

- CHAPITRE I -

**LE CADRE  
INSTITUTIONNEL ET  
ORGANISATIONNEL**

---

## I. UNE EVOLUTION DIFFERENCIEE DES MESURES

Dans les trois sites que nous avons étudiés, on note une croissance des mesures de tutelles destinées aux majeurs, tandis que les mesures de TPSE se stabilisent ou fléchissent.

Rien d'exceptionnel au regard des tendances relevées au niveau national.

Ces tendances, en pourcentage et en valeur absolue, ne recouvrent cependant pas partout la même importance ni la même signification.

Dans le cas du Nord, le nombre de mois mesures en TPS a plus que doublé en 5 ans (on est passé de 24.869 mois-mesures en 1991 à une estimation de 50.791 en 1996) et, toujours pour la même période, il a plus que quadruplé pour les tutelles et curatelles d'État (on est passé de 8.404 mois-mesures en 1991 à une estimation de 34.484 en 1996)<sup>7</sup>.

Avec une base de calcul différente (le nombre de mesures financées par l'État), on note aussi une forte croissance dans les Côtes d'Armor : le nombre de mesures de tutelles ou curatelles d'État a plus que doublé en 4 ans (on est passé de 808 mesures en 1991 à 1638 mesures en 1995)<sup>8</sup>.

Dans le Vaucluse, l'augmentation est encore plus forte mais porte sur des valeurs de base bien plus faibles à l'origine. Si l'on prend le nombre de mesures nouvelles, celles-ci ont presque doublé en 3 ans (de 70 nouvelles mesures en 1992 à 137 en 1995) et, parmi elles, les nouvelles mesures de tutelles ou de curatelles d'État ont été multipliées par 7 (de 10 nouvelles mesures en 1992 à 74 en 1995)<sup>9</sup>. Si la croissance est forte, le volume reste pour l'instant limité lorsqu'on le compare aux chiffres des deux autres départements étudiés.

La croissance des TPSA est largement entraînée par celle des TMP. Ce sont les signalements et les demandes de mise sous tutelle pour incapacité majeure qui augmentent, entraînant par le biais de ce qu'on nomme les "doubles mesures", la croissance des TPSA (dans le cas du Vaucluse où il n'existait pas, jusqu'en 1995 de

7. Sources : SCASI - DDASS du Nord et UDAF du Nord.

8. Sources : DDASS des Côtes d'Armor.

9. Sources : *Enquête nationale sur l'activité des services tutélaires*. Ministère du Travail et des Affaires Sociales - Direction de l'Action Sociale. 1997.

doubles mesures, les TPSA ne représentent que 5% des mesures exercées contre 43% dans le Nord)<sup>10</sup>.

Nous ne développerons pas ici l'ensemble des raisons qui sont à l'origine de l'augmentation des tutelles aux majeurs protégés. Les raisons les plus souvent évoquées sont : la **persistance d'un mouvement de vieillissement de la population** avec une érosion des solidarités familiales et toujours, dans un certain nombre de cas, une perte des facultés mentales liées au grand âge, **les effets de la "dépsychiatisation"** qui a amené un nombre important de personnes internées à se retrouver en milieu ouvert, avec souvent la demande d'une mesure de tutelle comme garantie de revenu et comme mode de suivi post-psychiatrique face aux limites de la prise en charge par les équipes d'hygiène mentale de secteur, surchargées de travail. On note également la **systematisation des demandes de mise en tutelle pour les bénéficiaires de l'AAH** et plus globalement par l'ensemble des politiques et des mesures de maintien à domicile.

La tutelle devient aussi **une mesure sociale de dernier recours**, lorsque les différentes tentatives d'intervention relevant de l'action sociale traditionnelle ont échoué. Cela concernerait un nombre grandissant de personnes que les effets du chômage ou de la précarité conduisent à des situations d'extrême fragilité budgétaire, aggravées parfois par l'absence ou la faiblesse d'une gestion sociale des impayés (surendettement, saisies, expulsions). Chez certains, cela aurait un effet tellement destructeur sur le plan psychologique qu'ils ne pourraient plus faire face à une gestion maîtrisée de leurs dépenses quotidiennes et se retrouveraient dans un dénuement extrême contre lequel il faudrait les protéger et duquel il faudrait les faire sortir, en reprenant pour un temps le contrôle de la situation. On passe alors d'une demande relevant d'un registre d'intervention sociale à une demande de tutelle d'ordre quasi-thérapeutique concernant des personnes considérées comme à la limite de la psychiatrie. Sans que ces situations extrêmes ne soient forcément atteintes, on peut signaler les cas de demandes ou de **pressions de la part de certains organismes**, tels les bailleurs sociaux, pour qui la mise sous tutelle de certains locataires constitue une garantie de paiement du loyer (il semble cependant que ce type de demande se heurte à une relative résistance des magistrats et concerne davantage les TPSE qui ne s'en trouveraient malgré tout, pour l'instant du moins, guère affectées).

On peut se demander ici s'il n'y a pas un effet d'appel : le recours à une mesure de tutelle comme solution sociale (fonction d'accompagnement, substitut pour un service de suite, moyen de lutte contre le surendettement, etc.) apparaîtrait dès lors qu'il existerait déjà localement, de manière visible pour les intervenants sociaux, des

---

<sup>10</sup>. Sources : Idem. En fait, il n'existait pas de structures habilitées à exercer à la fois des TPS et de TMP.

mesures de ce type exercées à cette fin<sup>11</sup>. La croissance des mesures de tutelle destinées aux majeurs concernerait davantage des populations "signalées" mais ne correspondant pas nécessairement à celles des "ayant-droits" envisagées initialement par la loi<sup>12</sup>.

Cette évolution liée à des facteurs qualitatifs et quantitatifs, se traduit, nous l'avons dit, par une augmentation du nombre de demandes de mesures de protection, avec un **fort développement des demandes de mesures de protection non spécifiées**<sup>13</sup>. Cela revient à confier davantage encore au juge le diagnostic sur le ou les types de mesure à retenir (en fonction de leur pertinence ou de leur complémentarité).

Mais le fréquent recours à des doubles mesures pour les majeurs (TMP-TPSA) n'a pas, dans la quasi-totalité des cas, le caractère complémentaire que peut avoir le doublement des mesures TPSE-AEMO. En termes de financement, il s'agit d'ailleurs moins souvent de doubles mesures que des mesures financées au titre de celles qui bénéficient du financement le plus élevé ("*le moins bas*", diraient certains de nos interlocuteurs).

Cette tendance, que certains qualifient de "dérive", est le résultat d'un **double processus** : d'une part, l'aggravation des difficultés d'insertion sociale des personnes souffrant de troubles psycho-cognitifs et qui nécessitent de ce fait un suivi social plus important, et d'autre part, la reconnaissance par la jurisprudence de la nécessité d'un financement à l'intervention tutélaire auprès des majeurs<sup>14</sup>. alors que l'Etat n'est pas toujours à même d'assurer ce financement. Celui-ci est lié au coût de la "protection de la personne", termes flous que les magistrats traduisent souvent par "*accompagnement de la personne*", certains considérant même, finalement, "[qu']il n'y a pas de différence de nature [entre TPSA et TMP] pour les adultes".

