

Cette enquête porte sur le Service des tutelles d'adultes à Genève et son environnement institutionnel. Elle a été menée dans le cadre d'un atelier de formation par la recherche du Master de sociologie de l'Université de Genève. Elle s'est déroulée durant une année universitaire, de septembre 2011 à mai 2012, peu de temps avant que le droit de la tutelle ne change en janvier 2013. A l'origine de cette étude, un constat formulé par les acteurs de première ligne: le nombre de dossiers et de mandats de tutelles et de curatelles, dont le service a la charge, ne cesse de croître ; cette augmentation n'était pas réductible à un simple effet d'allongement de la durée de la vie de la population. L'objectif de l'étude était double : comprendre la logique organisationnelle des acteurs de la protection sociale à Genève et mieux comprendre la population à laquelle le service a affaire quotidiennement. Pour ce faire, nous avons tenté de reconstituer le fonctionnement du système d'acteurs auquel appartient le Service des tutelles d'adultes. Nous avons également objectivé, d'une part, les logiques de défausse, fortement ressenties par des professionnels du service, et, d'autre part, les flux d'entrées et de sorties des mesures de protection, afin de comprendre et de documenter ce phénomène d'augmentation. Enfin, nous avons cherché à identifier les logiques sous-jacentes aux trajectoires personnelles des majeurs protégés. Plus largement, nous avons enquêté sur les ressorts contemporains de la protection de l'Etat, en essayant de saisir les raisons pour lesquelles l'Etat fournit sa protection, le cadre dans lequel il la donne et les conditions assorties.

Mathilde Bourrier, professeure au Département de sociologie de l'Université de Genève

Alexandre Pillonel, doctorant et assistant au Département de sociologie de l'Université de Genève

Clara Barrelet, doctorante et chercheuse associée au Département de sociologie de l'Université de Genève

Eline De Gaspari, *Maxime Felder*, *Nuné Nikoghosyan*, *Isabela Vieira Bertho*, étudiants du Master de sociologie de l'Université de Genève

ISBN: 2-940386-24-2978-2-940386-24-6

Institutions, acteurs et enjeux de la protection de l'adulte
dans le canton de Genève

Bourrier, Pillonel, Barrelet,
De Gaspari, Felder, Nikoghosyan, Vieira Bertho

Institutions, acteurs et enjeux de la protection de l'adulte dans le canton de Genève

Sous la direction de **Mathilde Bourrier**

**Alexandre Pillonel, Clara Barrelet,
Eline De Gaspari, Maxime Felder,
Nuné Nikoghosyan, Isabela Vieira Bertho**

Sociograph N°16 / 2014



**UNIVERSITÉ
DE GENÈVE**

FACULTÉ DES SCIENCES
DE LA SOCIÉTÉ
Département de sociologie

Institutions, acteurs et enjeux de la protection de l'adulte dans le canton de Genève

Sous la direction de Mathilde Bourrier

**Alexandre Pillonel, Clara Barrelet,
Eline De Gaspari, Maxime Felder,
Nuné Nikoghosyan, Isabela Vieira Bertho**

Sociograph N°16 / 2014

Mandant: Département de la solidarité et de l'emploi (DSE)
Période : Octobre 2011 – Septembre 2012

Citation conseillée: Sous la direction de Mathilde Bourrier, avec la collaboration de Alexandre Pillonel, Clara Barrelet, Eline De Gaspari, Maxime Felder, Nuné Nikoghosyan, Isabela Vieira Bertho (2014). Institutions, acteurs et enjeux de la protection de l'adulte dans le canton de Genève. Genève: Université de Genève

ISBN: 2-940386-24-2978-2-940386-24-6
Publication sur Internet: www.unige.ch/sciences-societe/socio

Table des matières

Remerciements	13		
Chapitre 1. Les enjeux de la protection de l'adulte	15		
1.1 Contexte général	15		
1.2 Les constats de départ des commanditaires	17		
1.3 Les objectifs du mandat	18		
1.4 Questions de recherche	19		
1.5 Choix méthodologique de collecte	20		
1.6 Le cadre de l'étude	21		
1.6.1 Le cadre pédagogique	21		
1.6.2 La coordination institutionnelle mise en place durant l'enquête	22		
1.7 Des limites	22		
1.8 Structure du rapport	23		
Chapitre 2. Revue de la littérature : de l'aliéné au majeur protégé	25		
2.1 Un droit centenaire	25		
2.1.1 Evolution de la législation	26		
2.1.2 Une réforme : « enfin ! »	27		
2.1.3 La tutelle aujourd'hui, le parent pauvre des politiques sociales	28		
2.2 La diversité de la population protégée et des mandats	29		
2.2.1 Les différents mandats prévus par la loi avant la réforme de janvier 2013	29		
2.2.2 Les raisons invoquées à une augmentation des mises sous mandats	30		
2.3 Les évolutions récentes du travail social	32		
2.3.1 Le « malaise » du travail social	32		
2.3.2 Un travail devenu de plus en plus administratif	33		
2.3.3 Comment compter la surcharge de travail ?	33		
2.4 Les relations entre professionnels et majeurs protégés	34		
2.4.1 L'argent comme lien et comme levier	36		
2.4.2 Changement des relations familiales	36		
Chapitre 3. Production des données: utilisation de quatre sources différentes	39		
3.1 Entretiens	39		
3.1.1 Constitution de l'échantillon	39		
Entretiens avec les professionnels	40		
Entretiens avec les personnes sous mandat	41		
3.1.2 Critique interne de l'échantillon	41		
3.2 Observations	42		
3.3 Données écrites et visuelles	42		
3.4 Statistiques	42		
3.4.1 Sources externes (avant enquête)	43		
L'étude Evaluanda (2002-2004)	43		
Quelques informations sur la répartition des mandats tutélaires en Suisse	45		
La croissance démographique à Genève	46		
Des chiffres sur le processus de vieillissement de la population dans le canton de Genève	46		
Des hypothèses de départ	47		
3.4.2 Une ethnographie des productions statistiques	47		
Quelques éléments de contexte	48		
Un nouveau logiciel	48		
TAMI : un drôle d'ami	49		
Les conséquences de la réforme informatique : une perte de confiance	49		
Une fragmentation des productions statistiques	50		
3.4.3 A la recherche des chiffres perdus	50		
Des différences entre statistiques internes et externes	50		
Une collaboration fructueuse	51		
3.4.4 Production d'une stratégie de collecte	52		
Avantages et inconvénients	52		
Qu'est-ce qu'un rapport social périodique ?	53		
Le choix de la section F	54		
La base de données	55		
Démarches	56		
Chapitre 4. Mais qui sont ces majeurs protégés ?	57		
4.1 Description de l'échantillon	57		
4.2 Quelques résultats intéressants	61		
4.2.1 Le sexe : une faible majorité d'hommes	61		
4.2.2 L'âge : entre gérontologie et prise en charge assistancielle	62		
4.2.3 Le lieu de vie : le dernier bastion d'autonomie	62		
4.2.4 Les formes d'encadrements : le privilège de l'âge	63		
4.2.5 Les réseaux : l'importance de la famille	64		
4.3 Une conclusion locale	64		
4.4 De la caricature à l'analyse par classification	65		
4.4.1 Une caricature	66		
4.4.2 Une analyse des correspondances multiples	66		
4.4.3 Une analyse par classification et une typologie des majeurs protégés	67		
Chapitre 5. Paroles de majeurs protégés	71		
Histoire N° 1 : Mme Freidson, sous mandat de tutelle volontaire	72		
Histoire N° 2 : M. Rangan, sous mandat de tutelle pour maladie mentale	74		
Histoire N° 3 : M. Wanner, sous mandat de curatelle volontaire	74		
Histoire N° 4 : Mme Robin, sous mandat de curatelle ad hoc et de gestion	76		
Histoire N° 5 : Mme Collet, sous mandat de tutelle volontaire	77		
Histoire N° 6 : M. Hermann, sous mandat de curatelle volontaire	79		
Chapitre 6. Le Service des tutelles d'adultes : un service de dernier recours	83		
6.1 Missions et fonctions officielles du Service des tutelles d'adultes : entre protection et contrôle	83		
6.2 Quelle organisation du travail ?	85		
6.2.1 Une organisation en sections en héritage	85		
Les cheffes de section : des pièces maîtresses du Service des tutelles d'adultes	86		
Les assistants sociaux : de l'urgence à la stabilité	88		
Les gestionnaires : éviter les casseroles à tout prix	90		
Les secrétaires : le bras droit des assistants sociaux et des gestionnaires	91		
6.2.2 L'essence même du travail social au Service des tutelles d'adultes	92		
Organiser le minimum social : un toit, un repas, des soins	92		
Accompagner par le truchement d'un réseau extérieur	93		
6.2.3 Les appuis techniques des sections	94		
Contrôleurs qualité : des personnes ressources	94		
Service juridique : les clés d'une rhétorique experte	95		
La chancellerie : les servitudes du comptage des mandats	95		
La comptabilité : la banque du Service des tutelles d'adultes	96		
6.2.4 Au front : les professionnels en première ligne	97		
La réception : un contact au quotidien	97		
La caisse : quand les comptables deviennent caissiers	98		
L'Unité de gestion des biens mobiliers : « Tout le temps à l'extérieur ! »	98		
L'Unité mobile de soutien : les distributeurs d'argent itinérants	99		
6.2.5 La « nouvelle » direction	100		
Rôle et fonctions	100		
Ses champs d'action	101		
Ses réformes	101		

6.3	Relations de travail : entre polarisation et coopération	101
6.3.1	Les assistants sociaux et les gestionnaires : négociations entre impératifs sociaux et budgétaires	102
6.3.2	Entre les sections : hétérogénéité des pratiques et peu de relations	102
6.3.3	Entre la direction et les collaborateurs : des incompréhensions mutuelles	103
6.4	Enjeux et controverses du travail au Service des tutelles d'adultes	103
6.4.1	Entre bricolage et créativité	104
6.4.2	Légitimité ou illégitimité de certains dossiers	105
6.4.3	L'aide sous contrainte : des majeurs qui ne collaborent pas	106
6.4.4	Le contrôle social	107
6.4.5	Une surcharge au-delà des chiffres	108
6.4.6	Comment travailler avec quatre populations ?	109
Chapitre 7. L'environnement institutionnel du Service des tutelles d'adultes : état des lieux		115
7.1	Typologie des relations	115
7.1.1	Pourvoyeurs principaux de mandats	117
	Hôpitaux universitaires de Genève, des acteurs éclatés : le règne des programmes de soins ad hoc	118
	L'Hospice général : un acteur omniprésent et réformé	120
	Le Tribunal tutélaire : l'effet de filtre	123
7.1.2	Services payeurs	125
	Le Service des prestations complémentaires : la métaphore du « pur » service payeur	126
	Le service de l'Assurance invalidité : réinsérer avant tout	127
	L'Hospice général	128
7.1.3	Services ressources	128
	Les Etablissements publics pour l'intégration et foyers : un mélange de populations	129
	La Fondation des services d'aide et de soins à domicile : le visage des services de proximité modernes	131
	Les Etablissements médico-sociaux : pour y entrer, faire patte blanche	132
	Les Associations et fondations privées : exemplaires de la densité du réseau social genevois	134
	L'Equipe mobile de psychiatrie : ramener sur le chemin des soins	136
	La Police : au front sans « baguette magique »	138
	Les hôtels : des logements d'urgence	139
	Les services communaux : relativement absents	139
7.1.4	Acteurs institutionnels absents de notre typologie	140
Chapitre 8. Les ressorts relationnels entre le Service des tutelles d'adultes et son environnement		141
8.1	L'environnement vu par le Service des tutelles d'adultes: du réseau de contraintes au réseau d'aides	141
8.1.1	Des réseaux personnels plus qu'institutionnels	142
8.1.2	Des difficultés liées à l'environnement	142
	Faire soigner sur le long terme : de plus en plus difficile	142
	Loger : un casse-tête sans fin	143
	Des foyers et des Etablissements médico-sociaux qui choisissent	144
	Trouver des ressources : une tâche plus difficile	145
	Un système mis en cause	145
8.2	Le Service des tutelles d'adultes vu par son environnement : un service qui se referme sur lui-même	147
8.2.1	Une réputation d'être débordé, mais une surcharge comprise	147
8.2.2	Opacité de la gestion financière ?	148
8.2.3	Un service « bunkerisé »	149
8.2.4	Un service auquel il faut parfois se substituer	149
8.3	Ambivalence des relations entre le Service des tutelles d'adultes et son environnement	150
8.3.1	Décalage : qui devrait faire quoi ?	150
8.3.2	Ambivalence face au « faire à la place de »	150
8.3.3	Des dossiers à reconstituer à chaque fois	152
8.3.4	Ressorts de professionnalité et ressorts hiérarchiques	152
8.3.5	Des ressorts d'aide	153
8.3.6	Entre doléances et compréhension	154
8.4	Différents usages stratégiques et freins des mandats	156
8.4.1	Une demande de mandat pour se décharger	156

8.4.2	Le mandat contre le refus de soin	157
8.4.3	Une décision jamais prise à la légère	157
8.4.4	Le mandat comme garantie : les multiples facettes de la protection	158
8.4.5	La curatelle préférée à la tutelle	160
8.4.6	Une solution à long terme	161

8.5	Les stratégies mises en place par le Service des tutelles d'adultes pour lutter contre l'incertitude	162
8.5.1	Stratégie N° 1 : filtrer	162
8.5.2	Stratégie N° 2 : faire connaître le service à l'extérieur et former	162
8.5.3	Stratégie N° 3 : se rendre invisible, se couper du monde	163
8.5.4	Stratégie N° 4 : se faire aider par des membres du réseau social	163
8.5.5	Stratégie N° 5 : faire payer ses services	164
8.6	Des rôles pour le Service des tutelles d'adultes	164
8.6.1	Expert des situations compliquées	164
8.6.2	Guichet unique de la protection sociale	165
8.6.3	Acteur généraliste face à des acteurs spécialistes	165
8.6.4	Acteur de réduction des risques	165
8.6.5	Garant du droit à obtenir de l'aide	166

Conclusion : Une institution et son environnement en symbiose **167**

Bibliographie **173**

Glossaire **179**

Annexes **181**

Annexe 1 : liste des entretiens réalisés avec les professionnels de l'extérieur institutionnel du Service des tutelles d'adultes	181
Annexe 2 : graphiques	183
Annexe 3 : modèle de l'ancien rapport social périodique du Service des tutelles d'adultes	185
Annexe 4 : brochure élaborée par le Service des tutelles d'adultes	187

Lundi 30 janvier 2012, 09h00-12h00
Une matinée ordinaire au Service des tutelles d'adultes

Travaillent à la réception Pierre et Marie. Je suis accueillie par Pierre qui me souhaite la bienvenue. Il m'explique qu'ils sont encore un peu en travaux, il y a maintenant deux fenêtres à la réception. Marie arrive et me propose chaleureusement un café. Elle m'explique où je peux m'installer : en face de son bureau. Je branche mon ordinateur.

Dans la pièce de la réception, il y a un panneau d'affichage derrière le bureau. Il est marqué : « Attention travaux réception ne pas laisser traîner d'outils ». Un peu plus bas, il est noté : « Lundi 30 janvier : universitaire à la réception ».

A 08h55, Pierre et Marie préparent le chariot avec les ordres de caisse. Pierre demande à sa collègue si elle est prête. A 09h00, Pierre dit : « C'est parti ! ».

Dès l'ouverture des portes, une vingtaine de personnes débarquent. Il n'y a pas de bousculade, les gens se mettent en file les uns derrière les autres. Le gros boom dure 15 minutes, ensuite cela se calme. Pendant environ 45 minutes, les gens viennent principalement pour les ordres de caisses. Les demandes plus spécifiques viennent après.

En début de matinée, cela va très vite, c'est très discipliné. Les gens viennent chercher les ordres de caisse donc ils donnent leur numéro et repartent. Exemple d'échange : « – Bonjour Monsieur James vous allez bien ? – Oui merci, n° 456 s'il vous plaît – Voilà Monsieur, Bonne journée. »

D'autres pupilles demandent à parler à l'assistant social, au fil de la matinée, cela devient plus fréquent.

Voici un échantillon des types de demandes :

Une femme, environ 50 ans. « – Bonjour, j'aimerais parler à l'assistant social, et j'aimerais 129.-CHF pour le coiffeur. » « – Ok alors on va remplir la demande. » Pierre donne à la pupille la demande à remplir. Elle lui demande : « – On écrit comment Droz ? ». Pierre lui répond. Une fois la feuille remplie, la pupille dit au revoir et s'en va. Une demande comme celle-là dure à peu près 5 minutes.

Quelques minutes après, une autre femme du même âge vient chercher de l'argent pour le coiffeur et la pédicure. Elle doit d'abord faire une demande à l'assistant social.

Un homme, environ 40 ans. « – Bonjour, je me demandais si mon curateur est là. – Non, on est lundi. Il ne travaille pas le lundi. – Ah ! ok merci. – Au revoir, bonne journée. »

Un homme, environ fin de la trentaine. « – Bonjour, j'aimerais parler à M. Merieux. – Il est en vacances. – Ah mais il m'avait dit qu'il était là. Je dois me faire rembourser un ticket. – Ok on va voir ce qu'on peut faire. » Pierre appelle la gestionnaire : « – Salut, Pierre de la réception. J'ai M. Sam qui voudrait se faire rembourser un ticket. Ok, je lui dis. » Il explique à la personne qu'elle se fera rembourser la semaine prochaine. Il prend le ticket. L'homme s'en va.

Un homme, environ 50 ans, veste de ski. « – Bonjour M. Pierre. Tout le monde est déjà passé ? – Ouais ils se sont levés tôt. Je suis un peu courbaturé là. – T'as fait du freestyle ou bien ? – Moi j'ai skié quand j'étais gamin. Ils nous emmenaient sur une piste noire et ils nous laissaient nous démerder. » Cet homme raconte le ski de son enfance, il tutoie Pierre. Il reste environ 20 minutes, il laisse sa place quand quelqu'un arrive et continue à discuter lorsque le guichet est libre.

Un homme, d'origine africaine, environ 30 ans. « – Est-ce qu'il est possible de voir Mme Droz ? Elle doit me donner de l'argent en plus pour mes filles. 80.-CHF chacune. – Attendez je vais voir si elle est là. Je lui ai envoyé un petit message. Je vous laisse patienter. » Ensuite Mme Droz rappelle Pierre et elle lui dit ce qu'il doit faire au téléphone. L'homme doit repasser le lendemain.

Une femme avec de longs cheveux blonds, environ 40 ans, manteau de fourrure, maquillée (beaucoup) : « – Ecoutez je dois vous demander, j'ai besoin de lentilles. Je n'ai plus d'argent. Vous êtes mignon comme tout, vous me plaisez. Tu peux appeler Garibaldi pour les lentilles et le natel. Je dois voir l'avocate, les toubibs, je ne peux pas rester sans lentilles. » Pierre appelle son assistant social. Elle est trop contente. Elle peut obtenir 50.-CHF pour le natel et 60.-CHF pour les

lentilles. Elle rajoute : « Ah oui et des cigarettes si possible ! » Pierre lui répond qu'il faut arrêter de fumer, ça coûte moins cher. Ensuite, elle sort son natel pour montrer qu'il est bien cassé. Puis elle demande : « Et j'aimerais bien aller au fitness aussi car je m'embête la journée. » En attendant la réponse, elle prend dans les bras un vieil homme. Fait un show. S'énerve au téléphone contre la secrétaire d'un médecin. Elle dit à cette secrétaire qu'elle ne peut pas arriver à l'heure. Apparemment elle est allée à Belle-Idée, est en privation de liberté. Pierre appelle sa gestionnaire car il y a beaucoup de demandes. La gestionnaire vient, lui dit de se calmer, que ce n'est pas le lieu pour raconter sa vie. « – On ne peut pas tout le temps vous donner. » La femme ajoute : « – La perruque ça ne va pas, les ongles pas trop. » La gestionnaire répond : « On va être obligé de dire au juge que vous venez tous les jours ici ».

Un homme d'environ 50 ans. « – Bonjour, il faut donner ça à M. Mérieux. J'ai demandé de l'argent pour un moteur pour bateau Honda. – D'accord et ça c'est le justificatif ? – Ouais. – Ok alors je note. – Au revoir, merci. »

Un homme d'environ 40 ans. « – Bonjour, j'ai un projet de voyage. Je pars le mois prochain. Ma femme part dans une semaine et moi le mois prochain. J'aimerais voir mon assistant social. – Ok d'accord. » Pierre appelle l'assistant social et fixe un rendez-vous.

Un homme d'environ 30 ans vient à la caisse et parle le langage des signes. Pierre se concentre et comprend que c'est pour l'ordre de caisse.

Il arrive que des pupilles viennent à l'intérieur des bureaux avec leur assistant social. Lorsque un assistant social et son pupille passent près de moi dans le couloir, l'assistant social lui dit : « Faut pas que vous finissiez en taule. »

Une femme d'environ 60 ans : « – Bonjour, aujourd'hui j'aurais dû recevoir une grosse somme. J'attends 1300.-CHF jeudi. Ils le savent. – Bonjour, vous êtes sûre que c'est pour aujourd'hui ? Vous venez quel jour d'habitude ? – Je viens le jeudi. – Il faut revenir le jeudi alors. On regarde ça jeudi, on n'est pas encore au mois de février. – Okay, au revoir. »

Un jeune homme d'environ 20 ans arrive. « – Bonjour tout le monde ! » Il chante. Les gens rigolent.

