'interprétation de leur mission et de ses finalités... Nous avons vu aussi comment les délégués apprécient en conséquence les compétences nécessaires... et plus largement quelles comparaisons ils établissent entre délégués de formations différentes, à la fois sur le plan de la pratique concrète de l'exercice de la tutelle et sur le plan de la conception de leur rôle et mode d'intervention...

**\* Entretiens auprès d'employeurs de délégués, directeurs d'associations ou responsables nationaux :**

Une quinzaine d'entretiens ont été réalisés. L'objectif de ces entretiens était de voir comment est définie la mission des délégués... quelles évolutions sont observées et ce

qu'ils en pensent... Nous les avons interrogé également sur leurs attentes par rapport aux compétences de délégués, sur leurs réflexions générales concernant le système de formation des délégués, et notamment sur ce qu'ils pensent du système actuel de recrutement à partir de la diversité des formations initiales y compris hors du travail social... et sur les modifications qui, selon eux, seraient envisageables...

**\* Entretiens auprès de partenaires professionnels et Institutionnels :**

Il s'agit essentiellement d'entretiens auprès de juges (5), afin de repérer "en amont" les motivations de la décision, les attentes vis-à-vis du travail des délégués à la tutelle, les représentations qu'ils se font de celui-ci, et notamment les modalités de coopération qu'ils établissent avec les délégués et les tuteurs. quelques entretiens ont également été réalisés avec des formateurs, afin d'identifier ce qui est perçu comme force et faiblesse de la formation, les atouts et points faibles des délégués.

\* \* \*  
\* \*  
\*

Le rapport qui suit aborde l'ensemble des points évoqués en introduction. Il comporte trois parties :

Nous commencerons par une description et **une analyse du cadre institutionnel et organisationnel**, dans la double perspective de rendre compte des réalités et spécificités des sites étudiés et de dessiner les contours et les limites à l'intérieur desquels la pratique des délégués se construit, ainsi que l'environnement avec lequel elle interagit.

Nous analyserons ensuite **les référents de la pratique professionnelle des délégués**. Seront alors abordée la question des finalités, celle des objectifs et limites de l'intervention des délégués.

Enfin, nous présenterons **les composantes de leur pratique professionnelle** en détaillant l'ensemble des activités que sont amenés à développer les délégués, avec en parallèle un certain nombre de remarques sur les compétences nécessaires pour conduire une approche de la gestion du temps qui apparaît comme une dimension essentielle de compréhension des pratiques.