Le financement de la tutelle d'État aux majeurs protégés demeurant faible au regard de ce que les services de tutelle jugent nécessaire, le recours à une mesure de tutelle aux prestations sociales adulte, mieux financée, devient une alternative possible dès lors que, comme c'est fréquemment le cas, l'adulte bénéficie d'une allocation (le plus souvent l'AAH)<sup>15</sup>.

---

11. Cet élément d'explication nous a été suggéré par Nathalie Canon, déléguée à la tutelle dans la Drôme et auteur, en 1996, d'un rapport de DSTS sur "les représentations et attentes des différents intervenants dans le cas de la TMP".

12. Nous reprenons ici la distinction établie par Gérard Brovelli et Henri Nogues, in *La tutelle au majeur protégé*, l'Harmattan, Paris, 1995, pages 107 à 117.

13. Les demandes d'ouverture d'un régime de protection pour des majeurs sans autres indications (c'est à dire sans que soit spécifié "tutelle" ou "curatelle") ont augmenté de plus de 70% de 1990 à 1994. Le nombre des demandes de curatelle a augmenté d'environ 40% durant la même période. Sources : *Annuaire Statistique de la Justice 1990-1994*, Ministère de la Justice.

14. Arrêt de la Cour de Cassation du 5 mars 1991.

15. Pour une analyse plus fine de l'évolution des influences croisées de la TPSA et de la TMP, Cf. Gérard Brovelli et Henri Nogues, op. cit pages 518-519.

Nous développerons plus loin le brouillage de l'intervention professionnelle auquel contribue cette évolution.

On assiste en tous cas, dans les trois départements que nous avons étudiés, à une **croissance des services de tutelles destinés aux adultes**.

Outre l'augmentation du nombre de mesures que nous venons d'évoquer, intervient également la diminution de l'activité des tuteurs libres au profit des associations (c'est le cas dans le Vaucluse qui ne connaissait jusqu'à présent des services peu nombreux et peu développés).

Cela se traduit par une croissance des effectifs des services de tutelle existants (c'est le cas notamment dans les Côtes d'Armor, avec en plus la suppression du service DDASS, mais cela concerne les trois départements étudiés). Cette croissance peut prendre également la forme d'un développement du nombre de structures, avec l'attribution d'agrément à de nouvelles associations (c'est principalement le cas dans le Vaucluse où deux structures se sont ouvertes depuis 1995, mais également dans les côtes d'Armor et dans le Nord).

Dans tous les cas, cela s'est traduit par des **recrutements** mais avec, malgré tout, au dire des responsables interrogés, une **augmentation du taux de charge des délégués**, ce taux de charge variant avec les modalités internes de régulation et de péréquation (nous développerons plus loin ce point).

La taille des services, si elle croît, n'a pas la même signification selon que l'on part d'un "petit" service, initialement fondée sur l'activité bénévole de quelques personnes intervenant en TMP ou selon que l'on a affaire à des services employant déjà plusieurs dizaines de salariés qualifiés, issus du travail social, avec des agents administratifs et des experts internes.

La dimension régionale apparaît ici importante : non pas qu'il y ait des effets d'entraînement ou de mimétisme d'une structure à l'autre, mais que l'on puisse parler d'un paysage local des associations tutélaires qui d'emblée s'impose au regard de l'observateur : un ensemble de "grosses" structures ayant des problématiques organisationnelles relativement similaires (Le Nord) ; un ensemble de petites structures dans une dynamique de développement embryonnaire (le Vaucluse), une grosse structure particulièrement présente ; et un ensemble de structures de tailles intermédiaires (les côtes d'Armor). Il apparaît ainsi que ce sont moins les appartenances fédérales que les appartenances à un paysage local déterminé par une configuration sociale spécifique et par une dynamique particulière de croissance des services qui déterminent le mode d'organisation des structures.

C'est pourquoi, en amont même de ces modes d'organisation, le mode de distribution des tutelles à l'échelon départemental apparaît important.

## II. LES MODALITES DE DISTRIBUTION ET DE REGULATION

L'augmentation du nombre de mesures de tutelle aux majeurs protégés donne l'impression d'un **système non maîtrisé tout en étant fortement contraint** par les limites financières auxquelles sont astreints les services. Ceci a une incidence notable sur la façon dont les services de tutelle vont appréhender leur activité et organiser les fonctions tutélaires.

Bien que le nombre de rejets des demandes de mesures de protection soit faible, **le rôle des juges et la conception qu'ils se font de la pertinence et du sens des mesures prononcées est déterminant**. C'est à leur niveau que s'opère la première distribution et la première régulation des mesures (et ce d'autant plus qu'on assiste, nous l'avons dit à une augmentation du nombre de demandes de mesures non-spécifiées).

Les juges ne font pas simplement qu'appliquer la loi : ils héritent le plus souvent d'une situation sociale et institutionnelle avec laquelle ils doivent composer. Ils sont amenés à rencontrer les services et les délégués qui vont exercer les mesures qu'ils auront prononcées : associations nombreuses ou en nombre limité, anciennes ou récentes, avec des degrés différents de professionnalisation, spécialisées ou non etc.

De fait, ce sont les juges qui procèdent à la répartition des mesures entre les structures, quand il en existe plusieurs. Dans le Vaucluse la répartition se fait en partie en fonction de critères géographiques (la zone de couverture de telle ou telle association). D'autres critères interviennent comme dans le cas du Nord, où la répartition se fait en fonction du type de public, avec une spécialisation implicite des services : les handicapés mentaux pour l'une, les malades mentaux pour une autre, les publics très désinsérés socialement pour une troisième. Les juges reconnaissent ainsi une technicité ou une compétence particulière à chaque association, sans pouvoir véritablement fonder cette appréciation sur des éléments concrets comme, par exemple, le recours à des professionnels de qualification distincte. C'est la reconnaissance d'un état de fait : "*Certaines structures ont vocation à s'occuper de certains publics*". Et de fait, certaines associations se sont historiquement préoccupées

d'avantage de certains types de publics et auraient effectivement acquis un savoir-faire particulier les concernant.

Les juges que nous avons rencontrés se gardent cependant de toute préconisation dans le choix de tel ou tel type de délégué. Ils s'adressent avant tout à des associations et à des services, même si la relation, en audience, se fait avec des délégués et/ou des responsables de services.