Un monsieur d'environ 40 ans demande à voir son assistante sociale, pour une levée de tutelle. Il veut savoir où son dossier en est. Pierre appelle son assistante sociale. Elle répond qu'elle n'a pas de nouveaux éléments à fournir et elle le contacte la semaine prochaine. Il demande s'il pourrait avoir un dépannage de 100.-CHF. Non ce n'est pas possible. Il faut repasser jeudi.

Une femme vient pour sa fille. Elle est hospitalisée. Elle a besoin de produits d'entretien. La femme fait la liste de ce qui manque. Sa fille est à Belle-Idée, aux Tilleuls. Elle demande si c'est possible de verser l'argent via l'assistant social de la clinique. Pierre prend ses coordonnées et lui dit que l'assistant social la rappellera.

Une femme d'environ 50 ans, d'origine africaine. Pierre la reconnaît. « – Bonjour Madame, est-ce que vous avez trouvé une chambre d'hôtel ? » Cette femme veut savoir où elle va dormir cette nuit. Avant ça, elle dormait à l'hôtel en France mais le Service des tutelles d'adultes ne paie plus pour la France. Pierre appelle son assistant social. « – Ecoute Lara, je ne sais plus quoi faire avec Mme Serre. » Pierre dit à la femme : « – Mme Serre, la seule chose qu'on peut faire c'est l'accueil de nuit. » ; « – Non je ne veux pas aller à l'accueil de nuit ». Il se trouve que ce jour-là, elle a rendez-vous à 13h00 avec l'assistant social. Le réceptionniste ne veut pas qu'elle reste trois heures à la réception car il est 10h00. Il dit à son assistant social : « – Ca serait bien que vous veniez lui dire deux mots, sinon elle va rester trois heures à la réception. » L'assistant social est dans son bureau et cherche une chambre d'hôtel. Pierre demande à la pupille de patienter. Au bout de dix minutes, elle revient au guichet et menace d'appeler la police car elle ne veut plus attendre. Pierre lui explique que son assistant social est en train de chercher une chambre et qu'elle doit patienter encore un moment. Au bout de dix minutes, elle appelle la police, elle veut passer Pierre à la personne qui est au bout du fil. Pierre lui répond qu'il ne parlera pas à la police. Après quelques minutes au téléphone, la femme raccroche. Son assistant social arrive ensuite. Il lui demande de ne plus agir comme elle vient de le faire. Il lui dit qu'il a appelé des hôtels mais il n'y a pas de place. « – Pour le moment, ce que vous allez faire c'est d'aller au centre social. Peut-être qu'ils pourront vous donner un logement ou sinon, vous allez à la Protection Civile. Ou sinon, vous allez auprès des régies pour voir s'il y a des appartements qui se libèrent, comme ça fait longtemps qu'on n'a plus essayé. » La femme s'en va.

Un jeune homme d'environ 20 ans arrive. Il travaille aux Etablissements publics pour l'intégration (EPI) et voudrait 50.-CHF pour les repas de midi. Il dit à Pierre qu'il manque 50.-CHF sur l'ordre de caisse. Pierre lui répond qu'il ne manque rien mais qu'il peut remplir la feuille pour les demandes à son assistant social. Le jeune homme remplit la feuille et s'en va.

Un jeune homme d'environ 20 ans arrive. « – Bonjour, j'aimerais récupérer mon matériel de musique, micro, synthétiseur. C'est en bas à la cave. Je le veux pour le centre-Espoir. » Pierre lui donne la feuille pour les demandes. Il fait des fautes d'orthographe dans sa demande. C'est Pierre qui finit la demande. Il lui explique que c'est l'UGBM¹ qui s'en charge. Le jeune homme repassera.

Un homme d'environ 60 ans arrive. « – Bonjour, d'habitude je passe mardi mais mon assistant social m'a dit de passer lundi. » Pierre appelle la gestionnaire. Le monsieur s'est trompé de jour. C'est pour demain. Il repassera.

Une femme d'environ 50 ans arrive. Elle a raté un rendez-vous aux Hôpitaux universitaires de Genève (HUG). Ils lui ont enlevé 15.-CHF du coup pour rembourser le rendez-vous manqué. Pierre lui propose de parler à son assistant social au téléphone. (Comme le téléphone est à l'extérieur du guichet, je ne peux pas entendre la suite de la conversation.)

Un homme d'environ 60 ans arrive. « – Bonjour, y'a personne qui a demandé après moi ? », « – Non Monsieur, j'ai rien pour vous. », « – Ok, bonne journée. »

Une femme d'environ 50 ans arrive. « – Bonjour, est-ce que M. Merieux a laissé des papiers ? Je veux savoir s'il a payé les émoluments pour la carte d'identité. », « – Non, j'ai rien pour vous aujourd'hui. Vous avez de l'argent à prendre ? », « – Non, je le prends à la banque. Je repasserai. »

Une femme arrivant vers la fin de la cinquantaine, amène des tickets. Elle veut se les faire rembourser. Elle a acheté des vêtements et des chaussures. Pierre écrit la demande pour elle.

Un homme, une petite soixantaine, arrive. « – Bonjour, j'ai un formulaire à remplir concernant mon AVS² car j'ai ma retraite dans un mois. J'aurais voulu voir mon assistant social demain. Il y a deux ou trois rubriques que je ne comprends pas. » Pierre appelle son assistant social pour savoir si il peut le recevoir le lendemain. Oui, l'homme doit revenir le lendemain à 9h30.

Un homme d'environ 40 ans attend depuis 9h00 et la situation semble compliquée selon Pierre car il semblerait que l'assistant social et la gestionnaire « se renvoient la balle. » Le réceptionniste est un peu embêté. Il semblerait que la gestionnaire ne soit pas très bien. Elle serait allée prendre l'air. La pupille n'a pas reçu d'argent depuis un moment. Une autre femme, environ 50 ans, attend pour la même gestionnaire. Elle donne son numéro de téléphone pour qu'on la rappelle. Elle s'inquiète pour le versement de son entretien qui sera versé sur son compte. Après plusieurs coups de téléphone à l'assistant social, celui-ci passe à la réception par hasard et Pierre veut en profiter pour lui poser des questions. Cependant, l'assistant social lui explique qu'il est très en retard et qu'il faut voir avec la gestionnaire. Après plusieurs coups de fil, la gestionnaire passe à la réception et des réponses sont données aux deux personnes.

Un homme d'environ 60 ans, arrive. Pierre lui dit : « – Bonjour, comment ça va aujourd'hui ? Ça a l'air d'aller mieux ? » « – Ca va, je suis tombé de mon lit. » « – Vous êtes tombé de votre lit ? Rien de cassé ? » « – Ca va... J'ai plus rien, aucun centime depuis vendredi. » Pierre lui explique qu'il doit revenir le jeudi car c'est son jour. Apparemment, il oublie souvent de passer. Il dit qu'il est souvent à l'hôpital. L'homme s'en va.

Un homme vers la fin de la trentaine, doit se faire rembourser pour le livret de famille car il a dû payer 40.-CHF de sa poche et n'a pas été remboursé. Pierre appelle le gestionnaire. L'homme avait oublié de venir la fois précédente. Il sera remboursé le jeudi.

Un homme d'environ 40 ans vient pour la première fois chercher de l'argent. Pierre appelle sa gestionnaire car apparemment elle a oublié l'ordre de caisse. Pierre lui explique que ça arrive lorsque c'est la première fois. L'assistant social arrive à la réception quinze minutes plus tard. Il prend les coordonnées de son pupille.

Un homme d'environ 50 ans vient car on doit lui donner une carte bancaire. Il veut ses 140.-CHF hebdomadaires. La machine lui a « mangé » la carte bancaire. La gestionnaire ne répond pas alors Pierre appelle la cheffe de section. Ils lui font un virement à la banque. Pierre lui explique qu'il peut aller chercher son argent au guichet de la Banque cantonale genevoise avec sa carte d'identité. Pierre contrôle que sa carte d'identité est encore valable. Ensuite l'homme s'en va.

Une femme d'environ 40 ans a souscrit un contrat maladie alors qu'elle en avait déjà un, donc Pierre lui explique qu'il ne faut pas qu'elle le fasse car c'est eux qui s'en occupent et ils doivent annuler le contrat. La femme comprend et repart.

Un homme d'environ 50 ans, arrive à midi pile. Il ne sait plus s'il doit prendre son argent au Service des tutelles d'adultes ou à la banque. Pierre lui explique que c'est à la banque. Il part.

Pierre ferme les portes à 12h02. Il me demande comment ça s'est passé. Nous discutons un peu sur son travail, la rapidité dont il doit faire preuve. Il me dit que c'était une matinée assez calme malgré les plaintes de quelques pupilles qui viennent, selon lui, assez souvent pendant la semaine.

¹ Unité de gestion des biens mobiliers, entité au sein du Service des tutelles d'adultes.

² Assurance-vieillesse et survivants.

Remerciements

Nous avons bénéficié durant toute la durée de notre enquête de l'aide diligente et bienveillante de l'ensemble des collaborateurs et collaboratrices du Service des tutelles d'adultes³. En ouvrant leurs dossiers, en partageant leurs réflexions et leurs doutes, ils nous ont permis de comprendre les enjeux de leurs métiers et de leurs fonctions. Qu'ils soient tous et toutes ici remerciés collectivement chaleureusement. Des remerciements particuliers doivent être faits à l'endroit de Madame Véronique Hussein, qui a bien voulu nous accompagner dans notre idée d'interroger directement des majeurs protégés, suivis dans la section qu'elle dirige. Nous tenons aussi à la remercier d'avoir bien voulu nous laisser collecter les données de tous les rapports périodiques de sa section à la date du mois de mars 2012. Monsieur Daniel Mura, Madame Caroline Bourquin de la chancellerie, ainsi que Monsieur Joseph Streda ont offert leur concours précieux dans l'établissement de statistiques fiables concernant les mandats suivis au Service des tutelles d'adultes.

Nous avons également bénéficié de l'aide et de l'écoute de l'équipe de direction du Service des tutelles d'adultes, en particulier nous tenons à remercier Madame Marie-Hélène Koch-Binder, Monsieur Gilles Chappatte et Monsieur Vito Angelillo, en charge à cette date des politiques d'insertion à la Direction générale de l'action sociale. Leur ouverture d'esprit et leur engagement dans le dialogue nous ont permis de tester tout au long de cette enquête certaines de nos hypothèses en nous confrontant aux leurs.

Enfin, nous tenons à remercier l'ensemble des personnes que nous avons rencontrées en dehors du Service des tutelles d'adultes, et qui ont contribué à nous permettre de nous forger une cartographie des institutions et des organisations qui constituent l'environnement institutionnel du Service des tutelles d'adultes. Cette enquête nous a menés aux Hôpitaux universitaires de Genève, dans les Etablissements médico-sociaux, dans les Centres d'action sociale de l'Hospice général, à l'Hospice même, dans des foyers de jour ou de nuit, au Centre-Espoir, auprès de la Police, à l'Office des poursuites, au Tribunal tutélaire, au Service des prestations complémentaires, à l'Office cantonal de l'assurance invalidité, auprès d'associations de défense des droits des handicapés, des malades, des personnes âgées. Les personnels de ces institutions nous ont reçus avec compétence et gentillesse. Qu'ils soient ici collectivement cordialement remerciés.

Enfin, nous avons une pensée spéciale pour la dizaine de majeurs protégés qui a accepté de nous rencontrer au cours du mois d'avril 2012. Ces témoignages parfois difficiles à recueillir nous ont souvent touchés et jamais laissés indifférents. Ils nous ont permis d'entr'apercevoir, ce qu'aucun descriptif de maladie psychique, ou aucun compte rendu de rapport social ne pouvaient nous laisser deviner : la narration heurtée et chaotique de vies qui ne tiennent souvent, au fond, qu'à un fil.

³ Depuis janvier 2013 appelé Service de protection de l'adulte, le SPAD.

Chapitre 1. Les enjeux de la protection de l'adulte

*« Le tuteur n'a pas tous les droits. Il y a des droits qui leur [aux majeurs protégés] appartiennent. Heureusement ! Le droit à avoir accès à son dossier médical, à choisir son lieu de vie, comment ils veulent vivre, ça leur appartient. (...) Il y a l'idée que le mandat peut tout et permet tout. Heureusement, je suis ravie de ne pas avoir tout le pouvoir. »
(Entretien, cheffe de section, Service des tutelles d'adultes, 23 novembre 2011)*

Dans ce chapitre introductif nous présentons le contexte de notre étude, les questionnements variés animant les spécialistes de la protection de l'adulte du canton de Genève, les objectifs que nous nous sommes assignés, tant vis-à-vis des interrogations des membres du service, que vis-à-vis des problématiques sociologiques plus générales concernant l'action et la protection de l'Etat et des multiples services privés comme publics qui articulent la protection sociale contemporaine. Nous présentons également brièvement nos choix méthodologiques concernant la collecte des données, le cadre institutionnel au sein duquel l'enquête s'est déroulée et soulignons également les limites que ces choix ont imposées.

1.1 Contexte général

Les mesures de protection ont ces dernières années fait l'objet de polémiques dans la presse. La publicisation de l'affaire de Madame Bettencourt, riche héritière de l'Oréal, en fixant l'attention, est devenue un symbole de l'interrogation autour des mesures de protection. Tout récemment, en Suisse, la tuerie de Daillon dans le canton du Valais ravive les polémiques autour du contrôle du placement des « cas psychiatriques ». Des documentaires télévisuels sur le sujet, en Suisse (Ganguillet 2007 ; Schöpbach & Bohnenblust 2007) comme en France (Riguet 2011 ; Cressant & Girard 2011) ont alimenté les débats. Ils abordent des sujets épineux comme ceux de la captation des ressources, de l'abus de faiblesse, de la maltraitance institutionnelle comme familiale, de l'isolement ou du surendettement.

Les mesures de protection dans le canton de Genève touchent moins de 4'000 personnes en tout et ce pour une population du canton qui approche les 464' 000 personnes (dont 369 000 adultes de plus de 18 ans) : 2'200 majeurs⁴ sont suivis par le Service des tutelles d'adultes et 1'500 majeurs sont suivis par des curateurs privés. C'est-à-dire que moins de 1% de la population est concerné par ces mesures. Ce chiffre de 1% est à comparer avec les chiffres d'autres cantons : dans le canton de Zürich ce sont 2,94% des adultes qui sont placés sous mandats de protection et dans le canton de Berne, 1,88% d'adultes bénéficient de mesures de protection⁵. En France, pays voisin, 1% de la population fait également l'objet de mesures de protection⁶.

⁴ Toute désignation de personne, de statut ou de fonction s'entend indifféremment au féminin et au masculin.

⁵ Les chiffres ici rapportés sont ceux de 2010, fournis par la Conférence des cantons en matière de

L'actuel Service des tutelles d'adultes (STA), devenu depuis janvier 2013 le Service de protection de l'adulte (SPAD), est le produit d'une scission de l'ancien Service du tuteur général, qui a vu la partie concernant la tutelle des mineurs rejoindre le Département de l'instruction publique et celle concernant la protection de l'adulte (actuel STA) être rattachée au Département de la solidarité et de l'emploi. Cette séparation en deux parties de l'ancien service est intervenue en 2006. Ce sont donc deux départements distincts, celui de l'instruction publique pour les mineurs et celui de la solidarité et de l'emploi pour les majeurs, qui président à l'exécution – au sein de leurs services respectifs, Service de protection des mineurs (SPMI) d'un côté et Service des tutelles d'adultes (STA) de l'autre – des mandats de protection, de tutelle, de curatelle ou de conseil légal.

Le droit de la tutelle a changé au 1er janvier 2013. Le nouveau droit de la protection de l'adulte a été adopté par les chambres fédérales le 19 décembre 2008 (Nicole 2009). Notre enquête s'est déroulée donc à une période charnière entre septembre 2011 et mai 2012, qu'il n'a pas été toujours facile de décrypter. En effet, un certain nombre de dispositions concernant l'organisation même des fonctions juridiques, du côté du tribunal, comme administratives, du côté des services de l'Etat concernés au premier chef, n'étaient pas encore décidées. Les cantons disposaient en effet d'une marge de liberté pour organiser concrètement l'application de la loi. En ce qui concerne le canton de Genève, les décisions n'étaient donc pas complètement arrêtées. Des marges de manœuvre existaient.

Pour résumer, il est important de comprendre que les protections accrues dont vont bénéficier par exemple les personnes vivant au sein des Etablissements médico-sociaux (contrats d'assistance pour les personnes incapables de discernement) ou les personnes suivant un traitement médical ou le recours plus systématique et documenté aux familles et aidants naturels dans le cadre de mandats vont se traduire à court et moyen terme par des changements d'organisation, à la fois au Tribunal tutélaire, mais aussi au Service des tutelles d'adultes ou au Service de protection des mineurs, et encore dans les Etablissements médico-sociaux ou aux Hôpitaux universitaires de Genève. La loi change et c'est finalement une partie des pratiques organisationnelles – de l'organisation interne des services, aux modifications du système informatique, en passant par l'établissement de nouveaux formulaires standards – qui vont changer avec elle.

Bien entendu le changement de loi offre des opportunités pour les acteurs impliqués de rebattre les cartes et d'essayer de remédier à des difficultés de fonctionnement. La possibilité même de discuter des pratiques professionnelles et organisationnelles permet aux acteurs de réfléchir à leurs positionnements respectifs au sein de la protection sociale. Finalement, cette enquête a montré que nos interlocuteurs s'interrogeaient profondément sur le rôle, le périmètre, la portée, la plus-value de leurs actions quotidiennes. Au fond, ce qui pouvait apparaître comme un handicap – enquêter sur un système en plein bouleversement – nous a au contraire servi à identifier les zones de fracture, les controverses, les désaccords ou au contraire les points d'accord, animant les différents acteurs de la politique sociale cantonale genevoise en faveur des plus vulnérables. C'est-à-dire ceux qui sont frappés de maladies mentales, de troubles psychologiques divers, de handicaps physiques, d'addictions diverses et qui vivent souvent dans une grande précarité si ce n'est toujours économique, du moins sociale et affective.

protection des mineurs et des adultes (COPMA).

⁶ Chiffre issu du documentaire produit par France Télévisions 3 « Tutelles : nos parents spoliés », réalisé par Alexandra Riguet et diffusé en mai 2011.

1.2 Les constats de départ des commanditaires

Dans ce contexte particulier, qui s'est déplié devant nous au fur et à mesure que les mois avançaient, le constat de départ communiqué par nos interlocuteurs du Service des tutelles d'adultes et de la Direction générale de l'action sociale était le suivant : le nombre de dossiers et de mandats (tutelle et curatelle confondues) dont est chargé le service ne cesse de croître : de 10% à 13% ces deux dernières années⁷. L'augmentation n'est pas proportionnelle à l'augmentation de la population du canton. En tout, ce sont près de 2200 dossiers qui sont en traitement au Service des tutelles d'adultes. Chacune des trois cheffes de section gère en moyenne 700 dossiers. Nos interlocuteurs nous confient que le service ne peut plus accomplir ses missions correctement. Le mot de « surcharge » est sur toutes les lèvres.

Nos interlocuteurs allaient plus loin dans leur analyse. Ils avaient déjà des pistes à proposer. Nous avons choisi de les reprendre ici pour donner une indication au lecteur concernant les argumentaires qui circulaient à propos de cette augmentation des mesures de protection.

Plusieurs facteurs sont ainsi avancés :

i) La complexité administrative provoquerait une série de pertes de repères chez des individus, déjà fragilisés ou en cours de fragilisation ; ii) Les parcours de vie se seraient complexifiés (recours plus fréquent aux divorces, séparations rendant les recompositions familiales plus fréquentes), rendant les ressorts de la solidarité de voisinage inopérants ou insuffisamment stimulés ; iii) Le vieillissement de la population serait aussi en cause ; iv) La cellule familiale serait de plus en plus restreinte, tout le monde travaille, diminuant drastiquement le nombre des aidants « naturels » ; v) La gestion des prestations financières diverses (comme celles de l'Assurance-vieillesse et survivants [AVS], 2ème pilier ou les prestations complémentaires) et des frais médicaux se serait considérablement complexifiée ; vi) Le monde du travail se serait rigidifié, encourageant des mobilités professionnelles plus fréquentes et une instabilité professionnelle accrue, et n'offrant plus de « petits boulots » aux personnes fragiles, ou légèrement déficientes mentalement ; vii) L'accélération générale du rythme de vie provoquerait des périodes de stress ou de dépression, dont les conséquences en termes d'atteintes à la santé semblent plus graves que par le passé ; viii) Les atteintes psychiques sembleraient plus nombreuses ; ix) Le recours de plus en plus fréquent à l'arbitrage juridique – la « judiciarisation » ou juridisme – amènerait à des décisions sans doute plus radicales que par le passé ; x) Au final, les individus sembleraient livrés plus souvent à eux-mêmes en cas de difficultés. La « petite » solidarité tendrait à disparaître au profit de la « grande » étatique, dont les mécanismes sont plus lourds et beaucoup plus coûteux.