**La reconnaissance de la compétence ou la qualification particulière de chaque structure est toutefois relative** : dans le discours de certains juges, même ceux qui procèdent à ce type de "ventilation", chaque structure disposant de salariés qualifiés pour des mesures de TPS doit pouvoir assurer n'importe quel type de mesure correspondant à cette habilitation. Dans le cas de services qui assurent l'exercice d'un certain type de mesure, des juges poussent parfois les associations à s'investir dans l'exercice d'une mesure de tutelle considérée comme voisine. On a vu ainsi des associations étendre l'exercice de TPSA à celui de tutelles d'État (avec l'accord de la DDASS). On a vu également des services assurant des mesures de TPSE se voir confier des mesures de TPSA, *"pour compenser la baisse passagère du nombre de mesure de TPSE exercées"*. Dans ces différents cas, ces évolutions, quand elles ont lieu, font l'objet de négociations. Dans tous les cas que nous avons rencontrés, il apparaît que la répartition des mesures entre structures relève moins d'une logique de distribution en fonction de critères "techniques" que d'une logique de la négociation dans laquelle les associations tentent (avec plus ou moins de succès) de faire valoir leurs compétences particulières, leurs besoins et leurs difficultés.

Toutefois, concernant ce dernier point, les résultats sont contrastés selon le degré de sensibilité des juges à la question sociale : ou bien, partant d'une interprétation étroite de la loi, ils estiment ne pas avoir à tenir compte des problématiques sociales et institutionnelles dans lesquelles sont engagés les services de tutelle, ou bien ils les prennent en considération et essayent d'éviter aux structures l'exercice de mesures sans moyen pour en assurer la gestion globale.

**Le prix des mois-tutelle est ici déterminant**. Il varie d'un département à l'autre, aussi bien en ce qui concerne les mesures d'État qu'en ce qui concerne les mesures de TPS. Pour **les mesures d'État** : de 509 Francs dans les Côtes d'Armor à 650 Francs dans le Nord en passant par 572 Francs dans le Vaucluse (en 1996) ; pour **les TPSA** : de 746 Francs dans les Côtes d'Armor à 1250 Francs dans le Nord. Il est à noter que si certaines DDASS fixent un montant unique pour le mois-mesure en tutelle d'État (c'est le cas du Nord), d'autres l'ajustent en fonction *"des réalités et des besoins des associations"* (Vaucluse). Cela concerne également les TPS (Côtes d'Armor). Les

variations sont de l'ordre d'une quinzaine de francs pour les tutelles d'État et peuvent aller jusqu'à plus de 250 Francs dans un même département pour la TPSA. Ces écarts sont toutefois en partie compensés par le taux relatif de mesures non financées attribuées respectivement à chaque association. Ce système renforce toutefois la logique de péréquation interne qu'effectue chaque association, afin d'assurer dans tous les cas de figure un niveau d'intervention jugé satisfaisant (nous développerons ce point ultérieurement).

Le rétablissement de l'équité entre les structures et l'attention aux difficultés spécifiques de chacune d'entre elles passent le plus souvent par un recours à un dosage particulier des "doubles mesures", discutées ou systématisées (*"Dès qu'il y a des prestations sociales, on fait des doubles mesures"*), ou bien par des négociations implicites en fonction de la difficulté ou de la facilité relative du suivi de certains dossiers (*"quelques TMP non financées mais en contrepartie quelques TPSA pour des personnes en établissement"*).

Cela traduit parfois un certain tiraillement entre des logiques institutionnelles différentes. Les DDASS, en effet, tentent parfois de structurer le secteur des associations tutélaires en les cantonnant dans une spécialité. Ainsi, une structure s'est vue refuser un "agrément" financier Tutelle d'État, alors qu'elle exerçait des TPS et qu'en accord avec les magistrats elle cherchait à s'investir sur ce champ. Du coup les mesures de TMP qu'elle exerce ne sont pas financées et sont compensées par des "doubles mesures".

Ce mode de distribution et de régulation des mesures ne va pas jusqu'à la construction d'un référentiel par rapport auquel l'exercice des mesures serait évalué ou recadré.

D'une part **les magistrats semblent, pour certains d'entre eux, se prononcer à minima** : *"je suis saisi...[je me dis] est-ce que la demande rentre dans les critères légaux ?"*, avec des doutes sur la finalité des mesures prononcées (*"Une mesure réussie ? je ne sais pas ce que c'est... le nombre de mesures levées est restreint"*), doutes apparemment partagés (*"beaucoup de magistrats ne croient pas à la finalité éducative des mesures de tutelles"*). Cela concerne davantage les mesures de TPSA et de TMP que les mesures de TPSE qui sont prononcées par des juges des enfants, impliqués dans une politique globale de protection de l'enfance et sensibles de longue date aux dynamiques sociales et institutionnelles propres au secteur. C'est en matière de TPSE que l'on rencontre le plus la formulation d'objectifs opérationnels précis assortis aux mesures et limités dans le temps. Cette démarche n'évite pas toujours un certain formalisme, ce qui se traduit par des rencontres moins systématiques en début de mesure mais, par contre, par une importance accrue des rencontres liées aux éventuelles levées de mesure (toujours en TPSE). Ce constat doit toutefois être relativisé : la réalité varierait énormément d'un juge des enfants, à l'autre et certaines



structures intervenant en TPSE nous ont affirmé qu'elles n'avaient, de la part des juges "aucun objectif et aucun attendu" associé à la mesure prononcée.

D'autre part, il apparaît qu'indépendamment de ce type de positionnement, les juges des tutelles n'ont que des moyens limités de suivi global et donc de régulation du secteur qu'ils contribuent pourtant à façonner. Le temps à y consacrer est limité par l'existence d'autres domaines dont les juges d'instance ont la charge (les contentieux civils et pénaux, les saisies des rémunérations, les baux ruraux, le surendettement, etc.). Or l'augmentation du nombre de demandes de mesures de protection se traduit par une augmentation de la charge en volume de travail pour les magistrats et pour les services du greffe, et donc par une diminution des temps de rencontre avec les services de tutelles autres que ceux liés à l'ouverture des mesures. Sur le plan du suivi quantitatif, il apparaît que les outils informatiques dont disposent les magistrats ne permettraient pas de distinguer tous les types de mesure. Si la distinction peut être faite entre des tutelles, des curatelles et des sauvegardes, la distinction entre tutelles civiles et TPSA semble ne pas pouvoir être faite.

Reste qu'un des aspects important du suivi et de l'ajustement de l'exercice des mesures réside dans la rencontre entre les juges et les délégués, soit lors du démarrage des mesures en présence du majeur, soit en cas de litige. Les litiges constituent une des occasions non négligeables de rencontre entre magistrats et délégués et une possibilité d'ajustement de la pratique (les magistrats parlent plutôt de "recadrage") au coup par coup. C'est aussi une possibilité de confrontation entre la logique des premiers et celle des seconds. Mais, moins qu'un examen critique de la pratique à partir de critères normatifs, c'est l'accord entre les parties qui est recherché. Les échanges plus généraux autour des difficultés ou possibilités offertes par l'exercice des mesures apparaissent lors de réunions "pour faire le point avec les chefs de services". Mais s'il y a des cas où ce type de réunion est systématique, il n'existe pas toujours et dépend de la charge de travail des magistrats.