Pour toutes ces raisons, la mise sous protection comme solution serait préconisée dans un plus grand nombre de cas. Mais à ces facteurs d'ordre macro socio-économique, nos interlocuteurs avancent aussi d'autres arguments, d'ordre cette fois organisationnel. Ils évoquent un possible phénomène de défausse sur leur service par les autres services sociaux ou partenaires extérieurs. D'après leur propre évaluation entre deux tiers et trois quarts des individus ne seraient pas à leur place dans un tel système. La question principale de nos interlocuteurs pourrait se résumer ainsi : comment se fait-il que la mise

⁷ Chiffres communiqués par la direction du Service des tutelles d'adultes au début de notre mandat. Nous avons pu produire un chiffre pour les années 2007-2011 qui s'élève à une moyenne de 100 dossiers de plus par année (Cf. les analyses statistiques présentées au chapitre 4).

sous tutelle ou sous curatelle semble être une solution de plus en plus préconisée par différents partenaires, au détriment d'autres filets de solidarité, d'autres options (qui par ailleurs peut-être n'existent pas) ? Selon eux, le Service des tutelles d'adultes serait devenu le dernier rempart, l'ultime recours de différents intervenants sociaux, qui ne peuvent plus, ou ne souhaitent plus, assumer l'accompagnement de certains individus, jugés trop difficiles à suivre, impossibles à aider, trop en marge de la société.

Deux effets se conjugueraient donc : un effet macro socio-économique et un effet plus organisationnel. La surcharge ne résulterait pas uniquement de tendances socio-démographiques et économiques qui se modifient, elle résulterait aussi de pratiques professionnelles et administratives opérant au cœur des services de l'Etat ou assimilés.

1.3 Les objectifs du mandat

Dans ce contexte d'interrogation profonde sur son environnement, le Département de la solidarité et de l'emploi commande cette étude sociologique pour mieux comprendre et appréhender l'environnement institutionnel dans lequel évolue le Service des tutelles d'adultes. Plusieurs attentes semblent pouvoir être formulées : 1) Comprendre la logique organisationnelle des partenaires et acteurs de la protection sociale ; 2) Mieux comprendre la population à laquelle le service a affaire quotidiennement.

Dans le premier cas, il s'agit de dépasser le constat accusateur des logiques de défausse mais comprendre plus profondément quelles logiques systémiques peuvent expliquer ce constat sévère. Dans le second cas, il s'agit de mieux connaître les majeurs, qui sont placés sous mandats au Service des tutelles d'adultes, et ainsi mieux comprendre les raisons personnelles et institutionnelles qui les ont conduits à être placés sous protection de l'Etat.

Tous ces facteurs combinés semblent mener à cet accroissement non maîtrisé du nombre de mises sous tutelle et curatelle. Or le service fonctionne à ressources constantes. Ainsi, la question des leviers à l'extérieur permettant d'analyser pour éventuellement filtrer un tel flux se pose-t-elle très directement.

Notre proposition a donc visé à mieux comprendre les raisons pouvant expliquer ce phénomène de croissance, qui, aux dires des commanditaires, n'apparaît pas maîtrisé. Comme nous l'avons dit précédemment, notre objectif de sociologues était aussi de déconstruire les argumentaires reportés plus haut. Notre projet a donc cherché à objectiver l'ensemble de ces phénomènes rapportés sous trois angles :

Le premier touche d'abord les logiques de défausse, fortement ressenties par nos interlocuteurs. Pour tenter de les mettre au jour, mais surtout d'en expliquer les ressorts, la nature et de les caractériser, nous avons proposé de mener une analyse organisationnelle de type stratégique, permettant de révéler les logiques d'acteurs et les logiques institutionnelles. Ce volet de l'enquête, comme nous l'expliquerons en détail dans la partie consacrée aux données de notre enquête, nous a menés non seulement auprès des collaborateurs du Service des tutelles d'adultes mais aussi dans les différents services partenaires extérieurs à ce même service. Attentifs à comprendre leurs métiers, leurs contraintes, leurs ressources et leurs marges de manœuvre d'une façon générale, nous avons pu rencontrer de nombreuses personnes qui nous ont fait part des conditions dans lesquelles ils opèrent quotidiennement. Notre travail de recherche a examiné ce point en particulier.

Le second volet touche aux flux d'entrées et de sorties des mesures de protection. Notre objectif dans ce cas a été de comprendre et de documenter ce phénomène d'augmentation et de reconstituer autant que faire se pouvait cette « vérité ». Ainsi, ce second volet offrait de se concentrer sur les flux potentiels en amont du Service des tutelles d'adultes afin d'essayer d'évaluer les charges futures. Nous avons partiellement réalisé cet objectif, tant une grande partie des demandes ne sont pas directement étiquetables (notamment les mandats volontaires).

Enfin, un troisième volet souhaitait se concentrer sur les majeurs protégés eux-mêmes afin de mettre au jour les logiques sous-jacentes à leurs trajectoires personnelles. Au départ, notre proposition visait non seulement une identification des parcours de vie types, mais cherchait aussi à produire une analyse de réseaux pour identifier les caractéristiques sociologiques de cette population particulière.

Hélas, cette étude papier sur les dossiers physiques ou informatisés via le système TAMI n'a pas pu être réalisée. A la place, nous avons combiné des entretiens approfondis avec une dizaine de majeurs placés sous protection et le recueil exhaustif des données figurant dans les rapports périodiques en date de mars 2012 pour toute une section du Service des tutelles d'adultes. C'est sur la base de ce recueil que nous avons pu produire les statistiques qui seront présentées dans le chapitre 4.

1.4 Questions de recherche

D'une façon plus générale encore, derrière les trois volets de notre réponse aux interrogations contenues dans le mandat, plusieurs autres questions nous intéressaient. Deux d'entre elles ont constitué un fil rouge, bien utile lorsque nos lectures ou nos rencontres nous menaient parfois en marge des questions ciblées du mandat. Evaluer la surcharge était une tâche importante, tout comme l'objectiver, mais comprendre au fond les ressorts contemporains de la protection de l'Etat était aussi une belle question sociologique.

Comprendre les raisons pour lesquelles l'Etat fournit sa protection, le cadre dans lequel il la donne, et les conditions assorties nous plonge au cœur des débats sur le traitement du dénuement, sur le traitement des maladies mentales et autres désordres psychiques, sur l'intégration des handicaps, sur le traitement de la déviance. Il est indéniable que tous les acteurs en charge de cette protection sociale particulière ont à la fois des missions de protection, d'accompagnement et d'assistance mais aussi de contrôle social des populations « à risque » (Castel 1981) que l'Etat veut pouvoir surveiller (Foucault 1975).

De même la question de la complexité du fonctionnement de l'Etat, qui semble au cœur d'une partie des raisons pour lesquelles des adultes en viendraient à recourir à des mandats de protection, en acceptant de renoncer à leurs droits civils, interroge très directement la sociologie des organisations et l'analyse des politiques publiques. L'histoire de l'administration publique est chargée de ces épisodes douloureux où l'administration finit par agir contre ceux qu'elle devrait servir (Adams & Balfour 1998). La critique de la bureaucratie n'en finit pas de se déployer et de souligner, comme les tenants du *New Public Management* l'ont fait il y a une vingtaine d'années (Hood 1991), les inefficacités de services publics restés par trop bureaucratisés, incapables de répondre aux besoins d'usagers qui sont bien aussi des « clients » et des « consommateurs » de services publics. La contre-critique a également vu le jour. Elle suggère que la rationalisation de la nouvelle gestion publique n'a pas toujours réussi à offrir toutes les garanties d'un service

équitable et égalitaire pour tous (Du Gay 2000), expliquant ainsi la situation de certains ayant-droits incapables de satisfaire aux critères du « bon » consommateur de services publics.

Il est indéniable que le périmètre de l'Etat social fait l'objet de controverses dans tous les milieux socio-politiques en Europe, aux Etats-Unis comme ailleurs. Genève ne fait pas exception. Dans un contexte de crise économique et d'accroissement des dettes des Etats, l'octroi de prestations sociales devient un sujet de discorde, de controverses et de choix politiques. Les mandats de protection pour les adultes sont un des dispositifs qui font partie du périmètre de l'action sociale des Etats. A ce titre, ils sont aussi contestés et font l'objet de critiques, qui s'articulent autour de deux grandes questions : celle des libertés individuelles, celle de leurs coûts économiques pour la collectivité.

Du côté des libertés fondamentales, ces mandats seraient trop envahissants, trop lourds. Ils ne respecteraient pas assez le libre arbitre des individus. C'est donc du côté d'un assouplissement, mais aussi d'une meilleure garantie quant aux conditions dans lesquelles la protection et le contrôle s'exercent que les parties prenantes s'engagent, partout en Europe. En Suisse et à Genève y compris. Du côté de leurs coûts économiques, ces mandats seraient trop coûteux pour l'Etat, des abus du côté des majeurs protégés seraient même soupçonnés. On est ici au cœur de la question de la « mauvaise » utilisation des deniers publics pour des individus devenus des « assistés » professionnels, les fameux abuseurs des prestations sociales (Tabin *et al.* 2004 ; Ferreira et Frauenfelder 2007). Inversement, la spoliation par l'Etat ou ses représentants, privés comme publics, des majeurs protégés est également dénoncée. Enfin, l'abus de faiblesse et la captation d'héritages seraient des maux connus des spécialistes de la protection de l'adulte.

C'est dans ce dilemme quotidien que nombre de nos interlocuteurs justifient leurs actions en articulant dans leurs pratiques liberté des droits civils, droits des patients, droit des familles, libertés fondamentales, mais aussi protection des biens et rentes et légitimité à recourir à l'assistance de l'Etat.

Notre étude n'a pas la prétention de traiter de ces questions brûlantes dans toutes les démocraties actuellement. Cela dépassait notre cadre d'intervention. Cependant, les personnes rencontrées sont tous des acteurs de ces débats en actes. Ils font des choix qui sans cesse raniment et ravivent ces débats éthiques, sociaux et politiques. Ils exécutent certaines décisions, ils partagent certains points de vue, ils en contestent d'autres. Ils cherchent tous à donner du sens à leurs actions, en fonction des ressources et des contraintes dans lesquelles ils opèrent. Ils n'ont pas tous les mêmes, et ils n'incarnent pas tous de la même manière la politique genevoise de la protection de l'adulte. Il n'est pas question dans notre étude de trancher entre ceux qui « auraient raison » et ceux qui « seraient dans l'erreur », tant il nous apparaît au terme de cette enquête, que la pluralité de points de vue maintient vivantes les controverses sociales de notre régime économique et politique. C'est au cœur de ces questions fondamentales que cette enquête nous plonge.

1.5 Choix méthodologique de collecte

Cette étude a utilisé majoritairement deux types de données : celles issues d'entretiens ciblés de type semi-directifs (une centaine), avec des données issues des rapports périodiques fournis au Tribunal tutélaire par les collaborateurs du Service des tutelles

d'adultes. Une présentation systématique de cette collecte et de la manière dont les entretiens ont été menés fera l'objet du chapitre 3.

L'enquête s'est déroulée du mois de septembre 2011 au mois de mai 2012, à la fois au sein du Service des tutelles d'adultes, mais aussi à l'extérieur, à la rencontre des services sociaux, institutions ou intervenants fonctionnant en amont et en aval du Service des tutelles d'adultes.

En amont de cette campagne d'entretiens et de cette collecte de données au travers des rapports périodiques, notre équipe s'est familiarisée avec les travaux existants sur le sujet, pour mieux situer notre contribution. Les principaux constats que la littérature scientifique et la littérature « grise » nous ont permis de faire seront présentés au chapitre 2.

En rencontrant les différentes catégories d'acteurs du Service des tutelles d'adultes ajoutées à celles opérant en amont du Tribunal tutélaire, susceptibles d'être ceux et celles qui établissent régulièrement des demandes de protection, mais également en aval, fournissant ainsi de l'aide dans le placement et le soin des adultes, notre objectif était de construire le système d'acteurs dans lequel évolue le Service des tutelles d'adultes.

L'analyse stratégique que nous avons pu conduire (Crozier & Friedberg 1977 ; Friedberg 1988) s'est essentiellement basée sur l'analyse systématique des enjeux, contraintes et ressources des acteurs institutionnels rencontrés. Ainsi, il ne s'agit pas ici d'une analyse stratégique menée à l'intérieur de chaque institution – nous n'avons en effet pas rencontré assez d'acteurs par institution pour être en mesure de réaliser une telle analyse – mais d'une analyse de ce que chaque acteur rencontré, choisi pour sa bonne connaissance des problématiques de protection de l'adulte et/ou cité directement par les collaborateurs du Service des tutelles d'adultes comme partenaire, a pu nous confier sur sa pratique professionnelle et relationnelle. A l'aide des éléments recueillis auprès de multiples acteurs placés en différents points du système, nous avons tenté de reconstituer le fonctionnement actuel du système d'acteurs, auquel appartient le Service des tutelles d'adultes.

1.6 Le cadre de l'étude

1.6.1 Le cadre pédagogique

Cette étude s'inscrit dans un cadre pédagogique particulier, qu'il est utile de rappeler ici. Il s'agit de l'atelier de formation par la recherche, proposé chaque année en Master de sociologie à l'Université de Genève. Chaque année les étudiant-e-s du master se voient offrir une initiation grandeur réelle à une enquête de terrain, depuis la demande du mandant jusqu'à la rédaction du rapport final et sa restitution orale, en passant par le design de la recherche, l'analyse de la littérature, la collecte des données, leur traitement et analyse. Ces ateliers se déroulent sur une année académique de septembre à juin et donnent lieu à des présentations dans des séminaires, des colloques puis à des publications ultérieures.

C'est dans ce cadre que les étudiants-e-s de première année du master, Eline de Gaspari, Isabela Vieira Bertho, Nuné Nikoghosyan et Maxime Felder, encadrés de la professeure Mathilde Bourrier et de deux assistants et doctorants du Département de sociologie, Clara Barrelet et Alexandre Pillonel, ont ainsi réalisé leur première enquête collective.

Enfin, alors que nous choissions de réorienter notre collecte de données afin d'établir des statistiques socio-démographiques sur la population des majeurs suivis au Service des tutelles d'adultes, nous nous sommes adjoints le concours d'un ancien étudiant du master de sociologie, en la personne de Marc Venturin.

1.6.2 La coordination institutionnelle mise en place durant l'enquête

Les réunions hebdomadaires de l'équipe de recherche étaient ouvertes de façon permanente aux membres du Service des tutelles d'adultes. Cette provision permet souvent de régler rapidement d'éventuels problèmes ou questions qui surgiraient sur le terrain. En échange, bien sûr, l'ensemble des parties prenantes, du côté des sociologues comme du côté des collaborateurs du Service des tutelles d'adultes s'engageaient à respecter des règles strictes de confidentialité, matérialisées pour les étudiants par la signature d'engagements de confidentialité à l'intention du service.

Bourrier a précisé ailleurs que « la « fabrique » de la sociologie – au sens de l'atelier où l'on produit des objets, en l'occurrence en ce qui nous concerne des analyses et des interprétations – devait être à mon sens aussi ouverte que l'organisation qui ouvre ses portes et ses arcanes. Si un va-et-vient, bien réel et organisé, existe entre sociologues et enquêtés, sans pour autant que les problématiques ne soient l'objet d'un alignement, il est dès lors plus facile de faire ce travail de critique interne que le sociologue des organisations devrait pouvoir conduire » (2011 : 10). Il apparaît de plus en plus clairement que ce dispositif institutionnel est aujourd'hui une forme d'exigence en sociologie des organisations.

1.7 Des limites

Il est important de présenter ici brièvement, les limites de cette enquête afin que le lecteur comprenne bien le sens des interprétations que nous avons pu proposer. Les politiques sociales sont un vaste champ, en particulier dans le cas du canton de Genève. Notre enquête n'avait pas pour but d'en faire un panorama exhaustif, même s'il est vrai que les mesures de protection des majeurs ne peuvent se comprendre sans une bonne connaissance de l'ensemble des dispositifs sociaux, programmes comme rentes et assurances. Il est clair que certains points les concernant devraient être davantage développés ou qu'ils restent insuffisamment travaillés.

Notre enquête n'est pas non plus une ethnographie du travail social (Ossipow, Lambelet et Csupor 2008) ou une ethnographie des majeurs protégés (Eyraud 2010b). Si nous avons toujours cherché à focaliser nos questions lors des entretiens autour des pratiques concrètes au travail, bien plus que sur les discours d'opinion des acteurs rencontrés, nous n'avions pas prévu de les observer dans leur travail au quotidien. Les observations ponctuelles à la réception du Service des tutelles d'adultes, et auprès de ses équipes mobiles nous ont laissé entrevoir la richesse qu'il y aurait à compléter ce travail avec l'observation de ces face-à-face entre bénéficiaires et travailleurs sociaux ou entre majeurs protégés et médecins ou juges.

Le traitement global des dossiers des majeurs protégés n'a pas été possible : En effet, les dossiers sont épais de plusieurs centimètres et composés de toute la correspondance administrative (lettre aux assurances, correspondance avec le Service de prestations complémentaires, contrats de résiliation de bail, versements bancaires, rapport pour le Tribunal tutélaire, etc...). De même, la réalisation d'une étude par questionnaire sur les parcours de vie aurait nécessité des ressources supplémentaires, que nous n'avions pas.

En effet, pour réaliser une analyse statistique, il faut avoir une grande quantité d'interviewés de façon à mener des analyses inférentielles robustes (150-200).

Nous avons donc choisi une voie de compromis, interrogeant directement une dizaine de pupilles, tout en récoltant des données issues des rapports périodiques envoyés au Tribunal tutélaire. Il est clair que ces deux modes de collecte ne sont pas suffisants pour fournir une analyse fouillée des parcours de vie des pupilles. Néanmoins, nos résultats fournissent des premières indications qui mériteraient d'être poursuivies de façon plus systématique. Suivre cette population, particulière à bien des égards, est aussi une manière de renouveler le regard que l'on porte sur les vulnérabilités de notre société actuelle (Seraphin 2007). S'intéresser à ceux et celles qui souvent n'intéressent personne, c'est aussi une manière de rendre hommage à leurs capacités de résilience, et également reconnaître le travail réalisé à leurs côtés par les intervenants sociaux, médicaux, juridiques et administratifs, pour soutenir des individus souvent fragiles.

C'est aussi porter un regard organisationnel sur le fonctionnement des unités de soins, sur les foyers, les lieux d'hébergements, les services « payeurs » et bien sûr les services d'aide sociale, qu'ils soient de nature étatique ou associatif, sur leurs contraintes, comme sur leurs possibilités réelles d'action et de développement. Cependant, nos constats ne peuvent être que partiels en la matière car non seulement nous n'avons pas rencontré l'ensemble des parties prenantes tant le tissu de l'action sociale est dense dans le canton de Genève, mais aussi car nous n'avons rencontré que un ou deux collaborateurs par institution ou organisation. Nos premières analyses seraient donc à compléter sans aucun doute.

1.8 Structure du rapport

Le rapport est divisé en huit chapitres, encadrés par un chapitre introductif et un chapitre de conclusion. Le chapitre 2 est consacré à une revue de la littérature sur la question de la protection de l'adulte. Le chapitre 3 présente nos sources principales de données, à la fois données d'entretiens, d'observations, mais également statistiques. Le chapitre 4 rassemble les principaux résultats socio-démographiques de notre analyse statistique nourri des entretiens réalisés à la fin de notre enquête avec des majeurs sous protection. Le chapitre 5 vise à donner la parole à ces adultes, au travers de morceaux de récits. Ces vignettes présentées volontairement sans interprétation ont pour but d'offrir une entrée ethnographique au sujet. Les principales caractéristiques de fonctionnement du Service des tutelles d'adultes sont présentées dans le chapitre 6. Le chapitre 7 est consacré aux acteurs et aux institutions constitutifs de l'environnement institutionnel du Service des tutelles d'adultes. Enfin, le chapitre 8 offre des clefs de lecture permettant d'interpréter les ressorts relationnels animant le Service des tutelles d'adultes et son environnement institutionnel et *vice versa*. La conclusion revient sur les principaux enseignements de cette étude sociologique et tente d'offrir des voies de réflexion pour le futur.

Cette monographie a été réalisée à plusieurs mains. Chaque étudiant ou encadrant a été plus spécialement en charge de la rédaction de certains chapitres ou morceaux de chapitre. Ainsi le chapitre 2 « Revue de la littérature : de l'aliéné au majeur protégé » a été mis au point par Maxime Felder, selon un dépouillement réalisé dans une phase antérieure par l'ensemble du groupe. La présentation des données récoltées fait l'objet du chapitre 3, rédigé à quatre mains par Clara Barrelet et Alexandre Pillonel. Le chapitre 4 qui présente les principaux résultats statistiques obtenus a été établi par Alexandre Pillonel.

Nuné Nikoghosyan et Isabela Vieira Bertho ont mis en forme les histoires de vie qui font l'objet du chapitre 5. Elina de Gaspari et Isabela Vieira ont campé, avec l'aide de Clara Barrelet le chapitre 6 intitulé « Le Service des tutelles d'adultes : un service de dernier recours ». Nuné Nikoghosyan s'est chargée du chapitre 7 « L'environnement institutionnel du Service des tutelles d'adultes : état des lieux ». Le chapitre 8 qui analyse « Les ressorts relationnels entre le Service des tutelles d'adultes et son environnement » a été confié à Clara Barrelet, qui a reçu l'aide de Maxime Felder pour une partie spécifique du chapitre. Enfin, le chapitre introductif « Les enjeux de la protection de l'adulte » et la conclusion « Symbiose » sont revenus à Mathilde Bourrier, ainsi que la mise au point de la monographie finale.

Chapitre 2. Revue de la littérature : de l'aliéné au majeur protégé

La littérature sur la protection de l'adulte présente plusieurs angles d'attaque. La tutelle est parfois analysée dans une perspective historique comme une réponse aux problèmes sociaux, voire à la « question sociale ». D'autres auteurs se sont particulièrement intéressés aux majeurs protégés. On trouve également quelques travaux sur les titulaires de mandats et leurs pratiques. La littérature sur le fonctionnement des services de tutelles est en revanche assez pauvre. Elle est même inexistante lorsqu'il s'agit de l'environnement institutionnel de ces services d'Etat.

Dans cette brève revue de la littérature scientifique – sans prétention d'exhaustivité – nous allons examiner comment on est passé de la tutelle privée à la tutelle d'Etat, puis nous allons rendre compte des évolutions plus récentes du système tutélaire. Ces dernières, d'une certaine manière, remettent à l'ordre du jour la tutelle privée et le recours plus systématique aux familles. Nous tenterons ensuite de lier ces évolutions à celles des politiques sociales telles que décrites dans la littérature scientifique. Nous nous pencherons enfin sur quelques enjeux actuels du travail social, au cœur desquels se trouve la relation entre professionnels et usagers. A cet effet, nous utiliserons la littérature traitant du cas de la France pour nous éclairer sur le cas suisse – moins documenté – et fournir quelques points de repères.

2.1 Un droit centenaire

Au 19^{ème} siècle en France, la tutelle apparaît comme une réponse nouvelle à un problème ancien : le paupérisme. L'optimisme libéral du 18^{ème} siècle se heurte à la misère de masse apparue en marge de l'industrialisation. Le système de secours public ne sait y faire face et re-déploie les anciennes structures de l'assistance confessionnelle en mobilisant « les élites sociales pour déployer un pouvoir tutélaire envers les malheureux et assumer une fonction de bienfaisance qui économise l'intervention de l'Etat » (Castel 1995: 374). Par un « patronage bienveillant et volontaire » (De Gérando 1820, cité par Castel 1995: 378), les élites françaises doivent remédier au manque de prévoyance et aux déviations d'une catégorie sociale menaçante (Chevalier 1958). Dans la lignée du paternalisme industriel, des membres de la classe bourgeoise dispensent alors leurs conseils d'économie familiale et d'épargne à certains individus de la classe ouvrière, alliant diagnostic « expert » et suivi personnalisé. Il s'agit de moraliser des individus dérangeants tout en limitant l'intervention étatique.

En Suisse, jusqu'en 1912, la tutelle est une affaire exclusivement familiale. Lors de l'adoption du nouveau Code civil en 1907, le législateur l'intègre dans le Droit de la famille,

marquant par là sa volonté de réglementer la tutelle tout en la laissant dans le domaine du droit privé (Bühler 2012). La loi est empreinte d'un certain paternalisme, comme en témoigne l'article 370 du Code civil : « Sera pourvu d'un tuteur tout majeur qui, par ses prodigalités, son ivrognerie, son inconduite ou sa mauvaise gestion, s'expose, lui ou sa famille, à tomber dans le besoin, ne peut se passer de soins et secours permanents ou menace la sécurité d'autrui ». Un siècle plus tard, ce texte reste inchangé et la nécessité de la réforme sur le point d'entrer en vigueur est unanimement saluée.

2.1.1 Evolution de la législation

En France en 1968, la réforme du « droit des incapacités » met fin au régime asilaire (Eyraud 2010a). Les protections des biens et des personnes sont dissociées et la réforme marque aussi l'arrivée de motifs dits « sociaux » dans les cas de tutelles. En 2007, suite à une forte augmentation du nombre de mesures, une nouvelle révision opère un recentrage de mesures sur les altérations des facultés mentales et les mandats sont désormais donnés à la famille, dans la mesure où ceux-ci peuvent être anticipés, ou dans le cas contraire à des associations qui sont officiellement mandataires (Eyraud 2010a).

Comment la Suisse a-t-elle pu se passer de telles réformes ? Nous allons tenter de l'expliquer rapidement par un survol des caractéristiques des politiques sociales suisses. Gilliland (1988) résume ainsi l'évolution des politiques sociales suisses au 19^{ème} et 20^{ème} siècle : « La sécurité sociale helvétique, qui s'est construite au coup par coup en tenant compte de régimes antérieurs et partiels, est caractérisée par l'absence d'une vision d'ensemble, la lenteur de la mise en place des structures, la juxtaposition des branches, régimes et modes d'organisation, ainsi que par des financements disparates ». La démocratie directe entrainerait le choix de « solutions extrêmement modérées, pour ne pas dire conservatrices » (Bois, cité par Gilliland 1988: 105).

Fragnière (1998) explique que la quasi totalité de la législation sociale date de l'après-Deuxième Guerre mondiale : les pleins pouvoirs attribués au Conseil fédéral durant cette période auraient permis un développement de ce secteur. La politique sociale actuelle serait marquée par le fédéralisme, le libéralisme, le nationalisme et la démocratie. Dans le système fédéral et selon le principe de subsidiarité, l'Etat ne prend pas en charge ce dont la société civile peut s'acquitter elle-même, ni ne transfère à une autorité de niveau supérieur ce qui peut être réglé à un échelon inférieur. L'application de ce principe explique la grande marge de manoeuvre des Communes et des Cantons ainsi que la forte présence d'organisations privées « d'utilité publique » dans le secteur de la protection sociale. Ce morcellement est aussi le résultat du libéralisme et de la résistance à la centralisation qui marquent le champ des politiques sociales suisses. Par le « nationalisme », Fragnière explique la méfiance des législateurs envers les modèles importés et les traités internationaux. Cela se traduit par un certain immobilisme au niveau fédéral, contre-balancé par plus de dynamisme au niveau cantonal. Enfin, la démocratie semi-directe, par la possibilité d'initiative et de référendum, pousse l'Etat à adopter des compromis très modérés (Kriesi 1998).

Même si la tutelle n'apparaît presque jamais dans ces approches historiques, celles-ci permettent d'en comprendre certains aspects. Le droit actuel en matière de tutelle est encadré par une loi fédérale⁸ qui laisse aux Cantons la compétence d'organisation et d'application. C'est donc vingt-six lois cantonales qui régissent l'organisation du système tutélaire. Plus facilement sujet à réforme, ce droit cantonal a permis d'adapter le système sans en changer le cadre fédéral. Ainsi, alors que le droit de la tutelle fait l'objet de

⁸ Code civil suisse, Livre deuxième, Droit de la famille, Troisième partie : De la tutelle, articles 360 à 455.

discussions depuis bien longtemps, ce n'est qu'au début des années 1990 que la Confédération se saisit du dossier. Depuis le début des années 1990, rapports d'experts, consultations et avant-projets se succèdent jusqu'à ce qu'en 2008, les Chambres fédérales approuvent la révision du Code civil. Dans son message au Parlement, le Conseil fédéral juge que le droit en vigueur ne correspond plus « à nos besoins et à nos conceptions actuels »⁹.

2.1.2 Une réforme : « enfin ! »

On parlerait d'une révision du droit de la tutelle depuis la fin des années cinquante. La nécessité de réforme concernait globalement le Droit de la famille, mais le législateur a décidé de procéder par domaines successifs. Il s'est d'abord occupé du droit de la filiation (adopté en 1976), puis des effets généraux du mariage (en 1984), du divorce (en 1998), et enfin de la protection de l'adulte (en 2008). Le nouveau droit de la protection de l'adulte est entré en vigueur au 1er janvier 2013 et comporte trois changements principaux. Le catalogue de mesures, jugé trop rigide, est tout d'abord remplacé par des mesures « sur mesure ». Selon le principe de proportionnalité, la protection ne doit pas dépasser le strict nécessaire. Ensuite, le droit à l'autodétermination est renforcé par l'instauration de « mesures personnelles anticipées ». Une personne capable de discernement pourra désigner une personne qui la représentera au besoin lorsque les circonstances l'exigeront. Le conjoint pourra ainsi légalement être représentant pour les affaires courantes ainsi que les décisions médicales, comme ce serait actuellement le cas en pratique (Pasquier 2010). Enfin, la nouvelle loi renforce et harmonise la protection des personnes vivant en institution. Les prestations fournies par l'institution ainsi que leurs coûts sont désormais spécifiés dans un contrat.

Revenons sur l'introduction de mesures « sur mesure ». Le nouveau droit¹⁰ préconise une mesure de protection lorsqu'une personne est empêchée d'assurer la sauvegarde de ses intérêts en raison de déficience mentale, de trouble psychique ou d'un autre état de faiblesse et est empêchée d'agir elle-même, mais n'a pas désigné de représentant. Une autorité cantonale interdisciplinaire¹¹ et collégiale, en remplacement de l'actuel Tribunal tutélaire, déterminera de cas en cas les tâches à accomplir dans le cadre de la curatelle (Nicole 2009). Ces tâches relèvent de l'assistance personnelle, de la gestion du patrimoine et des rapports juridiques avec des tiers. Plusieurs types de curatelles sont prévus. Premièrement la « curatelle d'accompagnement », mise en place avec le consentement de la personne concernée pour l'assister dans l'exécution de certaines tâches. Dans ce cas l'exercice des droits civils n'est pas limité. Deuxièmement, la « curatelle de représentation » est mise en place lorsque la personne ne peut accomplir certains actes et doit être représentée. Ceci implique une limitation possible des droits civils. Troisièmement, la « curatelle de coopération » implique de soumettre certains actes au consentement du curateur. Là aussi, l'exercice des droits civils est limité. Ces trois formes de curatelle peuvent être combinées au besoin. Mais si cela ne suffit pas, une « curatelle de portée générale » est prévue. Elle s'applique en cas d'incapacité durable de discernement et prévoit l'assistance personnelle, la gestion du patrimoine et des rapports juridiques avec des tiers. Elle équivaut à l'ancienne tutelle.

⁹ Conseil fédéral, « Message concernant la révision du Code civil suisse (Protection de l'adulte, droit des personnes et droit de la filiation) », Feuille fédérale n°36, 12 septembre 2006.

¹⁰ Code civil suisse, livre deuxième, Troisième partie, De la protection de l'adulte, modifications du 19 décembre 2008.

¹¹ Selon le message du Conseil fédéral au Parlement de 2006, l'autorité peut être un organe administratif ou une autorité judiciaire, et ses membres doivent disposer, outre de compétences juridiques, « de compétences psychologiques, sociales, pédagogiques, comptables, actuarielles ou médicales ».

La nouvelle loi prévoit que le mandataire exécute lui-même les tâches qui lui sont confiées. Ainsi à Genève, c'est l'assistant social qui sera titulaire du mandat, en cotutularité avec son ou sa cheffe de section. La loi prévoit aussi un droit à une rémunération – définie par l'autorité de protection – pour le mandataire. Les prestations du Service des tutelles d'adultes pourraient ainsi devenir payantes. Les Cantons travaillent à l'édiction des dispositions d'exécution. Ni la loi ni le message du Conseil fédéral ne décrit la nouvelle autorité et son organisation, mais huit spécialistes du droit, par la voix de la Conférence des cantons en matière de protection des mineurs et des adultes, ont établi des recommandations auxquelles nous renvoyons le lecteur¹². En ce qui concerne l'actuel Service des tutelles d'adultes, un certain transfert de charge devrait avoir lieu vers l'autorité décisionnelle. Les experts pressentent en effet une augmentation de la charge de travail de l'autorité de protection (Vogel & Wider 2010). Celle-ci devra intensifier son travail d'instruction afin de déterminer les besoins de la personne concernée et instaurer des mandats les plus ciblés possibles. Pour terminer avec les changements de la nouvelle loi, notons que les termes « tutelle », « pupille » et « interdiction » vont disparaître au profit de nouvelles mesures appelées toutes curatelles qui constituent ce qu'on appelle les « mesures de protection de l'adulte ».

2.1.3 La tutelle aujourd'hui, le parent pauvre des politiques sociales

La protection de l'adulte fait figure de parent pauvre dans la littérature scientifique sur les politiques sociales. Alors que l'on fait grand cas du développement des assurances sociales par exemple, le système tutélaire n'est presque jamais abordé (Fragnière 1998 ; Gilliland 1988 ; Bonvin *et al.* 2011). On peut faire l'hypothèse que ce système – outre le fait qu'il concerne peu de monde – ne fait la fierté de personne. Cette forme d'assistance « pure » est démodée, si on tient compte de l'engouement presque exclusif pour les politiques d'activation et de réinsertion, tant dans le domaine du chômage que de l'invalidité. Castel (1995: 675) montre que les années 1980 ont vu s'amorcer une transformation des politiques d'*intégration* – à portée générale, visant une réduction des inégalités et une plus grande égalité des chances – en politiques d'*insertion*, c'est-à-dire ciblées sur des populations particulières et prenant la forme de discriminations positives. De plus – Castel le dénonce dans ses derniers travaux (2003 ; 2007) – *insertion* serait de plus en plus automatiquement associé à *travail salarié*. Cette tendance, caractérisée par des politiques dites « d'activation » ou plus globalement appelée *workfare* (Cattacin *et al.* 2002), pourrait expliquer pourquoi la population sous mandat, difficilement intégrable au marché du travail, n'est l'objet que de peu d'attention.

On peut également supposer que le système tutélaire subsiste « faute de mieux ». La population sous mandat de protection trouble apparemment toujours autant les organisateurs du système social. Ce détour historique permet de mettre en perspective le défi que posent les populations jugées difficilement intégrables car désaffiliées ou inadaptées socialement. Menaçant l'ordre social, voire la cohésion même de la société, elles sont sujet d'inquiétude depuis des siècles. La réponse sociale a très tôt pris la forme de tutelle, d'abord sous la forme d'assistance religieuse, puis sous la forme de patronat bourgeois. Ces formes de tutelles privées ont ensuite laissé la place à la tutelle d'Etat. Aujourd'hui encore, la mesure vise, d'une part, à éduquer, civiliser et réhabiliter, et, d'autre part, à contrôler et réduire les risques liés à des individus qui n'entrent pas dans le système et de ce fait le menacent.

¹² Conférence des autorités cantonales de tutelles, « L'autorité de protection de l'enfant et de l'adulte, une autorité interdisciplinaire (analyse et propositions de modèles) » in *Revue de droit de tutelle*, 2/2008 et ses annexes « Forces et faiblesses des structures actuelles des autorités » et « Tâches et compétences de l'autorité interdisciplinaire ».

2.2 La diversité de la population protégée et des mandats

La littérature regorge de termes décrivant la population sous tutelle ou curatelle : ce sont des « incapables majeurs », des « inutiles au monde » (Castel 1995), des « majeurs protégés », des « personnes à demi capables » (Eyraud 2010b), des personnes « démajorisées » (Nada 2007 ; Eyraud 2010a, Léchenne 2007), des « aliénés internés » (Séraphin 2007), des « malades résidents » (Eyraud 2006), des « marginaux », des « hystériques » (Keller & Tabin 2002), des « normaux inutiles » (Donzelot & Estèbe 1994), mais aussi des « utilisateurs non fiables de prestations » (Gaillard 2002), ce qui renvoie à une autre préoccupation : celle de la bonne gestion des deniers de l'Etat.

Cette abondance de termes témoigne de la difficulté à catégoriser la population sous tutelle ou curatelle. Qui sont ces personnes ? L'enquête ethno-biographique menée par Eyraud (2010b) l'amène à souligner que leur vulnérabilité est « liée à une multiplication des difficultés qui relèvent en grande partie d'injustices du destin ou sociales ». Séraphin (2007) distingue trois catégories : les personnes âgées, les personnes souffrant d'une déficience mentale et les personnes marginalisées, en voie d'exclusion avec des difficultés de logement et/ou de surendettement. Dans cette dernière catégorie, les difficultés ne seraient pas que la conséquence d'incapacités, elles seraient aussi dues au contexte social ou médical qui rend impossible pour ces personnes la vie en sécurité sans mesure de protection.

L'ouvrage dirigé par Keller et Tabin *La Charge héroïque* (2002) montre que de manière générale, à la population habituelle de l'aide sociale se sont ajoutés dès les années 1990 les chômeurs en fin de droit, les mères seules cheffes de famille et de petits indépendants endettés. De nombreux auteurs abordent les « problématiques » de cette population précaire : alcoolisme, dépendance aux toxiques, troubles psychiatriques, surendettement, prodigalité, marginalité, solitude, démence sénile, Alzheimer, psychoses, handicap physique. Ces problématiques concernent tant la santé mentale que la santé physique et la condition sociale. De plus, elles se cumulent fréquemment.

Le « décroisement » du régime asilaire permettait de gérer l'ensemble des problèmes que pouvait présenter un cas. En voulant séparer protection des biens et des personnes, en 1968, puis séparer les problèmes sociaux des problèmes médicaux, en 2007, la France, par exemple, s'est heurtée au fait que les situations présentent souvent des problèmes à la croisée du médical et du social, et qu'il est difficile de les traiter séparément. Les cas aux « multiples problématiques » posent la question de la collaboration du psychiatre et du travailleur social (Eyraud 2008). Ces situations de comorbidité préoccupent les acteurs de la protection sociale en Suisse et questionnent la spécialisation de ses champs (Ledermann & Sager 2006 ; Wicki 2012). Comme l'explique Bungener, « les troubles mentaux dont [ces personnes] souffrent sont alors plus fréquemment la conséquence de la précarité de leur situation sociale et sont associés à des comportements à risque tels la prise de toxiques, une alcoolisation excessive » (Bungener 2004: 158).

2.2.1 Les différents mandats prévus par la loi avant la réforme de janvier 2013

En Suisse, le Code civil prévoit une panoplie de mesures regroupées principalement en deux catégories : la tutelle et la curatelle. La tutelle peut être justifiée par une « maladie mentale et faiblesse d'esprit » (art. 369 CC), par la « prodigalité, ivrognerie, conduite ou mauvaise gestion », par une « détention d'un an ou plus », par la volonté d'une personne d'être mise sous tutelle. La tutelle engendre la privation des droits civils. La curatelle permet la conservation des droits civils. Elle peut être « de représentation » ou « de gestion » et correspondre à de la gestion administrative, ou encore elle peut être dite

« volontaire ». Parmi ces types de mandats, certains ne sont presque plus utilisés – l'interdiction pour détention (CC 371) par exemple – alors qu'on fait un recours accru à d'autres types de mandats. La doctrine juridique a aussi débouché sur des variantes des mesures existantes, c'est le cas de la curatelle combinée, soit une curatelle de gestion doublée d'une curatelle *ad hoc*.

Ces dernières années ont vu émerger deux phénomènes : une augmentation du recours aux curatelles volontaires (Evaluanda 2005) et une augmentation des mandats mixtes ou curatelles combinées (le plus souvent une curatelle de gestion et une curatelle *ad hoc*). Selon les observations de Nada (2007) ou des rédacteurs du rapport Evaluanda, les curatelles volontaires ne porteraient de « volontaires » que le terme. Elles seraient faites sous l'influence d'autres acteurs, notamment en cas d'endettement et de poursuites. Il est fait mention de lettres-types que les demandeurs n'auraient qu'à signer.

Pour la professeure Audrey Leuba, spécialiste de la protection de l'adulte en Suisse, la curatelle est souvent préférée à la tutelle car elle ne limite pas les droits civils¹³. Cependant, elle estime que le choix restreint de mesures « toutes faites » pousse parfois à opter pour une mesure plus restrictive que la situation ne l'imposerait, afin de s'assurer de la prise en charge de tel aspect dans le mandat. L'absence de la prise en charge de l'assistance personnelle dans la curatelle actuelle en serait un exemple. La portée des mesures fait l'objet de conceptions différentes. Pour Séraphin (2007), étudiant le cas français, la tutelle devrait relever de la représentation et la curatelle de l'assistance. Le choix devrait être guidé par la présomption de « capacité » et s'orienter vers la mesure la plus « légère » possible.

Choquet (2004) rappelle qu'au-delà des différences juridiques entre les mandats, les mesures de protection s'inscrivent dans des contextes forts hétérogènes. Les situations doivent ainsi être appréhendées en termes d'expériences, puisque la façon dont la mesure est vécue par la personne concernée, par ses proches et par les professionnels l'entourant diffère grandement. Ainsi une définition « institutionnelle » de la situation s'avère souvent insuffisante.

2.2.2 Les raisons invoquées à une augmentation des mises sous mandats

Le recours croissant aux mesures de protection est relevé par plusieurs auteurs français. Si le constat d'augmentation ne peut pas s'appliquer par simple généralisation à la Suisse, les facteurs d'augmentation pointés par ces auteurs existent aussi ici, peut-être sous une forme différente (Chassot & Nussbaum 2002).

Selon Eyraud (2010a), la France a vécu dans les années 1990 une augmentation nette du nombre de mesures, due notamment à l'accroissement de la précarité. La mise en place de mesures pour des motifs sociaux – possible depuis la réforme de 1968 – est vue comme la cause de cette augmentation. L'utilisation de la tutelle comme « filet social » pour pallier aux manques du système de protection sociale est dès lors considéré comme une dérive qui doit être endiguée. Sont alors exclus les « motifs sociaux » du Code civil lors de la réforme de 2007. Une mesure purement « sociale » d'accompagnement personnalisé est mise en place parallèlement.