D'une manière générale, l'évaluation externe aux services de tutelle est limitée. "On ne contrôle rien si ce n'est l'aspect financier" va jusqu'à dire un responsable des tutelles d'une DDASS. Une première raison est le turn-over important des acteurs en situation de procéder à ce suivi et cette évaluation : les juges d'instance et les responsables des tutelles au sein des DDASS. La durée d'occupation de ces postes est en moyenne de 2 à 3 ans. Sans qu'on puisse dire qu'il s'agit d'une conséquence de cet état de fait, les échanges entre les magistrats et les services sociaux de l'État sont relativement limités : il n'est pas rare que les juges ne participent pas aux commissions départementales et, inversement, les DDASS ne sont pas toujours

destinataires des mesures prononcées par les juges. Cela limite la concertation et les possibilités de mise en place de procédures d'évaluation partagée du travail réalisé. De fait, les associations tutélaires sont bien souvent renvoyées à elles-mêmes et ce sont finalement les responsables des grands services de tutelles qui sont les plus à même de disposer d'une vision à long terme de l'évolution quantitative et qualitative de l'activité tutélaire.

Les DDASS rencontrées ont toutes en commun d'être principalement préoccupées par la question du contrôle du coût de la tutelle. Néanmoins, si elles mettent en œuvre des stratégies visant à une réduction des coûts, en préconisant par exemple un plus grand recours aux mesures de gérance, elles sont souvent en situation de plaider la cause de leurs associations auprès des services centraux chargés de financer ce secteur. Ce positionnement quelque peu "schizophrène" (représentation des intérêts de l'État auprès des associations et de représentation implicite des associations auprès de l'État, ne favorise pas la mise en place de projets plus structurés concernant ce secteur. Dans certains cas, on voit se dessiner des choix : par exemple, celui d'un renforcement de la spécialisation des services ou des structures (handicapés, personnes âgées, etc.). Ces injonctions peuvent entrer en contradiction avec la pratique des magistrats dont les principes d'attribution s'opèrent selon d'autres découpages ou dans l'indifférenciation des structures. Autre tendance : celle qui consiste à favoriser la création de structures, de manière à ne pas se retrouver en face d'un interlocuteur exclusif avec qui il sera difficile de négocier. On peut enfin citer un cas où la DDASS s'implique dans le soutien à une pratique innovante : celui du soutien et de la formation de tuteurs familiaux à partir d'un service de tutelle initialement centré sur la TPSE.

Les situations peuvent, là aussi, varier d'un département à l'autre, et il est difficile de tirer des enseignements généraux sur les quelques cas que nous avons étudiés.

Pour l'instant **les commissions départementales** apparaissent davantage chargées d'enjeux que les éventuelles tentatives de structuration du secteur que nous venons d'évoquer et qui semblent n'avoir qu'une faible incidence sur le secteur.

Ces réunions semblent toutefois d'une portée limitée, par rapport au rôle qu'elles pourraient jouer.

La commission départementale qui se réunit annuellement (parfois davantage) pourrait être le lieu d'examen des pratiques et de réflexion sur l'évolution des mesures. En fait, il semble que les commissions départementales remplissent leur fonction de façon minimale, avec toutefois quelques évolutions qui semblent se dessiner : "*[jusqu'à présent] Ça avait un côté chambre d'enregistrement : on découvrait les budgets en réunion...*". (DDASS du Nord). L'essentiel des réunions est consacré aux discussions autour de l'allocation budgétaire attribuée aux associations et au montant mensuel des mesures.

La tendance qui se dessine dans le Nord est celle d'une évolution vers une préparation en amont des commissions départementales : des réunions en présence de la CAF avec chaque association afin de repérer les prévisions d'activité et de faire des "recommandations" séparément à chacune des associations, la production d'un budget prévisionnel par les associations (document transmis à la CAF pour expertise), production d'un rapport par la DDASS (rapport auquel les associations peuvent répondre). C'est à ce moment seulement que la commission départementale se réunit, en présence des juges et de toutes les associations, individuellement tout d'abord, puis collectivement *"pour garantir une relative transparence"*.

La démarche générale est plutôt celle d'un contrôle des augmentations de budget, avec une préférence pour la création, si besoin est, de nouvelles structures, plutôt qu'une croissance démesurée des services existants. La logique demeure donc avant tout financière.

Tous ces aspects concernant la croissance et le mode de répartition des mesures n'est pas sans incidence sur l'organisation et la structuration des services eux-mêmes. Au-delà, c'est la fonction même de délégué à la tutelle qui peut s'en trouver modifiée.

### III. LA STRUCTURATION DES SERVICES

Le nouveau paysage de l'action tutélaire réinterroge l'organisation même des services qui mettent en avant des logiques variées sur le plan quantitatif ou qualitatif (la part du travail administratif et gestionnaire y est directement liée).

Cela concerne à la fois le **découpage** (vertical et horizontal) des services ainsi que leur **composition**. Cela concerne également l'**articulation interne**, notamment les différents **modes de répartition des tâches** et les **systèmes de régulation interne** (la charge de travail) et **externe** (la relation avec les banques et services divers) avec la mise en place de procédures informatisées de suivi financier. Cela concerne enfin la prise en charge de l'**expertise** (financière, juridique, etc.).

#### 1 - DECOUPAGE ET COMPOSITION DES SERVICES : DES LOGIQUES VARIEES MAIS CONVERGENTES<sup>16</sup>

Parmi l'ensemble des structures que nous avons rencontrées, les **modèles d'organisation de services** ainsi que les **modes de répartition du travail mis en place** sont variés. Néanmoins, les critères d'organisation et les logiques de restructuration peuvent être rapprochés. Cette présentation n'a pas pour objet l'élaboration d'une classification systématique et exhaustive des services. Différents aspects quantitatifs (la taille des services, le nombre de mesures...) ou qualitatifs (le découpage des services, la répartition des tâches, la part du travail administratif et gestionnaire...) apparaissent par contre significatifs d'une évolution commune.

Le découpage des services qui s'impose dans la plupart des grandes structures que nous avons rencontrées est un découpage entre d'un côté des services gérant les mesures destinés aux majeurs (TMP et TPSA confondues) et de l'autre des services gérant les mesures de TPSE.

Nous n'avons jamais rencontré de service qui distingue même au sein d'un sous-service les TPSA et les TMP.

---

<sup>16</sup>. A l'appui des propos développés dans ce chapitre, on pourra se référer, en annexe, à trois organigrammes de structures et de services typiques des structures rencontrées.

Dans le cas de structures plus spécialisées (services CAF, structures liées à la protection de l'enfance) n'exerçant pas de tutelles ou curatelles civiles, les TPSE et TPSA sont parfois administrées et exercées de manière commune "*même administration, même gestion, mêmes délégués*". La distinction se fait alors avec les services d'AEMO et les TPSA ne représentent qu'un faible pourcentage des mesures exercées (souvent d'initiative récente et pour compenser la baisse du nombre de mesures de TPSE).

Inversement, dans certaines structures plus importantes, exerçant tous types de mesure, c'est la distinction service "majeurs" et service "enfance" qui prévaut, les mesures de TPSE et d'AEMO étant gérées de manière indifférenciée par les mêmes délégués.

Il semble qu'il y ait deux rationalités distinctes : celle qui préside au secteur de la TPSE et celle qui structure le secteur de la tutelle civile, les mesures de TPSA venant s'agréger à ce second secteur lorsque les deux coexistent.