Rivet (2006), juge des tutelles en France, propose des pistes d'explication à cette augmentation. La première est que les personnes qui signalent (la famille souvent) sous-estiment l'impact des mesures sur la personne concernée. « La balance entre les risques

¹³ Entretien du 14 mai 2012.

à laisser la situation telle qu'elle est et les risques à mettre en place une mesure de protection est rarement faite » (p. 232). On peut en voir un exemple en Suisse dans le reportage de la Télévision suisse romande (Schüpbach & Bohnenblust 2007) qui montre des familles regrettant d'avoir demandé une mesure, et un avocat accusant les familles de sous-estimer la lourdeur administrative d'une mesure tutélaire. Deuxièmement, Rivet constate que lorsque la décision doit être prise, il est souvent « trop tard » pour faire marche arrière et y renoncer. « La procédure est trop engagée », « des fonds ont été dépensés pour faire faire le certificat médical », « les auditions ont été réalisées ». Le juge serait, semble-t-il, presque mis devant le fait accompli.

Soubrier et De Jouvencel (2007), à partir de l'étude de cent-dix dossiers sur vingt-cinq ans, attribuent en partie l'augmentation au vieillissement de la population : « plus on avance en âge et plus la mise sous tutelle est fréquente » (p.5). De plus, les politiques de déshospitalisation légitimeraient l'activité des services de tutelles. Ces « politiques de réduction du nombre de lits hospitaliers » (Bungener 2004: 145) posent notamment le problème des personnes âgées dites « en attente de placement » car plus assez malades pour être à l'hôpital mais pas assez autonomes pour rentrer chez elles. La déshospitalisation est aussi en œuvre dans le domaine de la psychiatrie. Pour Eyraud (2006 ; 2007), déshospitalisation psychiatrique et mesures tutélares sont complémentaires, mais fondées sur des conceptions différentes de l'autonomie.

Sur le cas de la Suisse, deux études ont été menées en 1991 puis 1993 sur mandat du Fond national suisse de la recherche scientifique. La première (Fatke *et al.* 1991) relève que la tutelle s'est progressivement développée en Suisse comme un ultime filet de protection contre les défaillances de la sécurité sociale et de l'assistance publique. Or, relèvent les auteurs, la tutelle constitue une mesure individuelle lourde de conséquence qui mésestime les causes socio-politiques de la pauvreté. La seconde étude (Queloz *et al.* 1993) approfondit la première en analysant les liens entre pauvreté et tutelle. A la suite de cette étude, un des auteurs (Simonet 1994) se penche sur l'augmentation du nombre de mandats du début des années 90 qu'il attribue à des contraintes organisationnelles liées à la crise économique. Les professionnels du social auraient moins de temps et de moyens, ce qui entraînerait un déficit de prévention et un recours accru à la tutelle. De même, l'auteur pointe une augmentation de la précarité et parallèlement une individualisation des problèmes sociaux.

Pour Rivet (2006), juge des tutelles, l'augmentation du nombre de mesures en France engendre plusieurs questions. L'Etat est-il capable de financer toutes les mesures ? Juges et greffiers peuvent-ils faire leur travail convenablement vu le nombre de dossiers et le peu de temps qu'ils peuvent y consacrer ? Qu'en est-il du contrôle de la gestion d'une mesure ? Les carences du système ne favorisent-elles pas les dérives ? D'autres auteurs (Bungener 2004 ; Robert-Nicoud *et al.* 2007) s'inquiètent des difficultés du travail des juges et professionnels. La Suisse n'échappe pas à ces préoccupations pratiques, particulièrement à la veille du changement de loi (Rosch 2011 ; Vogel & Wider 2010).

Malgré cette augmentation dont la littérature fait mention, toutes les personnes qui pourraient être sous mandat ne le sont pas, loin s'en faut. Preston (2002) explique que le nombre de personnes sous mandat est largement inférieur au nombre de personnes démentes. Ceci s'explique par le fait que la protection est subsidiaire. Rien n'oblige à demander un mandat si la personne est prise en charge. Ainsi, un grand nombre de personnes âgées ou mariées par exemple sont prises en charge par des proches.

2.3 Les évolutions récentes du travail social

Selon Cattin et Bolzman (2008), retracer l'histoire du travail social en Suisse n'est pas chose facile. Suivant le principe de subsidiarité, c'est souvent aux Communes voire aux Cantons qu'incombe la responsabilité de l'action sociale. De plus, les auteurs notent des différences culturelles dans les différentes régions linguistiques. En résumé et pour se concentrer sur l'histoire récente, la période 1980-1990 est marquée par la spécialisation des domaines et des professions du social. Les années 1990-2000 voient l'émergence de plusieurs technologies socio-organisationnelles comme l'approche systémique, le travail en réseau, l'évaluation, la Nouvelle Gestion Publique et les Centres d'action sociale de quartier.

A la fin des années 2000, les auteurs dressent un portrait critique de l'action sociale aux prises avec le néolibéralisme. Le principe serait le suivant : « faire plus avec moins ». Et les auteurs d'ajouter : « les concepts de solidarité, d'aide, d'engagement, de responsabilité sociale se perdent dans les méandres de la comptabilité analytique, des contrats de prestations et de l'évaluation-qualité : le social est devenu une entreprise qui, à défaut d'être rentable, doit coûter le moins possible ». Ces questions de positionnement et de reconnaissance constituent le cœur de nombreuses publications (voir le dossier « A quoi sert le travail social ? » *in* Esprit (3-4/1998), ou Vergne 2002).

2.3.1 Le « malaise » du travail social

L'abondance de la littérature sur le travail social rappelle le poids des questionnements et des dilemmes dont ces professions font l'objet. Dans *La charge héroïque*, Keller, Tabin et leur équipe dressent un portrait du travail social en Suisse romande. Ils citent les deux analyses suivantes (Keller & Tabin 2002: 24) :

« Les travailleuses et les travailleurs sociaux s'épuisent en de multiples contacts dont ils ne savent pas s'ils sont finalement vraiment efficaces (...) ; Le statut psychologique des travailleurs sociaux, qui passent leur temps à s'interroger sur leur identité (en fait, sur leur production) n'est pas toujours enviable. » (De Montmollin 1984: 32)

Soulet va même plus loin en faisant de la question identitaire une dimension ontologique du travail social.

« On a même fait du malaise du travail social une des dimensions constitutives de l'exercice de cette activité. Coïncé dans les rets du double mandat de contention du danger et d'autonomisation de la clientèle, empêtré dans des visées réparatrices et des visées émancipatrices, le travail social s'est alimenté dans le terreau de l'incertitude et a fait de la quête, sans cesse renouvelée, de références disciplinaires, éthiques ou méthodologiques, le moteur de son développement. » (Soulet 1997: 9)

Le « malaise » du travail social est plutôt celui du travailleur social, qui ne sait où chercher le sens et la reconnaissance, entre le contrôle social et l'émancipation. Mais ce malaise pourrait aussi être un moteur pour le développement d'une activité qui se remet sans cesse en question. Cette ambivalence au sujet du rôle est aussi celle du curateur ou « délégué à la tutelle ». Jaeger (1999, cité par Séraphin 2004: 113) voit le curateur comme un « case manager en santé mentale », « un coordinateur responsable de la continuité des contacts avec le patient, quelle que soit sa trajectoire dans les institutions et dans un processus de réinsertion sociale ». Néanmoins, ce rôle renforcerait le système de tutelle, menaçant l'autonomie qui reste un « idéal ultime ».

2.3.2 Un travail devenu de plus en plus administratif

En deçà de la question du « pourquoi » émerge la question du « comment » faire le travail social. Selon Keller et Tabin (2002), « les problèmes sociaux seraient en augmentation et se complexifieraient alors que les moyens pour y répondre demeurent insuffisants ; le manque de coordination entre services sociaux ne permettrait pas une distribution efficace des tâches ; une inflation d'exigences administratives ralentirait le traitement des problèmes des bénéficiaires ; enfin les finalités du service social seraient irréalistes, par exemple le projet de réinsérer de nombreuses personnes en période de pénurie d'emplois... » (p.15).

Comme dans le secteur des soins qui a vu la numérisation des « dossiers patients » par exemple, l'informatique a changé la manière de pratiquer le métier d'assistant social, mettant l'accent sur la gestion et le contrôle. De plus, l'informatique aurait aussi eu pour conséquence de faire passer les assistants sociaux d'un modèle d'« artisan-libéral » vers un modèle de spécialiste dans une « chaîne de traitement » des dossiers. Les spécialistes en relation d'aide, droit, gestion financière, gestion administrative, bilan personnel et professionnel ou projets de réinsertion professionnelle font ainsi partie de cette chaîne (Keller & Tabin 2002).

Pour Autès, cette tendance se traduit par une déqualification de l'appareil du social. Face à une augmentation des problèmes sociaux, on tenterait de réduire les coûts de la prise en charge en la réorganisant. Ce changement, caractérisé notamment par la séparation des tâches, tendrait à inscrire le travail social dans une stricte logique de service centrée sur la réponse immédiate apportée au client, en rupture avec le schéma traditionnel de la prise en charge et d'accompagnement dans le long terme (Autès 2004).

La séparation des tâches et la spécialisation des acteurs s'inscrit dans un système de travail en « réseau ». Dans leur ethnographie de l'action sociale à Genève, Ossipow (*et al.* 2008) observent que l'idée de réseau permettrait de dépasser les frontières institutionnelles. « Dans le champ de l'action sociale, il renvoie plus précisément à la connexion de différents lieux (services et associations) chargés d'accomplir certaines tâches spécifiques tout en restant en contact avec l'organisme délégué. C'est pourquoi, les assistants sociaux - soulignant la connexion plus que la délégation - aiment à se penser comme des « généralistes » » (Ossipow *et al.* 2008: 53). Ce travail en réseau serait à la fois un outil et un pourvoyeur de tensions. Il permettrait d'une part de « dégager l'évaluation des problèmes du bénéficiaire de la seule dyade assistant social-bénéficiaire », donnant ainsi une certaine légitimité au point de vue du professionnel. D'autre part, en visant à « coordonner les pratiques d'acteurs aux représentations, aux ressources, aux contraintes et aux objectifs différents, voire discordants » (p. 54), il est une source potentielle de conflits.

2.3.3 Comment compter la surcharge de travail ?

La question de la place que prend le travail administratif dans la journée d'un assistant social s'accompagne presque inévitablement de la question de l'évaluation de la charge de travail globale. Mesurer et évaluer la charge de travail des assistants sociaux est un enjeu dont Keller et Tabin (2002) trouvent la première trace – en Suisse du moins – en 1956. Pour les auteurs, « l'identification d'une éventuelle surcharge n'est pas aisée. Comme hypothèse, on peut postuler que le terme « surcharge » est employé par des assistants sociaux pour décrire une situation d'impuissance, d'insatisfaction professionnelle ou de non-reconnaissance » (p.15).

On trouve deux tendances : mesurer le « caseload » (par dossier) et le « workload » (les dossiers plus les demandes internes et la participation à la vie de leur institution). Après différentes tentatives, le modèle qui s'est le plus diffusé est celui de Brack, travailleuse sociale diplômée de l'Ecole de travail social de Zürich et thérapeute de famille. En 1976, elle entame une vaste enquête et en 1984 publie son livre *Das Arbeitspensum in der Sozialarbeit*. Elle distingue trois modèles inadéquats à la mesure de la charge de travail et trois modèles adéquats. Les trois premiers sont, tout d'abord, l'approche globale, qui définit le nombre d'assistants sociaux au *pro rata* de la population. Le problème de cette approche est qu'elle ne tient pas compte des caractéristiques de la population du territoire donné. Ensuite vient un modèle simple et très courant : le décompte du nombre de dossiers par assistant social. Le problème, selon Brack, est que les variations seraient grandes d'un dossier à l'autre, et que la définition d'un dossier est floue. Le troisième modèle inadéquat est une variante du deuxième, où les dossiers seraient catégorisés selon leur type et une norme de temps correspondante. Brack observe que la catégorisation peine à faire l'objet d'un consensus.

Le premier modèle adéquat consisterait à effectuer un décompte qualifié des dossiers selon leur lourdeur. La présence d'un critère dans un dossier donne un point, et le nombre de point indique la charge qu'il représente. Selon Brack, ce système permet une bonne répartition du travail entre équipes mais ne permet pas de définir la charge de travail adéquate. Le second modèle adéquat revient à compter les prestations et les actes effectués, qui correspondent à des valeurs de temps standards. Ce système permet d'estimer la charge de travail en multipliant le nombre de prestations effectuées en un an par leur valeur-temps. Le troisième système part de l'idée que l'entretien est au centre du travail de l'assistant social. Il consiste en un décompte du nombre d'entretiens et de réunions auxquels pourrait assister l'assistant social compte tenu de son temps de travail disponible. Une durée standard est attribuée à un entretien, tenant compte du temps de préparation et des démarches nécessaires.

Cette description détaillée des modèles de Brack montre d'une part que tant l'évaluation de la charge de travail que la répartition du travail est une préoccupation centrale dans le domaine du social et ce depuis longtemps. La question est à la fois pratique et « politique » puisqu'il en va de l'attribution d'un nombre de postes dans un service. Keller et Tabin (2002) concluent que s'il y a surcharge, celle-ci est difficile à évaluer et souffre de beaucoup de variabilité locale. Sans moyens supplémentaires, il serait nécessaire de réduire les prestations offertes pour garder un bon niveau de qualité dans les prestations aux bénéficiaires.

2.4 Les relations entre professionnels et majeurs protégés

La relation entre professionnels et majeurs protégés est au cœur des enjeux de sens et de rôle de la mesure tutélaire (Bachimont 2004). Bungener (2004) distingue quatre modes de gestion. Deux sont caractérisés par la dépendance de la personne sous mandat, et deux vont dans le sens d'une relative autonomie. La première est la gestion distante, lorsque la personne est prise en charge ailleurs, dans une institution par exemple. La seconde est une gestion conflictuelle et non stabilisée. Laisant plus d'autonomie, le troisième mode est la gestion contrôlée des personnes sous traitement médical. Le quatrième mode concerne des personnes avec plus de ressources sociales et se présente comme une gestion stabilisée, acceptée et négociée. Nous reproduisons ici son schéma car il nous paraît fournir un cadre analytique intéressant au regard de nos résultats.

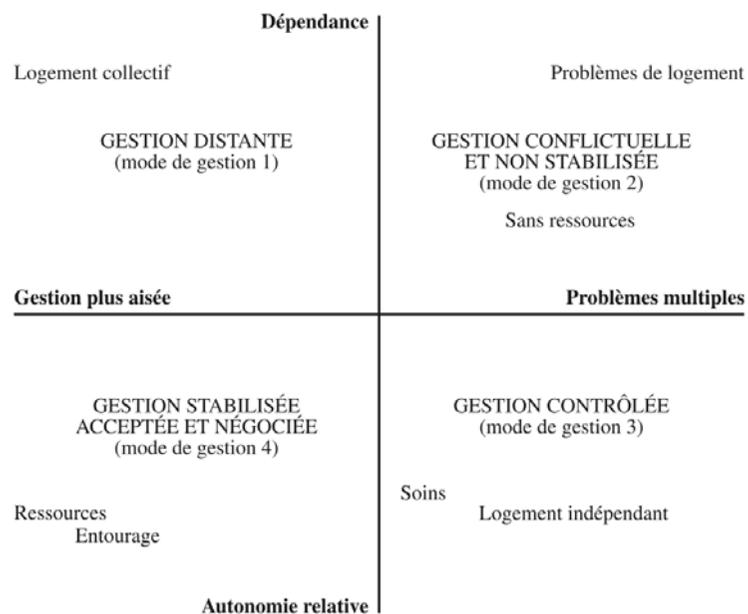


Illustration 1: d'après Bungener 2004: 154

De son côté, Perrin-Heredia (2007) montre l'ambiguïté de cette relation. Les tuteurs travaillent pour leurs protégés, mais doivent aussi les surveiller et les sanctionner pour mieux les protéger. Ils sont ainsi tenus à « une double exigence sociale d'assistance aux plus démunis et de neutralisation de la déviance » (p.78). Pour l'auteur, cette relation ambiguë est l'un des effets pervers de la tutelle : « parce qu'ils [les majeurs protégés] ne peuvent se prévaloir de cette sorte de libre arbitre propre au statut d'adulte, parce qu'ils abdiquent publiquement de leur volonté, ils peuvent avoir le sentiment de se sentir irrémédiablement rétrogradés dans la hiérarchie des âges » (Perrin-Heredia 2007: 79).

La relation s'articule donc entre dépendance et autonomie relative. Eyraud (2006) a observé trois types d'autonomie. Idéalisée, elle est synonyme d'indépendance, grâce à des soins adaptés et sans privations de liberté. Elle est désidéalisée lorsqu'il s'agit de garantir la protection en réduisant l'autonomie. Elle est enfin équilibrée lorsque la norme est intériorisée par un sujet à la fois reconnu capable et soumis au contrôle. Pour Séraphin (2004), il n'y a pas d'autonomie tant que la personne n'a pas la possibilité de se faire une place sur la scène sociale et de s'y construire une reconnaissance partagée. La relation d'aide conduirait à une négation de la personne protégée dans sa dimension d'acteur autonome. Dans son livre *Agir sous contrainte*, Séraphin (2001) postule que le défi pour le mandataire est de limiter la contrainte afin de laisser plus de place à l'autonomie.

2.4.1 L'argent comme lien et comme levier

Gaillard (2004) estime que l'argent est au cœur des relations entre majeurs protégés et professionnels. D'abord, la protection du patrimoine est l'enjeu central des mesures de protection de l'adulte. Par exemple, le mandat pour ivrognerie ne vise pas premièrement à soigner la dépendance, mais à éviter les ennuis financiers que celle-ci pourrait entraîner. De même, la prodigalité est selon la loi une raison d'instaurer une tutelle. C'est donc dans ce cas le « mauvais » usage de l'argent et non l'incapacité qui définit la nécessité de la mesure. Ensuite, le contrôle de l'argent est central dans le dispositif de protection. C'est une des tâches principales des mandataires. Enfin, l'argent, en tant que moyen de contrôle, est un « outil » et un levier. Comme le montre également Perrin-Heredia, l'argent peut servir comme levier de (re)socialisation et une rééducation des pupilles, tout comme on socialise les enfants à « bien » dépenser, à économiser, ne pas gaspiller etc.

Cette centralité de l'argent inquiète Rivet. Selon elle, les contrôles de la gestion de l'argent par les mandataires sont techniquement difficiles. « Les portes pour la spoliation d'un majeur sous protection sont largement ouvertes », estime-t-elle. Dans sa pratique en tant que juge des tutelles, Rivet se dit surprise par les montants de l'épargne des majeurs protégés. Les gérants expliqueraient cette épargne de la façon suivante : « aucune dépense n'est possible, la personne protégée n'a besoin de rien » (p.236). Rivet rapporte que l'utilisation de l'argent se fait selon le principe d'une bonne gestion consistant en une balance équilibrée ou positive. Mais « l'intérêt de la personne n'est pas toujours de payer son loyer ou ses dettes ». D'ailleurs, est-il normal qu'une personne titulaire du RMI¹⁴ ait un budget équilibré en fin de mois ? » (Rivet 2006: 236). On pourrait rajouter que le simple fait d'avoir de l'épargne est peu courant chez les bénéficiaires d'une telle allocation. Au sujet de la gestion des ressources financières, Chassot & Nussbaum (2002) relèvent que demander une tutelle est parfois une stratégie des proches aidants afin d'éviter des conflits d'argent au sein de la famille. La délicate question de l'argent est ainsi externalisée.

2.4.2 Changement des relations familiales

Le thème de la prise en charge des individus par l'Etat est souvent lié à la question de la place de la famille et de ses capacités de soutien à ses membres. La relation entre majeurs protégés et professionnels est parfois analysée comme un triangle dans lequel la position des parents ou des proches est discutée (Dalibert 2004 ; Séraphin 2006). D'autres auteurs analysent plus spécifiquement les évolutions récentes des économies familiales, en termes d'organisations, de fonctionnements, de relations, de conjugalité, de germanité, à travers les pratiques de soutien et d'éducation, ou les normes qui les sous-tendent. Kellerhals et Widmer (2005) brossent un tableau, à partir de recherches menées ces dernières années en Suisse, des principales métamorphoses, autant normatives que structurelles, de la famille.

On peut signaler deux tendances d'ordre général. La première est un processus de privatisation de la famille. Dans ce sens, la formation, la gestion et l'éventuelle dissolution du couple ne concernent aujourd'hui que ce couple lui-même. L'intervention d'un tiers dans cette économie familiale n'est que peu tolérée. La seconde tendance précise le renforcement de l'individualisme familial. On observe une primauté de l'individu sur le couple et incidemment du couple sur le reste de la famille. Les désirs, orientations et volontés des individus priment sur les normes familiales traditionnelles.

¹⁴ Revenu minimum d'insertion, allocation sous condition de ressources en vigueur en France entre 1988 et 2009.

L'effet conjugué de ces deux tendances se remarque aisément selon les indicateurs classiques mesurant le taux de naissances, de mariages et de divorces. Les mariages sont plus rares et plus tardifs. L'occurrence d'un divorce augmente. Le taux de fécondité reste faible. De plus, la génération d'aujourd'hui se sent moins obligée par le devoir envers sa famille (Attias-Donfut, Lapierre, Segalen, 2002). On est donc vraisemblablement passé d'une logique normative à une logique d'affinité ou de sélectivité permettant en quelque sorte de choisir les membres de sa famille, en fonction par exemple de la proximité sociodémographique qu'*ego* partage avec ces personnes.

Chapitre 3. Production des données: utilisation de quatre sources différentes

« La triangulation est le principe de base de toute enquête. »
(Olivier de Sardan 1995 : 92)

Nous présentons, à présent, les sources des données sur lesquelles se basent les descriptions et les analyses des chapitres qui suivent. Les sources de données produites dans le cadre de cette étude sont au nombre de quatre: des entretiens, des observations, des documents écrits et visuels, ainsi que des statistiques. Les données construites et les données récoltées combinent des données de type qualitatif et quantitatif¹⁵.

Dans la partie dévolue aux sources statistiques, nous faisons également état des sources externes statistiques accessibles avant notre étude, avant de retracer la stratégie de collecte qui a été adoptée afin de produire des données chiffrées pour cette étude.

L'usage de plusieurs sources nous a ainsi permis d'effectuer une « triangulation » de nos données, c'est-à-dire de combiner nos différents types de données de sorte à les vérifier en les recoupant.

3.1 Entretiens

Les entretiens représentent la source de données principale de la partie qualitative de cette étude. Nous avons effectué des entretiens de type semi-directif basés sur des guides d'entretien préalablement conçus collectivement. Ils ont duré entre quarante-cinq minutes et une heure et demie. Et ils se sont déroulés sur le lieu de travail de la personne interrogée, dans un bâtiment universitaire (Uni-Mail) ou dans un café. Ce que les personnes interrogées ont raconté et généreusement partagé n'a pas été enregistré, mais pris en notes *in situ* sur des feuilles ou dans des cahiers puis retranscrit à l'ordinateur de sorte à le partager entre les membres de l'atelier.

La campagne d'entretiens a débuté le 3 novembre 2011 et s'est terminée le 17 mai 2012. Au total, ce sont 96 entretiens qui ont été réalisés au courant de ces cinq mois et demi.

3.1.1 Constitution de l'échantillon

Parmi les 96 entretiens réalisés, nous avons mené 85 entretiens avec des professionnels, dont 24 travaillant au Service des tutelles d'adultes, et 11 entretiens avec

¹⁵ Comme nous nous étions engagés à le faire au début de l'enquête, toutes les données reproduites dans ce rapport ont été anonymisées, soit en modifiant les noms des personnes, soit en indiquant leur fonction et non leur nom de famille.

des majeurs protégés. Voici la façon dont nous avons procédé à la constitution des échantillons pour les entretiens avec les professionnels puis pour les entretiens avec des personnes sous mandat de protection.

Entretiens avec les professionnels

L'échantillon des entretiens avec les professionnels a été constitué au fur et à mesure de la campagne d'entretiens par un effet « boule de neige ». Lors des premiers entretiens réalisés avec les professionnels du Service des tutelles d'adultes, il leur a été demandé de suggérer, pour les futurs entretiens, des personnes faisant partie de leur environnement institutionnel, avec lesquels ils collaboraient directement. Les noms des institutions et des personnes citées ont été compilés et discutés lors de nos rencontres les mardis après-midi puis répartis entre les étudiants et les encadrants. De plus, quelques entretiens ont été décidés par l'équipe de recherche sans que le nom d'une personne n'ait été directement communiqué.

Tableau des 85 entretiens réalisés avec des professionnels¹⁶

24	Service des tutelles d'adultes (STA)
15	Hôpitaux universitaires de Genève (HUG)
7	Hospice général (HG)
12	Services de l'Etat (SPMI, OCAI, SPI, SPC, Police cantonale, Office des poursuites, CTI, CSPProf, Tribunal tutélaire, Faculté de droit UNIGE)
4	Fondations (FSASD, SGIPA, Aigues-Vertes)
5	Etablissements publics pour l'intégration (EPI) ou Foyers (Centre-Espoir, Foyer Handicap, Foyer des Pâquis)
2	Etablissements médico-sociaux (EMS)
9	Associations (Pro Senectute, Le Relais, La Carte blanche, Caritas, Argos, Pro Mente Sana, Pro Infirmis, Psychex)
4	Professionnels médicaux hors HUG
1	Tuteur privé

Tableau des 24 entretiens réalisés au Service des tutelles d'adultes

3	Membres de la direction
1	Juriste
4 ¹⁷	Cheffes de section
5	Assistants sociaux

¹⁶ Pour une liste détaillée de la composition des entretiens voir l'annexe 1.

¹⁷ Nous avons interrogé trois cheffes de section dont une à deux reprises.

4	Gestionnaires
2	Contrôleurs qualité
1	Secrétaire
1	Réceptionniste
1	Comptable
2	Membres de la chancellerie

Entretiens avec les personnes sous mandat

L'échantillon des entretiens avec les pupilles a été composé en se basant sur des données statistiques élaborées à partir des dossiers d'une section du Service des tutelles d'adultes. En suivant la répartition des quatre mandats les plus représentés dans la dite section, nous avons sélectionné des personnes sous mandat dans cette section acceptant de participer à un entretien. Les assistants sociaux ont effectué le premier contact. Il a fallu atteindre une quinzaine de personnes pour arriver à onze personnes avec lesquelles nous avons mené à bien ce projet.

Tableau des 11 entretiens réalisés avec des personnes sous mandat de protection

3	Personnes sous curatelle volontaire
4	Personnes sous curatelle ad hoc + curatelle de gestion
2	Personnes sous tutelle de maladie mentale
2	Personnes sous tutelle volontaire

3.1.2 Critique interne de l'échantillon

Toute option méthodologique a ses avantages et ses inconvénients. Il s'agit ici de décrire brièvement les inconvénients inhérents à notre méthode concernant les entretiens. Tout d'abord, le mode « boule de neige » a peut-être induit des manques dans la mesure où les personnes interrogées au Service des tutelles d'adultes ont probablement omis certains acteurs de leur réseau extérieur. Deuxièmement, en l'absence d'observations de plus longue durée dans les institutions et, par conséquent, d'entretiens de type ethnographique (bénéficiant d'une présence *in situ* et d'une plus dense connaissance des acteurs, des pratiques et des lieux), nous avons effectué de nombreux entretiens que nous pourrions qualifier d'« institutionnels ».

En effet, une partie des personnes interrogées nous ont paru donner davantage un discours calibré, de type institutionnel, que leur propre point de vue sur leurs pratiques, plus difficile à obtenir. Enfin, il a fallu mener à plusieurs reprises des entretiens de prise de connaissance avec des membres de la direction de plusieurs institutions avant de pouvoir interroger des personnes du « terrain ». Certains membres de direction nous ont également orientés dans le choix de leurs collaborateurs à interroger.

3.2 Observations

Le second type de données qualitatives a été élaboré par la méthode de l'observation. Celle-ci a représenté une source mineure comparée aux données produites par les entretiens. Elles sont de deux ordres.

D'une part, des membres de l'équipe ont réalisé des observations dans trois contextes différents : à la réception du Service des tutelles d'adultes, en accompagnement de l'Unité de gestion des biens mobiliers (UGBM) et de l'Unité mobile de soutien (UMS). Ces observations ont duré entre une demi-journée et une journée chacune et ont fait l'objet d'une prise de notes sur le moment et après le temps d'observation. Le prologue de la présente monographie fournit un exemple de l'une des observations, réalisée à la réception du service. Parmi les éléments que les membres de l'équipe ont observé, notons les discours et les pratiques des professionnels et des personnes sous protection, ainsi que leurs interactions ou encore les lieux et les objets parmi lesquels ces acteurs naviguent.

D'autre part, des moments précédant un entretien ou les échanges informels suivant certains entretiens ont aussi été l'occasion de pratiquer l'observation à la marge. Ainsi, l'attente à la réception du Service des tutelles d'adultes ou d'autres services extérieurs, avant qu'un professionnel ne vienne nous chercher, a représenté parfois un espace d'observation. Ces observations nous ont familiarisés avec les lieux, les objets et les personnes – employés et bénéficiaires – des institutions qui composent le système que nous avons étudié.

3.3 Données écrites et visuelles

Les données écrites récoltées durant l'étude représentent la troisième source de données. Celles-ci regroupent la littérature grise (par exemple les articles publiés dans la revue juridique de la Conférence des cantons en matière de protection des mineurs et des adultes (COPMA)), des articles de presse locale traitant du Service des tutelles d'adultes, des brochures élaborées par diverses institutions ou associations genevoises (telles que « La Clef » de l'Hospice général ou le « carnet d'adresses » du Groupe de réflexion et d'échange en santé psychique) ou encore les rapports périodiques rédigés par les assistants sociaux du Service des tutelles d'adultes pour le Tribunal tutélaire. Notons que ces derniers ont été relativement peu exploités faute de temps dans la partie qualitative de l'étude, tandis qu'ils ont représenté une source importante pour la partie quantitative, que nous allons, à présent, développer. Enfin, plusieurs émissions de télévision suisses et françaises ont également fourni des données, notamment de contexte, précieuses.

3.4 Statistiques

La quatrième source de données à laquelle nous avons eu recours pour la réalisation de cette enquête se compose, d'une part, des statistiques produites par le Service des tutelles d'adultes, et d'autre part d'une série de données socio-démographiques récoltées par nos soins concernant les majeurs protégés. Nous proposons dans cette sous-partie, un résumé des principales mesures dont nous disposons à l'origine de cette recherche, ainsi qu'un récit de cette recherche d'informations.

3.4.1 Sources externes (avant enquête)

Selon la première phase entreprise dans le cadre de cette recherche, à savoir un état de la littérature grise existante sur le fonctionnement de ce service, nous restituons ici une partie de ces informations.

L'étude Evaluanda (2002-2004)

La première source d'informations fait référence au rapport d'Evaluanda intitulé « Analyse des processus aboutissant à des demandes de mandats tutélaires » publié en mars 2005 concernant uniquement le canton de Genève. Cette étude se base sur l'analyse conjointe des données statistiques produites par le Tribunal tutélaire et celles disponibles via l'ancien programme informatique du Service du tuteur général, dénommé « MAGIC ».

Entre 2002 et 2004, les auteurs de ce rapport constatent une augmentation moyenne annuelle de 200 mandats environ (16.0 %). En spécifiant que cela n'est pas uniquement le résultat de la croissance démographique du canton de Genève, ce document précise que si le nombre de mandats augmente, le nombre de personnes inscrites au Service du tuteur général reste quant à lui stable. Cela s'explique principalement par une recrudescence des mesures tutélaires « mixtes » associant plusieurs types de curatelles pour la gestion d'un dossier.

Dès lors, si l'on mentionne que 47.6 % des majeurs protégés font l'objet d'un double mandat, on fait surtout référence ici, tout au moins dans plus de 90 % des cas à la combinaison d'une curatelle *ad hoc* et d'une curatelle de gestion. Cet élément est important car selon les statistiques actuelles du Service des tutelles d'adultes, la curatelle qui concentre ces deux types de mesures est aujourd'hui considérée comme un seul et unique mandat.

Selon ce rapport, en grande majorité la temporalité des mandats est supérieure à 1 an en 2003. Plus précisément 80 % de ces mandats ont une durée supérieure à 2 ans.

Par ailleurs, les nouveaux mandats les plus représentés entre 2003 et 2004 sont dans un ordre décroissant : les curatelles *ad hoc* et de gestion qui représentent 56 % des mandats ; les curatelles volontaires représentant 16 % et les tutelles pour maladie mentale qui, quant à elles, constituent 12 % de ce flux. Lorsque l'on considère la répartition des mandats actifs globalement, on peut également montrer que le type de mandat le plus représenté est celui de la curatelle *ad hoc* et de gestion suivi des curatelles volontaires et des tutelles pour maladie mentale.

Ces différentes mesures s'intéressent particulièrement à l'évaluation du flux et du type de mandat. Cependant d'autres données sont disponibles dans ce rapport sur les caractéristiques socio-démographiques de ces adultes sous protection. Nous les détaillons ci-après.

Concernant l'âge, on mentionne d'une part que près de 40 % des adultes sous mandat tutélaire ont plus de 65 ans, et d'autre part que plus de 60 % des curatelles *ad hoc* et de gestion concernent spécifiquement des personnes ayant plus de 65 ans. Indiquons ici que selon ces deux résultats, on peut conclure que 33.6 % des nouveaux mandats tous types confondus sont le fait de personnes âgées (>= 65 ans). La vérification de ce constat s'est imposée à nous comme une démarche importante afin d'évaluer le poids du processus de vieillissement de la population sur la recrudescence et la multiplication de ce type de

mandat et donc de manière plus générale sur l'augmentation des dossiers au sein du Service des tutelles d'adultes.

Indiquons également que 76 % des adultes qui font l'objet d'une mesure tutélaire sont d'origine suisse, avec le constat d'une légère augmentation de la représentation des étrangers entre 2003 et 2004.

Finalement, on précise également un processus de féminisation de la population des majeurs protégés du Service des tutelles d'adultes. Indiquons toutefois qu'entre 2004 et 2005 la répartition des nouveaux mandats selon le genre se fait comme suit : 55.1 % de femmes et 44.9 % d'hommes.

Ce rapport mentionne six principaux acteurs pouvant être considérés comme les pourvoyeurs les plus importants en terme de mandats entre les années 2002 et 2004. En ordre décroissant, citons tout d'abord les Etablissements publics médicaux qui représentent dans 34 % des cas l'origine de la demande. Ces acteurs produisent le plus grand nombre de mandats tutélaires, spécialement des mandats de curatelle *ad hoc* et de gestion. Dans ce sens, la hausse des demandes adressées au Tribunal tutélaire serait la conséquence d'une augmentation du nombre de personnes âgées en attente de placement dans un Etablissement médico-social. Ce rapport propose par ailleurs plusieurs pistes explicatives telles que le processus de vieillissement de la population, une plus faible intégration par le travail, l'affaiblissement des liens sociaux et familiaux, et finalement une augmentation des traitements psychiatriques ou psychothérapeutiques ambulatoires.

Tableau 1 : Réseau de pourvoyeurs de mandats

Etablissements publics médicaux (HUG)	34.00%
Demandes volontaires	17.00%
Demandes initiées par des tiers	11.60%
Instances judiciaires	11.50%
Services sociaux (HG, CAS)	9.40%
Etablissements médico-sociaux	6.40%

Source : rapport Evaluanda

En seconde position figurent les demandes volontaires qui représentent environ 17 % des cas. Entre 2002 et 2004, il semble que ce flux soit relativement stable, qu'il concerne particulièrement des demandes de mise sous curatelle et cela plus particulièrement dans les tranches d'âges allant de 25 à 44 ans.

Viennent ensuite les tiers qui représentent 11.6 % des demandes, le plus généralement les membres de la famille de la personne concernée. On constate par ailleurs une légère augmentation de ces demandes entre 2002 et 2004. Le plus généralement ces tiers sont amenés à proposer un transfert de curatelle lorsque le majeur protégé rencontre des problèmes financiers ou des problèmes d'ordre psychologique. Lorsque ce tiers est un membre de la parenté, ces demandes concernent dans la majorité des cas des majeurs protégés qui, au moment de l'attribution du mandat, avaient moins de 35 ans.

Le pourvoyeur de mandat suivant est associé aux différentes instances judiciaires qui sont à l'origine de 11.5 % des nouveaux mandats, principalement des reconductions. Précisons ici que le Service du tuteur général, à l'époque où l'exécution des mandats pour mineurs et majeurs étaient confiée à la même institution sous l'égide du Tribunal tutélaire, représentait environ 8 % de l'origine de ces demandes.

On trouve ensuite les différents services sociaux qui sont dans 9.4 % des cas à l'origine de la mesure. Cela concerne surtout l'Hospice général et les personnes sujettes à une mesure de Revenu minimum cantonal d'aide sociale. Ces mesures sont principalement de type curatelle *ad hoc* et de gestion. La grande majorité des personnes concernées par ces mesures sont principalement au bénéfice de rentes de l'Assurance invalidité et s'insèrent dans des problématiques de types : trouble psychologiques graves, comportements addictifs, surendettement et jeunes en rupture sociale.

Finalement, on retrouve les Etablissements médico-sociaux qui représentent quant à eux 6.4 % des nouvelles demandes. Dans 87 % des cas ces demandes concernent une curatelle *ad hoc* et de gestion. Selon la Fédération genevoise des Etablissements médico-sociaux, sur 3250 résidents, 300 environ seraient sous mandat tutélaire.

Mentionnons, pour terminer cette partie, que d'autres acteurs tels que les foyers et diverses associations entreprennent également des demandes mais dans une mesure encore plus faible.

Quelques informations sur la répartition des mandats tutélaires en Suisse

La seconde source d'information qui s'est révélée particulièrement profitable pour la réalisation de cette recherche, provient de l'Organisme de Conférence des cantons en matière de protection des mineurs et des adultes (COPMA). Cette base de données des différents instituts cantonaux des services tutélaires offre des informations entre les années 1996 à 2010 sur les mesures de protection des adultes ayant déjà cours ainsi que sur les nouvelles mesures de protection selon le type de mandats en Suisse et à Genève. Indiquons que ces statistiques introduisent une distinction selon le genre seulement depuis 2004. De plus, ces chiffres sont l'expression de l'ensemble des mandats de protection prononcé sur le canton de Genève, sans précisions quant aux modalités de leur prise en charge, qu'elle soit publique ou privée.

Selon ces statistiques, il y a, en 2010, 3'411 mandats actifs. Cela représente moins d'un pourcent de la population totale de Genève.

Nous avons recueilli quelques informations émanant du Tribunal tutélaire, concernant le nombre d'entrées et de sorties des dossiers depuis 2008¹⁸. Nous résumons ces résultats dans le tableau suivant :

¹⁸ Les entrées correspondent à la création de dossiers, ne donnant pas tous lieu à l'instauration d'une mesure, et les sorties à l'archivage des dossiers.

Tableau 2 : Entrées et sorties des dossiers du Tribunal tutélaire (chiffres fournis par le Tribunal tutélaire du Canton de Genève mai 2012)

	2008	2009	2010	2011
<i>Entrées</i>	580	657	577	595
<i>Sorties</i>	480	477	610	510

Sachant que la prise en charge des personnes faisant l'objet d'une mesure tutélaire disposant d'une épargne personnelle supérieure à 50'000 CHF est généralement orientée vers des mandataires privés, il semblerait, selon les informations du Tribunal tutélaire, que la proportion d'individus prestataires de rentes vieillesse ou invalidité, disposant d'un tel capital économique, va diminuant. Incidemment, cela conduirait à une augmentation des dossiers traités par le Service des tutelles d'adultes.

La croissance démographique à Genève

La troisième source de données provient du rapport T 01.02.1.3.1.01 produit par l'Office des statistiques de la république et du canton de Genève et nous renseigne en particulier sur l'évolution démographique de la population genevoise de 2000 à 2010. Durant cette période, la population résidente à Genève a augmenté de 12.1 % en prenant en compte le solde naturel et migratoire.

Des chiffres sur le processus de vieillissement de la population dans le canton de Genève

La quatrième source de données provient du manuel : « Relevé structurel de la Suisse. Ages et générations : la vie après 50 ans en Suisse » publié en 2005.

Le taux de vieillissement dans le canton de Genève entre 2000 et 2010 avoisine les 1.3 %. Autrement dit cela représente 6'031 personnes en plus en 2010 qui ont plus de 65 ans en comparaison des années 2000, avec une légère surreprésentation des femmes (55.6%) et des citoyens suisses à 75 % environ en comparaison des étrangers.

De manière plus générale en Suisse, si en 1900, les personnes ayant plus de 65 ans représentaient moins de 6 %, en 2000 cette proportion de la population est égale à 15.3%, soit quasiment le triple.

On peut par ailleurs compléter ces résultats avec les données de l'Office des statistiques de la république et du canton de Genève. En 2000, il y a 14.4 % de personnes de plus de 65 ans alors qu'en 2010 ce chiffre grimpe jusqu'à 15.7 % avec une augmentation plus marquée pour les citoyens suisses ainsi que pour les femmes. Plus synthétiquement, l'augmentation relative des personnes âgées de plus de 65 ans équivaut environ à 22.4 % entre 2000 et 2010. De plus, toujours selon cette source, on peut mettre en évidence une augmentation vertigineuse des centenaires, avec un chiffre passant de 179 individus en 1980 à plus de 780 au tournant du siècle.

Remarquons finalement que la croissance démographique de Genève est semblable à celle de la Suisse, avec cette particularité néanmoins que le phénomène de vieillissement de la population est en partie compensé par le solde migratoire dans ce canton¹⁹.

Des hypothèses de départ

Ces quelques chiffres viennent renforcer certaines de nos présomptions quant aux effets, d'une part, liés au processus de vieillissement de la population et, d'autre part, de la recrudescence des personnes étant actuellement au bénéfice d'une prestation sociale, sur l'augmentation des personnes susceptibles de faire l'objet d'un mandat tutélaire. Ces constatations qui nous ont accompagnés lors de notre entrée sur le terrain ont trouvé une certaine forme d'écho dans cette affirmation maintes fois exprimée d'une augmentation annuelle continue du nombre de dossiers traités au sein du Service des tutelles d'adultes.