On peut expliquer ce phénomène, comme nous l'avons dit, par l'existence d'une pression financière en faveur des doubles mesures et par la convergence des problématiques personnelles et sociales des majeurs protégés (le niveau de déstructuration et de précarité de certains publics relevant de la TPSA limitant le travail éducatif qui lui est associé ; l'accompagnement du majeur protégé par la tutelle civile, reconnu par la jurisprudence, nécessitant une intervention dont la procédure, à défaut des objectifs, n'est pas très différente de la TPSA). On peut ajouter à ces explications l'emploi de personnels le plus souvent identiques (principalement des travailleurs sociaux et en grande partie des éducateurs) ainsi que par l'augmentation du nombre de mesures à gérer par agent, augmentation qui rend parfois plus subtile la perception des différentes approches...

Au-delà de ces découpages fonctionnels, on constate une distinction par secteurs géographiques. L'étendue de ces secteurs dépend de l'implantation des associations et de leur nombre. Ainsi, dans les Côtes d'Armor, une association dispose de services, tant pour les tutelles majeurs que pour la TPSE qui couvre l'ensemble du département tandis que dans le Vaucluse, certaines associations ont une implantation géographique plus limitée sans que celle-ci constitue un monopole (d'autres intervenants extérieurs à la zone sont amenés à y exercer le même type de mesures que l'association locale). Dans le Nord, certains établissements se trouvant au-delà de la frontière avec la Belgique, il a été créé un secteur d'intervention à part (cela concerne une association). Un des principaux motifs à cette répartition territoriale est à la fois "*la nécessaire proximité avec le protégé*" et la limitation des temps de transports qui peuvent se

révéler très long à l'échelon d'un département (ce qui a son importance pour les visites auprès d'eux ou auprès des services avec lesquels ils sont en relation)<sup>17</sup>.

Ces modes de découpage des services trahissent une certaine conception de l'intervention mais ne revêtent pas la même signification selon la taille des services et leur composition.

C'est en ce qui concerne la taille des services que l'on a les différences les plus marquées. On va de services quasi-bénévoles composés de trois personnes (atteignant tout juste 3 postes en équivalent temps plein) à des services employant plusieurs dizaines d'agents qualifiés et dont certains sont spécialisés.

On peut donner ici quelques exemples.

	Nombre de mesures	Nombre de salariés (y compris agents administratifs)	Nombre de délégués en ETP	Nombre de services	Nombre de dossiers par agent (en ETP)	Nombre de dossiers par service
ARIANE	1 400	65	31,8	6	44,0	233,3
CAF de Dunkerque	38	3	1	1	38,0	38,0
ATI du Nord	2 692		68,0	11	39,6	244,7
CCAS Tourcoing	91	3	2,0	1	45,5	91,0
AGSS de l'UDAF	1 749	194	32,9	9		
TPSA-TMP	1 439		22,8	4	63,1	359,8
TPSE	310		10,1	8	30,7	38,8
ADSEAD	329		12,0	8	27,4	41,1
Entraide de Vaison	63	4	1,5	1	42,0	63,0
ADVESEA	199	14	7,0	1	28,4	199,0
ATI	278	5	1,8	1	154,4	278,0
UDAF	75	5	1,8	1	41,7	75,0
ATIS	75	3	0,5	1	150,0	75,0
ADT	1 887		33,6	4		
TPSA-TMP	1 484		23,2	3	64,0	494,7
TPSE	403		13,1	1	30,8	403,0
UDAF	291	10,5	3,5	1	83,1	291,0
ATH (TPSA-TMP)	348	9,5	6,5	1	53,5	348,0

Sources : associations concernées et enquête nationale Ministère du Travail et des Affaires Sociales.

<sup>17</sup> Ce motif, qui peut paraître une évidence, nous a été signalé de manière forte et à plusieurs reprises par nos interlocuteurs. Il est à mettre en relation avec l'importance de la gestion du temps dans la pratique professionnelle des délégués, point que nous développerons plus loin.

Tout d'abord en ce qui concerne les effectifs des services, on peut citer l'AGSS de l'UDAF dans le Nord avec presque 200 salariés, mais dont seulement une trentaine de postes de délégués à la tutelle en équivalent temps plein. Le reste de l'effectif est largement occupé par les mesures d'AEMO. Une part non négligeable d'agents administratifs interviennent également en tutelle, ce qui explique en partie l'effectif élevé. En nombre de délégués, on peut citer également l'ATI du Nord, avec 68 postes de délégués en ETP ou l'ADT, avec 33 postes de délégués en ETP.

On remarquera également que les services les plus importants en taille, quelles que soient les associations concernées sont les services de mesures destinées aux majeurs, avec un nombre de mesures variant entre 200 et 300, tandis que les services de TPS à l'exception de l'ADT, fonctionnent sur la base d'un nombre de mesures plus réduit, comme s'il existait un nombre optimum de dossiers par service en fonction du type de mesures concernées.

Le taux de charge (le nombre de mesures par agent) varie lui aussi d'une structure à une autre et entraîne (ou traduit) des modalités différentes d'intervention. Il est directement lié au montant et au taux de financement des mesures exercées. On oscillerait entre des valeurs tournant autour d'une trentaine de dossiers par délégué à plus de 150. Dans les faits, on n'atteint pas des valeurs aussi élevées : dans le cas des valeurs les plus hautes, le tableau ne tient pas compte des dossiers traités par des administrateurs bénévoles (il s'agit de services habilités pour la tutelle d'État), ni des cas où ce sont les collaborateurs administratifs qui gèrent les dossiers des personnes en établissement. Le nombre de dossiers par délégué varie cependant fréquemment du simple au double (d'une trentaine à une soixantaine) selon les services et les départements.

Ces variations s'expliquent en fonction du type de mesure dont il est question, le taux de charge en TPSE étant, par mesure, plus faible que celui des mesures destinées aux majeurs. A l'intérieur des mesures destinées aux majeurs, il est difficile de faire un calcul précis du taux de charge effectif (Tutelle d'État, TMP, Curatelle, TPSA...) dans la mesure où les services effectuent une péréquation en fonction des financements dont ils disposent. Les calculs reposent alors sur des données qui ne reflètent que la réalité comptable de la répartition et non le taux de charge effectif par agent et par type de mesure.

En tutelle adulte, les variations rencontrées d'une structure à l'autre dépendent donc des moyens dont chacune d'elles dispose.

Toutefois, l'examen plus précis des pratiques montre que d'autres paramètres interviennent. Avec des chiffres identiques on peut avoir des réalités très différentes

selon que les responsables de services assurent un nombre identique, moins important ou plus important de mesures que l'ensemble des délégués ou selon qu'il prend en charge ou non, le démarrage des mesures. De même, une part de travail administratif et même certains aspects de la relation aux majeurs protégés (l'accueil, notamment), peuvent être pris en charge de manière très différenciée par les agents administratifs d'un service à l'autre.

Cela fait partie des fonctions que la plupart des associations sont en mesure d'identifier et même de quantifier de manière précise. Ainsi, pour un nombre de mesures identiques, la réalité du travail à fournir par le délégué ne sera pas la même selon qu'il partage un secrétariat correspondant à un demi-poste avec cinq autres de ses collègues, ou si il bénéficie d'un demi-poste pour lui tout seul et d'un quart de poste de travail administratif spécialisé.

Enfin, le degré d'informatisation intervient également dans la caractérisation de l'activité des services et dans celle des délégués. Dans les structures les plus importantes en taille, l'existence de serveurs internes, la possibilité d'effectuer des opérations immédiatement prises en compte par la comptabilité de la structure change la nature du travail administratif et les relations avec les services centraux.

C'est donc à ces trois niveaux - **répartition de l'activité, prise en charge du travail administratif et degré d'informatisation** - que se joue un des éléments décisifs de la fonction de délégué et, au delà, des caractéristiques de son activité professionnelle.

## **2 - PARTAGE DES TACHES ET MODES DE REGULATION**

Dans le cas de services "majeurs" avec quelques salariés seulement, le faible nombre de mesures exercées (moins de 100 dossiers, par exemple) et le peu de délégués se partageant les différentes mesures (généralement sur la base d'une répartition numérique au prorata du temps de travail), permettent une organisation et une répartition des dossiers informelles. Avec des effectifs réduits (inférieurs à 5 délégués) et un taux de charge modéré, tous les délégués sont au courant de l'ensemble des dossiers et peuvent, le cas échéant, répondre à la demande des majeurs en cas d'absence du délégué de référence (congrés, temps partiel, etc.). C'est le cas pour le CCAS de Tourcoing et à l'association l'Entraide de Vaison La Romaine.

Il s'agit soit de services situés dans des zones où le nombre de dossiers est relativement peu élevé, soit de services qui apparaissent comme des acteurs "marginiaux" ou du moins peu fréquents de la tutelle (CCAS, par exemple). Les délégués travaillant au sein de ces services, ont connaissance de l'ensemble des dossiers et sont ainsi disposés à intervenir sur chaque mesure lorsque cela est nécessaire. Les différentes étapes qui



constituent l'évolution de chaque dossier font l'objet de rapports écrits permettant ainsi à l'ensemble des délégués de l'association de prendre connaissance de la situation des personnes concernées à chaque étape lors du suivi de la mesure. Il est bien évident que la souplesse de ce type d'organisation n'est envisageable que dans la mesure où le nombre de dossiers et de délégués sont restreints et que le public concerné est relativement homogène.

Si la répartition des différents dossiers entre les délégués semble a priori déterminée au quotidien, soit par des critères géographiques (regroupement des rencontres de majeurs protégés par secteur), soit par des critères liés à la charge de travail, il s'avère néanmoins que les compétences, les qualifications, les motivations et les sensibilités propres à chaque délégué vont être déterminantes dans le choix d'attribution des dossiers en fonction des publics ainsi que dans la répartition des tâches et des activités que chaque salarié de l'association va être amené à réaliser. Au sein d'une association peut s'opérer une répartition des dossiers en fonction des types de public (l'ampleur du handicap d'un majeur protégé requérant une plus grande expérience ou des connaissances en psychologie et psychiatrie plus importantes) alors que dans une autre, il s'agira davantage d'un partage du travail en fonction des besoins du fonctionnement interne (entre ce qui relève du terrain et les tâches plus spécifiquement administratives et gestionnaires, par exemple). Dans ce dernier cas (une structure de deux salariés), on peut se demander s'il s'agit d'un mode d'organisation choisi, amené à perdurer, où s'il s'agit d'une dérive liée à la qualification d'un des délégués, titulaire d'un BTS de comptabilité et s'avouant *"pas très à l'aise avec certains publics"*.

Dans ce genre de structure, la part du travail bénévole de ses créateurs reste déterminante. Dans un cas rencontré, où l'association a été créée par un tuteur privé, le président prend à sa charge les relations avec le juge, les problèmes liés à la succession, les relations avec les familles des protégés... Dans un autre, le secrétaire du bureau de l'association prend à sa charge les dossiers pour lesquels les personnes ont le plus de difficultés.

Ce type de service se caractérise donc par une relative indifférenciation des statuts de l'intervenant et par un mode de régulation informel et continu selon les nécessités imposées par chaque dossier. Ce mode de régulation se distingue dans la pratique par des échanges fréquents et réguliers entre délégués et avec le directeur ou les autres membres de l'association présents sur les lieux, ce qui est moins fréquent dans les structures plus importantes. La fonction tutélaire, si elle reste le fait d'un individu, apparaît ici presque collective. Mais ceci apparaît non pas comme le résultat d'une fragmentation technique de l'intervention (liées à sa complexité ou à sa croissance)

mais parce que le service apparaît d'abord comme l'élargissement d'une pratique privée.

On a toutefois le sentiment que les petites structures constituent une exception dans le champ des services de tutelles et qu'elles vont être amenées à s'agrandir.

Pour ce type d'associations, la croissance du nombre de mesures ne se traduit, dans un premier temps, que par un développement des effectifs avec une régulation relativement aisée à ajuster. Les réponses sont essentiellement d'ordre pratique avec une répartition plus claire et plus individualisée des dossiers (*"il devient rapidement nécessaire d'attribuer et de répartir l'ensemble des mesures à chaque délégué lorsque le nombre de dossiers augmente"*) et managérial (organisation régulière de réunions d'équipe, par exemple).

Le mode d'organisation des services que nous venons de détailler, concerne deux petites structures n'exerçant pas plus de 100 mesures.

Dans **les structures de plus grande taille**, toujours en tutelle "adultes", on note la même polyvalence des délégués. Mais cette polyvalence ne se traduit pas par la possibilité d'intervenir sur tous les dossiers mais par une non-spécialisation sur des publics précis. Si les dossiers sont fortement individualisés, cette polyvalence préserve la souplesse du service qui peut accueillir de nouvelles mesures en répartissant sur l'ensemble des délégués, quelle que soit leur formation d'origine, les nouvelles mesures à exercer.

La polyvalence des déléguées, pour toutes les associations que nous avons rencontrées est une garantie pour les structures d'assurer une continuité du service en cas de défaillance d'un délégué.

Le mode de répartition des dossiers est effectué selon des critères géographiques mais aussi selon des critères de charge de travail. Dans certaines structures, lorsque plusieurs délégués ont la possibilité d'intervenir sur un dossier, la répartition a lieu en fonction des souhaits des délégués disponibles et de l'appréciation du chef de service (préférence et efficacité selon le sexe de la personne sous tutelle, préférence du délégué à exercer en milieu ouvert ou institutionnel, à travailler auprès de marginaux...). Le mode de régulation interne rejoint le schéma énoncé précédemment (pas de comptes rendus formels hormis ceux réalisés pour les juges...). L'éventuelle existence de plusieurs services, découpés selon une sectorisation géographique, permet de conserver des unités de travail de petite taille qui autorise une régulation de l'activité au moyen d'échanges informels.