3.4.2 Une ethnographie des productions statistiques

Diverses raisons justifient le recours à une analyse des données statistiques produites par le Service des tutelles d'adultes. Comme susmentionné dans l'introduction, l'un des angles d'analyse engagé dans le cadre de cette enquête cherche à objectiver le flux des mandats entrants, en d'autres termes à chiffrer l'augmentation des dossiers. Parallèlement, cette analyse des données statistiques du Service des tutelles d'adultes permet également de recueillir des informations sur les caractéristiques socio-démographiques des adultes sous protection composant ces flux. L'analyse sociologique de ces caractéristiques offre quelques éléments de compréhension quant aux explications permettant une description plus fine de cette population et des modalités de sa prise en charge, soit l'adéquation entre ce que ce service considère être un dossier légitime et adapté à ses compétences et un dossier qui pourrait faire l'objet d'une prise en charge alternative.

Si cette démarche semble aller de soi, elle s'est très vite confrontée à un obstacle de taille dès lors que ces informations, pour différentes raisons qui seront développées plus loin, ne sont pas directement disponibles. Etant donné l'importance de ces données pour la bonne marche de notre enquête, nous avons décidé d'y investir une partie de nos ressources pour, d'une part, comprendre et expliquer cette absence, et d'autre part, pour produire des données chiffrées sur ces flux de dossiers.

Dès lors, au lieu de proposer aux lecteurs uniquement une description synthétique des résultats obtenus et produits par nos soins, sous la forme de tableaux, de graphiques, et de mesures numériques, il nous semble heuristiquement profitable de décrire le chemin entrepris lors de cette démarche avec certains collaborateurs du Service des tutelles d'adultes. Partant du constat de l'incapacité à pouvoir produire des données valides sur le flux des mandats, nous avons identifié des pistes explicatives quant à cette incapacité, pour finalement déboucher sur la mise en place d'une nouvelle organisation de la production statistique au sein du Service des tutelles d'adultes. Dès lors, nous pouvons avec un certain degré de confiance, chiffrer ce flux.

A la différence donc d'une analyse purement quantitative, nous tenons ici à restituer l'application d'un regard plus étendu, sociologique, voire ethnographique, qui dépasse la seule production chiffrée du Service des tutelles d'adultes afin de rendre compte du cadre socio-historique dans lequel cette production prend place et dans quel cadre

¹⁹ Les migrants sont généralement composés d'une jeune population (Recensement fédéral de la population 2000).

organisationnel elle s'opère.

Quelques éléments de contexte

Afin de décrire les modalités de production de données statistiques au sein du Service des tutelles d'adultes, il paraît nécessaire de rappeler quelques éléments de contexte permettant d'explicitier la situation présente.

En premier lieu, il faut rappeler la scission du Service du tuteur général en deux instances séparées (2006), c'est-à-dire le Service de protection des mineurs et le Service des tutelles d'adultes. D'après nos informations, il semble que ces deux services aujourd'hui souffrent des mêmes carences en termes de production statistique. Une explication proviendrait du fait que ces services ont hérité en quelque sorte de certaines pratiques professionnelles préexistantes qui ne correspondent plus aujourd'hui aux nouvelles exigences induites par cette scission.

Une deuxième explication renvoie à l'occurrence de la réforme informatique qui s'opère dans le courant de l'année 2008. Selon la direction du Service des tutelles d'adultes elle était nécessaire, étant donné l'obsolescence de l'ancien système informatique permettant d'enregistrer certaines données sur les majeurs protégés²⁰.

L'histoire agitée et hésitante de la mise en place de ce nouveau système informatique, qui à un certain moment a failli disparaître et être abandonné, explique en partie l'état actuel des statistiques de ce service. En effet, face à la complexité des données devant être enregistrées, et aux difficultés rencontrées quant à l'opérationnalisation de la mise en place de ce nouvel outil informatique, le développement d'instruments pour la production de données agrégées s'est retrouvé relégué à un deuxième plan.

Notons finalement que le Service des tutelles d'adultes n'est pas doté d'une cellule consacrée à la production statistique. A la différence de l'Hospice général, qui dispose de forces dédiées à cette production, cette charge se répartit au Service des tutelles d'adultes entre différents types de collaborateurs qui vont à des moments différents produire différents types de statistiques.

Un nouveau logiciel

L'acronyme TAMI indique le fait que cette base de données est conjointe au Service des tutelles d'adultes (TA) et au Service de protection des mineurs (MI).

A la différence du logiciel précédent géré en interne par le personnel du Service des tutelles d'adultes, ce nouvel outil informatique stocke les données enregistrées dans ce logiciel non pas au sein de cet établissement, mais au Centre des technologies de l'information (CTI). Les employés du Service des tutelles d'adultes ne peuvent donc pas librement consulter cette base de données à moins de recourir à des requêtes ponctuelles. Cette limitation est fortement contraignante pour les employés de ce service qui ne disposent que de peu d'information sur les majeurs dont ils doivent assurer la protection.

Il est important de préciser ici les différentes fonctions que remplit ce logiciel. Le premier usage de ce programme renvoie à la possibilité de produire un suivi continuellement

²⁰ Il faut également souligner la disparition regrettable d'un des collaborateurs du Service des tutelles d'adultes, responsable de la création des feuilles de calcul en interne, qui malheureusement a emporté avec lui une grande partie de son savoir.

actualisé de la situation des adultes sous protection : un changement de lieu de vie, une nouvelle personne de référence, un changement dans les prestations reçues par le pupille, ou simplement l'annotation d'une nouvelle action entreprise. Ce système est particulièrement appréciable étant donné le taux de rotation du personnel, ainsi qu'une réponse appropriée pour l'introduction de collaborateurs à temps partiel. Dans ce sens même si plusieurs professionnels vont gérer à un moment ou à un autre un même dossier, ce système permet de faciliter ce suivi.

La seconde fonction largement améliorée par ce logiciel, renvoie à un stockage de données sur la situation du majeur protégé beaucoup plus complet. On trouve autant des données socio-démographiques que des informations sur la situation financière du majeur protégé, sur les formes d'encadrement dont il jouit, sur son lieu de vie, sur ses réseaux de connaissances et d'encadrements, sur ses activités professionnelles et bien entendu sur certaines caractéristiques associées au mandat, à savoir sa durée, son origine, son type, etc.

Malgré cette richesse, TAMI est encore aujourd'hui fortement critiqué, dès lors que son développement ainsi que son utilisation génèrent tant de la frustration que de l'incertitude au sein des employés du Service des tutelles d'adultes.

TAMI : un drôle d'ami

Comme l'indique clairement les différentes strophes de cette chansonnette, TAMI est devenu un sujet de discussions qui cristallise en quelque sorte les plaintes des travailleurs sociaux quant à leur appréhension d'une métamorphose du contenu de leur travail. Néanmoins cette image serait erronée si elle n'était pas complétée par une reconnaissance de l'efficacité de ce logiciel dans la gestion du travail quotidien par certains collaborateurs de ce service. Il y a donc encore aujourd'hui un sentiment d'ambiguïté quant à son utilisation.

Source : Photographie par Alexandre Pillonel, 25 mai 2012, quelque part au Service des tutelles d'adultes.



Par ailleurs, ce programme informatique permet de stocker (sa troisième fonction) une très grande richesse d'informations, qui malheureusement ne sont encore aujourd'hui que très partiellement accessibles. En guise d'anecdote, notons que les données sur l'origine du mandat sont effectivement présentes dans cette base de données, mais que nous ne pouvions y accéder sans avoir recours à la formulation d'une requête spéciale à l'attention du Centre des technologies de l'information.

Les conséquences de la réforme informatique : une perte de confiance

Dès lors, une conséquence d'importance liée à cette réforme informatique renvoie justement aux sentiments ambigus des employés du Service des tutelles d'adultes quant à

la validité de cet outil. En effet, les nombreuses erreurs introduites par ce logiciel, sa lenteur d'exécution, la nouveauté dans les pratiques professionnelles qu'il commande, sa très lente amélioration, sont autant de facteurs qui expliquent un faible degré de confiance et une prise de distance quant à son utilisation. Si aujourd'hui ce logiciel s'est très clairement amélioré, il reste encore beaucoup de travail à faire²¹.

Une fragmentation des productions statistiques

En conséquence, les différents professionnels du Service des tutelles d'adultes, afin de pallier à l'insuffisance de ce nouveau logiciel, vont progressivement se mettre à produire des statistiques en interne, sorte de filet de sécurité afin de ne pas perdre certaines informations cruciales pour le fonctionnement quotidien de ce service. Ceci constitue le premier mouvement de fragmentation des bases de données. Mais ce mouvement doit être complété par une dualisation additionnelle qui prend forme au sein même du Service des tutelles d'adultes. La chancellerie ainsi que les cheffes de section qui ont des besoins d'informations variées vont produire des statistiques distinctes adoptant une démarche pragmatique, voire utilitaire qui correspond strictement à leur besoin dans la réalisation de leur travail quotidien. Nous voilà donc en présence de trois bases statistiques distinctes qui malheureusement ne présentent qu'un faible degré de cohérence entre elles²².

Par ailleurs, cette fragmentation de la base de données, au-delà du fait que cette situation génère une certaine forme d'incohérence dans les mesures des flux des mandats, a pour conséquence également que la totalité des indicateurs socio-démographiques et autres informations sont stockées en externe sur la base de données TAMI. Ces données ne sont plus présentes au sein du Service des tutelles d'adultes et ce service a donc l'obligation de recourir au requêteur « COGNOS » afin d'y accéder²³.

3.4.3 A la recherche des chiffres perdus

Compte tenu des différents niveaux de production statistique, il n'est pas si étonnant de trouver des écarts dans les chiffres entre ces différentes bases de données. Néanmoins lorsque cette différence devient en quelque sorte trop grande (> 5 %) et qu'elle ne s'accompagne d'aucune explication, il devient difficile de préjuger de la qualité d'un résultat ou d'un autre.

Des différences entre statistiques internes et externes

Comme indiqué, le premier constat à faire renvoie à l'existence de différences entre les trois bases statistiques, celle de la chancellerie, des cheffes de sections, et de TAMI, lorsque l'on cherche à savoir le nombre de dossiers actifs, ou de manière plus générale lorsque l'on s'intéresse au comptage des dossiers. On peut, par ailleurs, mettre en lumière cette différence tant au niveau interne, entre les différents niveaux de productions statistiques au sein du Service des tutelles d'adultes, qu'au niveau externe, entre les différents rapports produits selon la base de données TAMI. Finalement, on retrouve ces

²¹ Les nombreuses séances entre les professionnels du Service des tutelles d'adultes et les créateurs du logiciel, qui ont eu lieu durant notre enquête démontrent clairement l'actualité de cette démarche.

²² Pour une description plus fine du fonctionnement des productions statistiques du Service des tutelles d'adultes nous renvoyons le lecteur au rapport « fonctionnement des productions statistiques au sein du Service des tutelles d'adultes » (Pillonel 2012).

²³ Mentionnons ici que le Centre des technologies de l'information, institution gérant la base de données TAMI, est le plus souvent perçu comme un service payant, particulièrement pour l'accès à des nouvelles requêtes, alors qu'en réalité ce service fait partie intégrante de l'Etat de Genève. Ce n'est donc pas le Service des tutelles d'adultes qui paie une nouvelle requête mais bien le Centre des technologies de l'information lui-même qui va externaliser la gestion de ces productions statistiques.

écarts entre les données internes et externes.

Une collaboration fructueuse

Face à ces constats, et selon notre besoin de connaissance sur les mesures du flux de mandats, nous avons opté pour la réalisation d'une forme de « recherche-action » afin de produire de la cohérence entre ces différentes bases de données statistiques.

Le premier objectif était donc de retrouver les explications permettant de comprendre de quelle manière ces différences étaient générées. Ceci a été possible particulièrement grâce à une collaboration fructueuse avec l'un des collaborateurs de la chancellerie. En mettant en relation sa connaissance et son expérience des statistiques internes avec les éléments d'interrogation surgissant de nos différents entretiens, observations et analyses de ces statistiques, nous avons réussi finalement à produire une série d'explications permettant de réduire ces écarts.

Ces différences dans les chiffres s'expliquent donc principalement par : une définition non stabilisée des dossiers dits « actifs », des règles de comptage à l'entrée et à la sortie des mandats qui varient selon la chancellerie et les cheffes de sections, la présence de dossier à double, le fait de considérer ou non comme actif le dossier d'une personne venant de décéder²⁴.

Après avoir appliqué ces stratégies sur les bases de données internes du Service des tutelles d'adultes, nous avons réussi à diminuer drastiquement ces différences. Nous avons réduit cet écart supérieur à 5 % (116 dossiers) à l'origine à une différence inférieure à 1 %. En effet, grâce à la stratégie utilisée, nous avons réduit cet écart à un chiffre variant entre 19 et 24 dossiers. Compte tenu de l'inertie propre au fonctionnement de cette organisation – il faut un certain temps pour que le dossier passe de secteur en secteur – cette différence est tout à fait acceptable et permet un recours confiant à ces mesures.

Fort de ce résultat, nous avons donc pu produire avec une certaine assurance des chiffres qui paraissent refléter la réalité sur le flux des mandats. Nous vous présentons ici ces résultats qui ne sont disponibles que depuis 2007.

Tableau 3 : Mouvements enregistrés des mandats

	2007	2008	2009	2010	2011	Totaux
Nouveaux dossiers	312	262	328	307	297	1506
Dossiers relevés / décédés	201	206	252	229	217	1105
Augmentation des dossiers	111	56	76	78	80	401
Dossiers actifs	1761	1817	1893	1971	2051	

²⁴ Pour une description détaillée des pistes explicatives quant à ces différences dans les mesures, nous renvoyons le lecteur au rapport « fonctionnement des productions statistiques au sein du Service des tutelles d'adultes » (Pillonel 2012).

En conclusion de cette partie nous pouvons donc confirmer une augmentation nette des dossiers actifs gérés par le Service des tutelles d'adultes. Entre 2007 et 2011, cette augmentation s'élève à 401 dossiers, soit une augmentation moyenne annuelle d'environ 100 dossiers. Ces chiffres ne sont donc que peu comparables avec ceux proposés dans le rapport Evaluanda qui parle d'une augmentation annuelle de 200 mandats. Un dossier pouvant contenir plusieurs mandats, il nous a semblé plus cohérent, pour comprendre la surcharge de travail des employés du Service des tutelles d'adultes d'évaluer l'augmentation des dossiers et non ceux des mandats en soi, puisque le système interne de répartition de la charge de travail s'opère selon la mesure des dossiers et non des mandats.

La question de la mesure des flux étant réglée, il nous reste à présenter les démarches entreprises dans l'objectif de récolter quelques données socio-démographiques sur les majeurs protégés du Service des tutelles d'adultes.

3.4.4 Production d'une stratégie de collecte

Selon cet état des lieux des productions statistiques du Service des tutelles d'adultes, nous avons opté pour une démarche empirique nous permettant *a minima* de récolter quelques informations sur les caractéristiques socio-démographiques des majeurs protégés.

Compte tenu de la particularité de la population et des ressources limitées à disposition, particulièrement en termes de temps, une analyse par questionnaire (une centaine environ), qui aurait permis de compléter l'analyse socio-démographique classique, d'une part, par une analyse du parcours de vie des majeurs protégés, et d'autre part, d'engager une analyse de réseau, s'est très vite révélée inappropriée.

Une alternative tout aussi peu réalisable aurait consisté à récolter les différentes données présentes dans les dossiers physiques des majeurs protégés. Dans ce cas les limites sont principalement associées à la difficulté de retrouver des informations dispersées dans les méandres de la classification administrative. Notons que cette démarche recèle un certain degré d'intérêt sachant que le Service des tutelles d'adultes archive ses anciens dossiers *ad vitam aeternam*.

Entre ces deux approches inexploitable, se situe une troisième alternative qui, à défaut de nous offrir un vaste panel de renseignements sur les caractéristiques socio-démographiques des majeurs protégés, nous a permis à moindre frais, même si ces derniers restent élevés particulièrement en terme de temps, d'acquérir des connaissances sur cette population.

Cette démarche a donc consisté à récolter les données disponibles dans les différents « rapports sociaux périodiques » produit par les assistants sociaux d'une des sections du Service des tutelles d'adultes.

Avantages et inconvénients

Cette stratégie comporte des avantages certains. Le plus important fait référence à la possibilité de pouvoir produire des données socio-démographiques jouissant d'une certaine validité statistique sur cette population. De plus, même si nous avons passé plus de 120 heures pour achever cette récolte, cette démarche s'est imposée à nous principalement à cause de la facilité d'accès à ces données. En effet, on trouve ces informations dans des fichiers « word » facilement transposables dans une base de données et facilement accessibles puisqu'ils sont tous regroupés en un endroit unique.

La seconde limite associée à cette démarche, fait référence aux nombreuses données manquantes observables dans ces rapports. Si les principales données socio-démographiques sont systématiquement précisées, des items tels que « l'adéquation ou non de l'encadrement médico-social », « la réalisation d'une activité rémunérée » ou encore « l'appréciation de la qualité du lien » ne sont que très partiellement renseignés.

Dans le même ordre d'idées, la manière dont sont produits ces rapports peuvent engendrer un certain biais d'analyse. En effet, il n'est pas toujours facile de faire la distinction entre une donnée manquante ou une réponse qu'on ne signale pas parce qu'on la sait négative ou nulle. Pour clarifier ce propos, prenons un exemple. Dans certains rapports, le réseau familial, connu du service, n'est pas complété parce qu'il est vide. Dans d'autres le réseau familial n'apparaît pas et dans ce sens, il est particulièrement difficile d'interpréter si cette absence est le résultat de l'absence réelle du réseau ou de la méconnaissance de ce dernier par l'assistant social en charge du dossier.

Si nous pouvons assurer la validité des résultats proposés sur des variables telles que le genre, l'âge, l'origine nationale, le dernier lieu de vie, le type ainsi que la durée du mandat, qui sont systématiquement renseignées, nous nous engageons plutôt dans une démarche exploratoire concernant l'analyse de variables marquées par un taux relativement élevés de données manquantes.

Qu'est-ce qu'un rapport social périodique ?

Pour préciser la nature du matériau sur lequel nous travaillons, il est important de mentionner ce qu'est un « rapport social périodique »²⁵. Lorsque le Service des tutelles d'adultes reçoit une nouvelle ordonnance du Tribunal tutélaire et considère ce dossier comme actif, alors il doit, une première fois après trois mois, puis tous les deux ans, produire respectivement un rapport social et financier d'entrée ainsi que des rapports sociaux et financiers périodiques. De plus, lorsque ce service considère la mesure tutélaire révocable, il doit envoyer un rapport final au Tribunal tutélaire précisant les raisons justifiant la levée du mandat.

Il existe donc de manière résumée trois types de rapport différents, mais qui contiennent généralement les mêmes items, étant générés par un unique modèle de base. Néanmoins, on trouve le plus d'informations dans les rapports sociaux périodiques en comparaison des deux autres types de rapports. Nous avons donc privilégié dans notre stratégie de collecte, la saisie des informations contenues dans le dernier rapport social périodique envoyé au Tribunal tutélaire. La répartition des types de rapports se fait comme suit²⁶ :

Tableau 4 : Types de rapport

	<i>Effectifs</i>	<i>Pourcentage</i>
Rapport d'entrée	147	21.5 %
Rapport final	23	3.4 %
Rapport périodique	515	75.2 %
Total	685	100 %

On trouve dans ces rapports diverses informations. La partie introductive mentionne le N° de référence du Tribunal tutélaire, si ce rapport est de type curatelle ou tutelle, ainsi que le N° de l'article de loi correspondant. On trouve également le nom, le prénom, la date de naissance et l'origine du majeur protégé. Finalement on mentionne la période que couvre ce rapport.

La première section de ce rapport (1.0) offre des informations sur plusieurs éléments. On propose par exemple une description de la situation du majeur protégé. On y mentionne généralement la problématique générale de la situation, la pathologie dont souffre le majeur protégé et quelques indications permettant d'apprécier le degré de stabilité de ce dernier. On précise aussi le dernier lieu de vie, le type d'activités réalisées, ainsi que le nombre de personnes dans le réseau familial, amical/social, médical et institutionnel en indiquant également le lien entre le majeur protégé et cette personne. Une dernière indication fait référence à la présence ou non d'un appui de l'entourage proche. La seconde section intitulé « projet » (2.0) propose un bilan de la situation en fonction du dernier rapport, une description des projets en cours, de la situation financière et des dernières actions entreprises sur cette situation. La troisième section (3.0) relate les diverses interventions juridiques lorsqu'il y a lieu. La section (4.0) quant à elle s'engage plutôt dans une évaluation de l'adéquation des formes de prise en charge du majeur protégé. Elle indique pour le lieu de vie ainsi que pour l'encadrement social et médical, si ces derniers sont adéquats. On note également une appréciation, d'une part de la qualité du lien, et d'autre part, de la fréquence des contacts. Finalement, on indique si le mandat paraît adéquat ou s'il demande une modification voire une levée.

Le choix de la section F

Le Service des tutelles d'adultes est organisé selon une structure tripartite. Il existe donc trois sections opérationnelles ("front office") (E, K, F) qui se partagent l'ensemble des dossiers gérés par le Service des tutelles d'adultes. Si ces trois sections sont équivalentes fonctionnellement, elles ont pourtant des pratiques professionnelles très différentes les unes des autres, en termes de production de ces rapports particulièrement.