L'augmentation du taux de charge des délégués et leur sentiment d'isolement sur le terrain ont amené certains services à procéder à la tenue de réunions plus formalisées,

allant d'une demi-journée mensuelle à une demi-journée par semaine (information, coordination, mais aussi études de cas et échanges sur les problèmes rencontrés...).

On peut distinguer deux types de réunions : celles où ce sont les chefs de services qui assurent l'animation et celles qui se font en la présence d'un "réfèrent" (psychosociologue ou psychologue). Dans le premier cas, il s'agit principalement d'un ajustement des pratiques aux critères d'intervention partagés par la structure ou par les professionnels du service, d'échange d'information concernant des aspects technique de la gestion des biens des personnes protégées, ou encore d'une répartition de la charge de travail. Dans le second cas, il s'agit davantage d'échanges permettant de prendre du recul par rapport à la pratique, de soulager la pression que peuvent ressentir certains délégués dans le suivi de personnes présentant des troubles importants, ou de se "dépendre" des effets d'une relation caractérisée parfois par son caractère exclusif et de longue durée.

On peut citer le cas d'une association enfin, où la croissance et la transformation des services a conduit à une spécialisation des tâches des délégués et une organisation complexe, faisant de l'exercice d'une mesure de tutelle une activité collective et organisée. C'est le cas de l'ADT, dans les côtes d'Armor. Dans le service "adultes", récemment constitué comme tel, existe une distinction entre les types de suivi. Sont ainsi distingués un pôle tutelles et curatelles en milieu ouvert, un pôle "établissement" et un pôle TPSA, récemment agrégé au service adultes. A ce découpage s'ajoute une spécialisation des délégués qui, quand la situation patrimoniale l'exige, interviennent en binôme auprès des majeurs : l'un devient ainsi le "réfèrent social" et l'autre "réfèrent juridique" (ou financier). Il s'agit en général, pour le premier, d'un agent ayant une formation juridique, tandis que le second est généralement un travailleur social. Le nombre plus élevé de délégués "référents sociaux" fait toutefois que le fonctionnement en binôme n'est pas systématique, mais il ne s'agit pas que du recours ponctuel à une expertise : le délégué "réfèrent juridique" exerce lui aussi des mesures.

Ce découplage de la fonction tutélaire en deux intervenants est encore trop récent pour pouvoir statuer sur ses résultats, mais il est révélateur d'une tendance actuelle à décharger les délégués des services adultes non pas d'un nombre de dossiers qui serait jugé trop important, mais d'une partie des tâches ou de l'expertise qui leur sont liées.

**Le rattachement à des institutions sociales à vocation plus large (CAF, CCAS) enfin, présente des caractéristiques différentes selon la nature de l'institution et l'ancienneté du service tutelle. Dans le cas de la CAF de Dunkerque, le service de tutelle s'inscrit dans celui de l'action sociale spécialisée. S'il a connu un relatif déclin**

(passage de 4 délégués à 2 délégués), il semble s'être stabilisé et la baisse du nombre de mois-mesures permet un travail plus riche et plus approfondi qu'auparavant. Le service bénéficie, en outre, pour reprendre l'expression des délégués, des avantages de "la grande maison" : il a l'avantage d'une relation directe avec le service prestations de la CAF, ce qui permet de clarifier rapidement la situation des familles au regard des allocations. Mais c'est plutôt la relation avec l'ensemble du service action sociale de la CAF qui paraît importante. Les déléguées sont des assistantes sociales qui ont accédé à leur fonction actuelle par mutation interne et entretiennent donc des relations avec leurs anciennes collègues. D'où la collaboration avec un "service ressource" qui dispose d'une conseillère en ESF "très pointue sur la question du surendettement", le montage d'action collective auprès des familles, etc. De plus l'appartenance à la CAF semble permettre un accès plus aisé à la formation professionnelle.

Dans le cas du CCAS de Tourcoing, de création plus récente, le fonctionnement semble davantage emprunter à celui des petites structures peu professionnalisées : la polyvalence y est importante et la gestion des dossiers peu individualisée. Toutefois, le recours à des travailleurs sociaux principalement issus de mutation interne permettrait d'emblée une meilleure connaissance des acteurs de l'action sociale.

**Suivant les structures, les délégués prennent en charge une part plus ou moins grande des tâches administratives et gestionnaires.** Les situations sont relativement contrastées et c'est là, sans doute, que se joue l'un des aspects les plus importants de la recomposition des services de tutelle et de l'évolution de l'activité des délégués.

Le rôle des agents administratifs apparaît important même dans les services où peu de tâches leur ont été déléguées, ne serait-ce qu'au niveau de l'accueil téléphonique dont ils sont le plus souvent chargés. On toutefois peut distinguer trois grands cas de figure :

- Celui où la plus grande part du travail administratif et gestionnaire est assurée par le délégué, une secrétaire, chargée de la frappe du courrier, enregistrant le paiement des factures et répondant au téléphone. C'est le principalement cas des petites structures.
- Celui où, en plus des tâches précitées, l'agent administratif est chargé de l'accueil des majeurs - accueil entendu comme possibilité de "répondre aux questions administratives et de gestion posées par le majeur et les organismes", effectue ponctuellement le paiement de factures, établit les dossiers administratifs (retraite, logement, déclaration de revenus, COTOREP, salaires, aides sociales, dossiers médicaux, assurances, surendettement, patrimoine, emprunts, banque, etc.). C'est, nous semble-t-il, le cas le plus fréquent (il concerne aussi bien les services majeurs que les services de TPSE).

-Celui, enfin, ou en plus des tâches précédemment citées, l'agent administratif règle les factures courantes, participe aux réunions de service, participe à l'inventaire des biens du majeur avec le chef de service ou le délégué. On peut citer ici un cas où ces tâches ont été formalisées dans des fiches de poste avec l'appellation "collaborateur administratif" ou un autre où l'expression est celle "d'adjoint tuteur". Ces postes viennent souvent s'ajouter aux postes de secrétariat courant qui existent, marquant ainsi le caractère distinct et plus qualifié de l'activité.

La part de travail administratif est ainsi variable : elle varie de 0,13 ETP (Équivalent Temps Plein) de secrétariat pour 1 ETP de délégué à 0,6 ETP de travail administratif pour 1 ETP de délégué.

Dans le cas le plus extrême, le partage des tâches, bien que pour des raisons différentes du cas évoqué plus haut, peut se rapprocher d'une vision collective ou plurielle de l'intervention tuteur, même si elle demeure sous la responsabilité du délégué.

**L'informatisation** est l'autre aspect important de l'organisation des services de tutelle et elle intervient elle aussi dans la redéfinition progressive des pratiques professionnelles des délégués.

A la différence des autres services à vocation sociale, l'informatisation n'a pas simplement pour objet de fournir des outils de type bureautique (traitement de texte, répertoires d'adresse, dossiers critériés des publics suivis, etc.). Elle est directement liée à la gestion des comptes des protégés. Ici aussi, il faut différencier les services de TPSE des autres services de tutelle. Toutefois, le degré d'informatisation, ou plus précisément le niveau d'intégration informatique du traitement des comptes et des situations des majeurs sous tutelle, varie considérablement d'une structure à l'autre.

On peut distinguer trois cas de figure qui correspondent soit à des choix, soit à des stades de développement dans le cadre d'un processus d'informatisation encore en cours. Le premier cas de figure est celui d'une gestion comptable informatisée alimentée par les informations et pièces apportées manuellement par les délégués ou par les secrétaires des services. Les délégués peuvent éventuellement disposer de postes personnalisés mais ils ne sont pas reliés à ceux de la comptabilité.

Le deuxième cas de figure est celui d'ordinateurs mis en réseaux et reliés à la comptabilité centrale de la structure. Les informations sont transmises en temps réel ou en différé mais quotidiennement à l'ordinateur de la comptabilité qui met ainsi à jour les comptes des personnes suivies.

Le troisième cas de figure est celui où en plus de la mise en réseau des ordinateurs au sein de la structure, il existe des connexions entre le système informatique de l'association et celui de la banque avec laquelle elle est en relation.

Dans ces deux cas de figure, il existe des systèmes expert qui permettent d'abonder les comptes de façon à ce qu'ils ne présentent pas de découvert en cas de prélèvements automatiques effectués par les services de créance.

Ces dispositifs facilitent grandement la tâche des délégués qui conservent toutefois la maîtrise du suivi de la gestion des comptes de leurs protégés puisqu'ils peuvent intervenir pour "reprenre la main" quand ils le jugent nécessaire. Ils permettent de plus un raccourcissement de la durée du travail administratif tout en améliorant les performances.

Dans ce cadre, et afin de simplifier la gestion quotidienne des comptes et permettre un accès plus aisé du majeur, le travail de collaboration avec les banques tend à se développer. Certaines banques facilitent la tenue et le suivi des comptes des majeurs protégés au moyen d'un système de gestion des comptes de tutelles qui permet d'éditionner une lettre chèque depuis l'ordinateur de l'association afin de raccourcir la procédure d'émission. D'autres sont en train de mettre en place un système qui permettrait de dissocier le compte principal du majeur sous tutelle d'un compte "bis", alimenté sous le contrôle du délégué, afin que la personne protégée puisse tirer elle-même de l'argent.

Indépendamment de ces exemples particuliers, on peut toutefois s'interroger sur le risque de dérive d'une systématisation de la gestion informatisée des comptes par des outils informatiques sophistiqués et directement basés sur la sécurisation des comptes bancaires des majeurs sous tutelle. En cas d'une augmentation du taux de charge par délégué qui rendrait le suivi individualisé moins systématique et avec la pression des services de créance, on peut aller vers un système où la protection des biens sera déléguée de fait non à un individu mais à une machine et non au profit de la personne mais à celui des services de créance. Bien sûr ce scénario est loin d'être certain et il existe un certain nombre de garde fous qui permettent de penser qu'il sera évité. Néanmoins, il n'apparaît pas inutile de s'interroger aujourd'hui sur les risques de dérive de ce type, ne serait-ce que pour réaffirmer les missions tutélaires.

Nous reviendrons plus loin sur les modalités pratiques de gestion que mettent en œuvre les délégués.

### 3 - L'EXPERTISE : ENTRE L'INTERNE ET L'EXTERNE

Toujours dans le domaine du contexte organisationnel de la pratique, on peut enfin évoquer la façon dont l'expertise est prise en compte. Ce besoin d'expertise, tel que nous avons pu l'identifier, est essentiellement liée à la complexité de certaines situations financières et patrimoniales.

Par expertise, nous entendons la mobilisation de savoirs particuliers, nécessitée par le caractère complexe ou exceptionnel de certaines situations. Ces savoirs (théoriques, pratiques ou procéduraux) sont ici relatifs à un domaine précis du droit, de la finance ou de la gestion, permettent de statuer, sans besoin de recourir à un tiers, sur la pertinence des choix à faire en fonction des critères en vigueur dans le domaine concerné.

Certains services répondent à ce besoin d'expertise en recourant à des spécialistes internes ou externes tandis que d'autres parient sur le renforcement de la compétence des délégués soit par le biais de la formation continue, soit en recrutant des délégués ayant un bagage initial développé en ces divers domaines ; parfois les deux ressources sont utilisées.

Dans les petites structures que nous avons rencontrées, l'expertise juridico-financière, lorsqu'elle est jugée nécessaire, est sollicitée de manière ponctuelle auprès de spécialistes extérieurs : notaires, assureurs ou avocats. Il s'agit de structures déclarant ne pas avoir *"les moyens d'avoir recours à des experts juridiques et financiers en interne"*.

Parfois, ce sont les administrateurs qui sont sollicités (notaires, avocats) : *"nos experts on les trouve essentiellement dans le CA"*.

Il est à noter que le recours au juge, obligatoire dans certains cas, constitue un moyen de statuer lors de décisions importantes (ventes ou achats élevés transaction foncières...), pour lesquelles les services auraient eu du mal à trancher. Cela *"constitue une sécurité"* pour les délégués comme pour les services...

Dans les structures de plus grande taille, l'expertise est plus souvent partagée entre l'interne et l'externe.

Plusieurs cas de figure existent. On peut citer le cas d'une association qui dispose, auprès de son service central de deux agents "spécialistes" des questions juridiques et financières, plus particulièrement chargés des relations avec les banques. L'un est juriste de formation tandis que l'autre est un agent administratif qui s'est formé sur le tas.

La notion d'expertise, à l'interne, est donc encore relativement floue.

Ceci explique le cas d'une autre association qui est passée du recours à une expertise interne à une expertise extérieure (anciennement un délégué qui était personne ressource spécialisée juridique et financière mais ce poste a été supprimé et le délégué est retourné sur le terrain).

En fait, à l'externe ce sont essentiellement les notaires et les avocats (éventuellement huissiers) qui sont sollicités : *"Quand on ne connaît pas des éléments on va voir un service juridique, ou le notaire du coin, ou l'assureur"*.

Pour les questions financières, les ressources internes apparaissent le plus souvent suffisantes, tandis que pour les placements financiers, les banques restent l'interlocuteur privilégié des associations qui leur font pour la plupart confiance.

En ce qui concerne les services de TPSE, les associations disent utiliser *"les ressources des uns et des autres"*, des équipes pluridisciplinaires (éducateurs, CESF, juristes...) qui seraient aujourd'hui bien rodées.

Les points de vue sont contrastés également concernant l'évolution du recours aux experts ou aux spécialistes : *"Pour les problèmes juridiques pointus on fait appel à des experts extérieurs mais on en a de moins en moins besoin"* ou *"[aujourd'hui] les lois changent trop, il faut taper chez les pro"*.

Il est à noter qu'aucune des associations rencontrées n'a recours à des spécialistes d'autres disciplines pour les difficultés liées aux dimensions psycho-affectives de la relation à la personne. La forte présence de travailleurs sociaux et en particulier d'éducateurs spécialisés est considérée comme suffisante, même si, en TMP, beaucoup regrettent que les relations avec les services de psychiatrie ne soient pas davantage développées.