Nous avons opté pour une stratégie d'échantillonnage privilégiant l'étude des dossiers d'une section, au lieu de constituer un échantillon aléatoire sur l'ensemble des dossiers du Service des tutelles d'adultes. Etant donné d'une part, l'absence de spécialisation d'une section dans la gestion d'un type de dossier particulier, et d'autre part que depuis 2011, la répartition des dossiers se fait selon la première lettre du nom de famille du majeur protégé, nous avons estimé que cela n'engendrait que peu ou pas de biais statistiques. Rétrospectivement, la comparabilité de nos résultats issus de notre base de données avec ceux proposés dans le rapport Evaluanda, ainsi que ceux présentés par le Service des

²⁵ Voir l'annexe 3, pour le modèle de l'ancien rapport social périodique du Service des tutelles d'adultes.

²⁶ Il ne faudrait pas lire ces résultats comme une indication sur le flux des mandats au Service des tutelles d'adultes. En effet, les dossiers clôturés, pour lesquelles on a fait parvenir au Tribunal tutélaire un « rapport final » sont répertoriés dans un fichier annexe qui n'a pas été investigué lors de cette enquête.

tutelles d'adultes confirme par ailleurs la validité de cette démarche. Conséquemment, nous pouvons généraliser, avec un certain degré de confiance, nos analyses à l'ensemble de la population des majeurs protégés suivis au Service des tutelles d'adultes.

Finalement, comme nous avons réalisé une dizaine d'entretiens avec des majeurs protégés de la même section F, nous avons également fait le choix d'analyser les rapports produits par cette section afin, dans un temps subséquent de pouvoir mettre en relation les données de ces deux démarches distinctes.

Nous avons donc choisi, d'entente avec le Service des tutelles d'adultes, de récolter les données des rapports sociaux périodiques produits par la section F.

Après avoir décrit les informations issues de la littérature grise concernant le Service des tutelles d'adultes, l'architecture de ses productions statistiques, ainsi que la démarche et le matériel constitutif de notre analyse quantitative, il est temps de présenter au lecteur quelques résultats sur les caractéristiques socio-démographiques de ces adultes sous protection.

La base de données

Dans un premier temps les informations ont été recueillies sur une feuille « excel », afin d'en faciliter la saisie. Dans un deuxième temps, ces données ont été transférées dans le logiciel statistique SPSS. C'est durant cette étape que nous avons encodé les données. Selon ce même outil, à savoir SPSS, nous avons produit les différentes analyses statistiques qui vont suivre. Notons néanmoins que de nombreuses variables ont dû faire l'objet d'un recodage. La variété d'items et de leurs usages a requis une uniformisation des données. Par exemple la description du réseau familial du majeur protégé incluait des termes peu stabilisés, comme par exemple pour décrire un lien avec le conjoint, auquel on fait référence les vocables : compagnon, mari, conjoint, homme, etc.

Si nous avons dépouillé les 749 dossiers du fichier « dossier actif » de la section F, notre base de données n'en contient pas autant étant donné la présence de 64 dossiers manquants et de trois dossiers à double²⁷. Nous avons donc travaillé sur un total de 685 dossiers actifs.

Tableau 5 : Existence du dossier

	<i>Effectifs</i>	<i>Pourcentage</i>
<i>Dossiers actifs</i>	685	91.5 %
<i>Dossiers manquants</i>	61	8.1 %
<i>Dossiers à double</i>	3	0.4 %
<i>Total</i>	749	100 %

²⁷ Nous avons donc travaillé sur un total de 685 dossiers actifs. L'absence de ces dossiers peut s'expliquer de la manière suivante : la liste nominative des majeurs protégés de cette section provient des statistiques internes produites par la chancellerie. Si l'on se rappelle la différence de comptage des mandats entre les statistiques des chefs de section et celle de la chancellerie, cette différence est attendue. Finalement la présence de doublons indique le nombre de personnes jouissant d'un double mandat au sein de la section F du Service des tutelles d'adultes. Dans ce cas, ces personnes n'ont néanmoins qu'un seul et unique dossier.

Démarches

Afin de réaliser une typologie des majeurs protégés, nous avons procédé à une série d'analyses descriptives cherchant à identifier de quelle manière certains attributs socio-démographiques ainsi que les modalités de prise en charge se distribuaient au sein de cette population et incidemment de distinguer certain type de majeurs protégés.

Notre démarche se veut inductive, dès lors que nous avons défini une série de facteurs pour chaque individu et cherché à mesurer la corrélation de cet individu selon ces facteurs aux autres individus. On parvient de la sorte à constituer des groupes d'individus homogènes autant selon leur caractéristiques socio-démographiques que selon les modalités de leur prise en charge, et bien évidemment à constituer des groupes aussi différents les uns que les autres.

Nous avons donc réalisé une analyse en correspondance multiple qui permet de mettre en évidence d'éventuelles structures latentes dans un jeu de données, selon une relation de ressemblance ou de différence entre les variables. Après avoir cherché à définir les deux axes résumant une combinaison des variables initiales, nous avons par la suite conduit une analyse par classification (Cluster) selon les résultats de l'analyse en correspondance multiple afin de dégager une série de type de majeurs protégés. Cette méthode ne déterminant pas a priori le nombre de type ou les composantes prises en compte dans la construction de ces types, il est nécessaire de conduire une analyse de l'arrangement spécifique de ces caractéristiques pour en déduire une logique au type ainsi dégagé.

Chapitre 4. Mais qui sont ces majeurs protégés ?

« Les pupilles sont les restants de la colère de Dieu, ce sont les oubliés. »
(Entretien, assistante sociale, Hospice général, 16.02.2012)

Ce chapitre vise à présenter le profil des majeurs protégés qui sont inclus dans l'analyse de cette base de données. Si l'exergue a le mérite d'exprimer une forme de mise à distance des causes pour accentuer la représentation d'une condition commune, il serait faux de croire que cette population présente une forte homogénéité. Bien au contraire, dans ce service se côtoie une multitude de profils différents, jeune, vieux, femme ou homme qui ne partagent que peu de points communs tant en termes de causes qu'en termes de modalités de prise en charge. Si de nombreux collaborateurs soulignent le fait que chaque cas est différent, il semble pourtant intéressant, dans les limites du cadre de cette recherche, de présenter des types de majeurs protégés qui se distinguent les uns des autres tant par leurs caractéristiques individuelles que par les modalités de leur prise en charge.

Avant de présenter les résultats de l'analyse factorielle et ainsi de définir ces différents types de majeurs protégés, nous introduisons une série d'analyses univariées afin de décrire notre échantillon, ainsi qu'une série d'analyses bivariées dont les résultats nous semblent particulièrement instructifs pour mieux saisir les caractéristiques de cette population. Par ailleurs, nous prendrons soin de présenter certains résultats associés aux types, à la durée et gestion des mandats nous renseignant sur les modes de prise en charge. Nous présentons dans un deuxième temps les résultats de l'analyse en correspondance multiple, pour finalement présenter notre typologie des majeurs protégés.

4.1 Description de l'échantillon

Décrivons maintenant notre échantillon selon les principales variables socio-démographiques de cette population. Notre population de majeurs protégés se compose d'une majorité d'homme qui représente 55.9 % de l'échantillon. Au niveau du canton de Genève, on trouve en revanche une répartition entre femmes et hommes à l'avantage des premières. En effet, au 31 décembre 2011, les hommes ne représentent que 48.3 % de la population du canton de Genève. Dès lors, on peut mettre en évidence une surreprésentation des hommes au sein du Service des tutelles d'adultes. Nos données semblent contredire les résultats apportés par le rapport Evaluanda (2005) qui quant à lui met en évidence une proportion grandissante de femmes représentant à la fin de l'année 2004 55.1 % de la population des majeurs protégés du Service des tutelles d'adultes. Cependant cette information est issue de l'étude des nouveaux mandats ayant débuté dans le courant de l'année 2004. Dans notre cas, nous ne travaillons pas sur les nouveaux mandats mais sur les mandats actifs d'une section. De plus, ne disposant pas de données longitudinales ou rétrospectives sur la situation des majeurs protégés nous ne pouvons ni confirmer ni infirmer la présence d'un processus de féminisation.

L'âge moyen des majeurs protégés est de 55 ans, alors que la moyenne du canton de Genève des personnes ayant plus de 18 ans se situe vers 47 ans. Dès lors, on peut affirmer que le Service des tutelles d'adultes doit gérer une population relativement âgée. Constatons également que ce sont les jeunes et jeunes adultes sous protection qui sont les moins présents dans cet échantillon, alors qu'ils représentent un quart de cette population, les majeurs protégés de plus de 65 ans représentent quant à eux 30 %.

Concernant la répartition des majeurs protégés selon leurs origines nationales, nous constatons sans surprise une forte représentation des Suisses (76.0 %). Ensuite viennent les majeurs protégés d'origine française (4.8 %), espagnole (3.5 %), italienne (2.9 %) et portugaise (2.2 %). Il y a donc ici une bonne représentation des différentes vagues migratoires qu'a connues la Suisse tout au moins depuis la seconde guerre mondiale. On ne trouve en revanche qu'une très faible proportion de majeurs protégés originaires des pays de l'Est, ainsi que du continent africain²⁸. Notons finalement que selon le rapport T01.05.1.01 de l'Office des statistiques de la république et du canton de Genève indiquant la répartition de la population selon l'origine et la langue principale, les Espagnols représentent 3.3 % de la population du canton, les Italiens 3.7 % et les Portugais 3.5 %. Ces proportions sont donc très proches de celles issues de nos résultats. La répartition de l'origine cantonale de cette population, permet de mettre en évidence, si l'on oppose aux genevois, d'une part toutes les personnes originaires d'un autre canton, et d'autre part, les personnes dont l'origine n'est pas helvétique, une faible représentation de ces premiers. En effet, les personnes originaires du canton de Genève ne représentent que 32.7 % de la population du Service des tutelles d'adultes. Les majeurs protégés originaires d'un autre canton sont majoritaires (43.3 %), alors que les individus dont l'origine est extraterritoriale ne représentent que 24.0 %. Notons que les Cantons les plus représentés sont dans un ordre décroissant : Vaud (10.1 %), Fribourg (7.1 %), Berne (6.1 %), Valais (4.1 %), Neuchâtel (2.5 %), Jura (1.9 %). C'est donc particulièrement les Cantons romands, à l'exception de Berne qui sont les plus représentés.

La mesure des formes d'encadrement, lorsque celle-ci est précisée dans le rapport périodique, laisse transparaître un surinvestissement dans l'encadrement médical. En effet, 88.0 % de cette population fait l'objet d'un encadrement médical, alors que moins de 50.0 % de cette population peut compter sur une forme d'encadrement social ou de l'appui de son entourage proche.

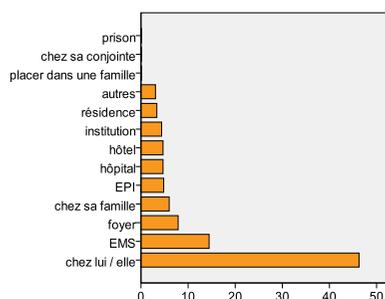
Nous avons également pu explorer les différents réseaux à disposition des majeurs protégés qui sont catégorisés comme suit : familial, institutionnel, médical et social. Remarquons en premier lieu, que les réseaux institutionnels et sociaux sont le plus souvent absents, alors qu'au contraire le réseau médical mais encore plus celui familial est composé en moyenne du nombre le plus élevé de personnes. Dès lors, il paraît intéressant d'analyser de quelle manière se comporte ce réseau familial. En moyenne et selon la connaissance de l'assistant social du réseau familial du majeur protégé, on mentionne deux personnes dans ce type de réseau. Ce nombre dépendant du réseau peut atteindre dix personnes. En comparaison, on ne cite jamais plus de quatre personnes dans les autres types de réseaux. Dans le cadre du réseau familial, on cite principalement des membres de la parenté du premier cercle²⁹. Ce sont les parents (33.6 %) du majeur protégé qui sont les plus fréquemment cités, suivi des enfants (17.5 %) et des membres

²⁸ Les répartitions détaillées de l'origine nationale et cantonale des majeurs protégés peuvent être consultées dans les graphiques de l'annexe 2.

²⁹ A l'exception du conjoint, cela inclut les ascendants et descendants directs ainsi que la fratrie de l'adulte sous protection. On ne fait pas de distinction entre la parenté par alliance et les affins.

de la fratrie (9.6 %). Cela représente donc les 2/3 des liens cités dans ces réseaux familiaux. Comme on peut également l'observer, le conjoint, qu'il vive ou non avec l'adulte sous protection, joue un rôle non négligeable.

Graphique 1 : Répartition selon le dernier lieu de vie (%)



Au sujet du lieu de vie, signalons tout d'abord que la grande majorité des majeurs protégés (46.3 %) vivent dans leur propre demeure. Viennent ensuite les personnes placées dans des

établissements médico-sociaux (14.5 %), dans les foyers (7.9 %), dans leur famille (6.0 %), dans un Etablissement public pour l'intégration (4.8 %), à l'hôpital (4.7 %) et finalement à l'hôtel (4.7 %). Notons néanmoins que cette classification englobe des termes plus inclusifs que d'autres. En effet, le vocable « institution » pourrait englober les personnes résidant dans un Etablissement médico-social, un foyer ou encore un Etablissement public pour l'intégration. Dès lors, nous avons fait le choix d'opposer lieux privés, aux lieux d'hébergements publics, voire institutionnels. **Cette répartition laisse clairement transparaître le fait que la majorité des majeurs protégés réside et vit dans un espace privé, qu'il soit le leur, celui de leur famille ou encore de leur conjoint (52.6 %)**

Signalons finalement quelques résultats obtenus sur les mandats. Nous disposons de quatre variables permettant de caractériser ces types de mandats : le type de mandat, la gestion du mandat, la distinction entre curatelles et tutelles, ainsi que la durée du mandat. La première décrit la répartition des mandats au sein de cette section F du Service des tutelles d'adultes. Nous retrouvons donc bien les résultats proposés par le rapport Evaluanda pour la période 2002-2004. En effet, la curatelle la plus représentée est celle de la curatelle *ad hoc* et de gestion (33.7 %). Ensuite on trouve en ordre décroissant, la curatelle volontaire (30.1 %), la tutelle pour maladie mentale (23.4 %), et la tutelle volontaire qui ne représente quant à elle que 5.0 %.

Dès lors, en additionnant les trois types de mandats les plus représentatifs, cela constitue environ 87 % de cet échantillon. En résumé environ 90 % du travail des employés du Service des tutelles d'adultes concerne ces trois types de mandats. En simplifiant cette information en une opposition entre curatelle et tutelle³⁰, nous constatons clairement une majorité de mandats de type « curatelle » qui représente 66.0 % de cet échantillon alors que la part des tutelles ne s'élève qu'à 34.0 %. **Cette observation recoupe les données de la chancellerie sur l'ensemble des mandats actifs au sein du Service des tutelles d'adultes au 5 mars 2012, qui indiquent que 66.2 % des mandats sont représentés par les différents types de curatelle.**

³⁰ Pour ce faire nous avons éliminé de notre base de données les mandats de type représentation provisoire ou conseil légal mixte qui ne rentrent dans aucune de ces catégories.

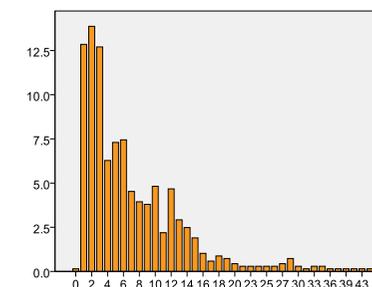
La gestion des mandats est soit totalement administrée par le Service des tutelles d'adultes soit elle s'opère selon une co-gestion, c'est-à-dire une gestion partagée entre l'assistant social du Service des tutelles d'adultes et une tierce personne généralement proche des majeurs protégés, un parent par exemple. En examinant maintenant la répartition de ces mandats selon leur type de gestion, après avoir éliminé les dossiers de type représentation provisoire qui ne demande ni la gestion de l'assistant social du Service des tutelles d'adultes, ni le recours à un tiers, on voit clairement que cette responsabilité incombe principalement aux travailleurs sociaux de ce service. **Seulement 6.6 % des dossiers font l'objet d'une co-gestion.** De plus, on observe une diminution des formes de co-gestion avec l'âge. Les jeunes majeurs protégés jouissant très certainement encore de la présence de leurs parents, peuvent encore compter sur ce filet familial, possibilité qui s'estompe avec l'avancée en âge ou l'occurrence de la dépendance chez leurs ascendants.

Une dernière donnée nous renseigne sur la durée des mandats. **En moyenne la durée du mandat est de 7.13 années. Par ailleurs, ces mesures s'étendent de une à cinquante années de mandats, autant dire une pleine existence passée au sein de ce service.**

L'observation de ce graphique, et particulièrement du creux aux alentours de 3 années de durée des mesures, suggère la présence de deux grands types de mandats. **Il y aurait, d'une part, des mandats de relativement courte durée, n'excédant pas les trois ans et une autre famille de mandats qui s'étalerait sur une prise en charge de moyenne et longue-durée,** pouvant dans les cas les plus extrêmes se poursuivre jusqu'au décès de la personne. Le fait que l'on distingue dans les statistiques internes du Service des tutelles d'adultes des dossiers en cours de clôture conséquemment à une levée de mandat ou pour cause de décès, pourrait être perçu comme l'affirmation d'une trajectoire de vie relativement attendue. D'autre part, on peut constater

que les mandats au-delà d'une durée de 10 ans tendent à diminuer et à devenir une exception au-delà de 15 ans de mandat environ.

Graphique 2 : Durée du mandat



Remarquons qu'il existe un lien fort entre la durée³¹ et le type de mandat³². Certains mandats, tels que les représentations provisoires ainsi que les CAD-4 – mandat destiné à retrouver les fortunes d'un majeur protégé en dehors du territoire helvétique – ne durent jamais plus de trois ans. En s'intéressant aux trois types de mandats les plus fréquents, on remarque que le nombre de curatelles *ad hoc* et de gestion, ainsi que celui des curatelles volontaires diminue de moitié lorsque ce mandat dépasse une durée de 10 ans.

³¹ Pour cette démonstration nous avons recodé la variable durée du mandat selon les observations susmentionnées. Dès lors, nous l'avons regroupé en trois catégories : trois ans ou moins, entre quatre à dix ans, et finalement des mandats d'une durée supérieure à 11 ans.

³² La force de la relation est donnée par le V de Cramer = 0.16*** (N = 684).

Mentionnons néanmoins que l'on trouve un nombre équivalent de mandats selon ces deux types d'une durée de moins de trois ans ou entre quatre et dix ans. Quant aux tutelles pour maladie mentale on remarque que son taux reste stable que sa durée soit inférieure à trois ans ou supérieure à 11 ans. Dans ce sens cela nous indique que les tutelles pour maladie mentale s'étendent sur des temps longs, très longs, voire jusqu'à la mort du majeur protégé. Ainsi, si l'on ne traite que les dossiers ayant une durée de mandat supérieure à 11 ans on observe bien que ce sont les tutelles de maladie mentale qui sont les plus représentées à hauteur de 32.0 %, soit 1/3 des mandats.

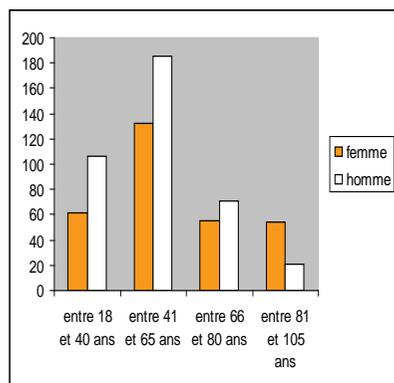
En résumé, il semble que les mandats de type « curatelle » diminuent fortement au-delà d'une période de dix ans. Au contraire, le nombre de tutelles reste stable indépendamment de la durée du mandat. Dès lors, il semble que les mandats qui demandent le plus de travail dans le temps sont ceux de type « tutelle ». Dans ce sens si ce service se spécialisait dans le traitement de ces mandats uniquement, étant donné que la clôture de ceux-ci semble être chose relativement rare, ce service serait victime d'une constante et inéluctable augmentation des dossiers.

4.2 Quelques résultats intéressants

Plusieurs résultats issus des analyses bivariées nous ont permis de définir une série de facteurs cruciaux permettant de mieux appréhender la distribution des majeurs protégés dans l'espace social.

4.2.1 Le sexe : une faible majorité d'hommes

Graphique 3 : Répartition du genre selon la classe d'âge



En croisant nos données entre la répartition du genre et des classes d'âge, on peut mettre en évidence une relation statistiquement significative entre ces

deux variables³³. On observe aisément selon le graphique ci-dessus une forte surreprésentation des hommes particulièrement dans les deux premières classes d'âge, soit entre 18 et 65 ans. A partir de 65 ans, les genres tendent à s'équilibrer pour finalement conduire à une forte surreprésentation des femmes dans la tranche d'âge la plus élevée. Cela n'est pas étonnant, compte tenu d'une espérance de vie en moyenne plus élevée pour les femmes. En Suisse, cette espérance de vie en 2010 s'élève pour les femmes à 84.6 ans alors qu'elle n'est que de 80.2 ans pour les hommes. De plus, si généralement des hommes profitent lors de leurs dernières années de vie des soins de leur conjointe, le contraire est beaucoup moins probable, et explique sans doute en partie cette surreprésentation au sein du Service des tutelles d'adultes des femmes de plus de 65 ans. Majoritairement, cette population

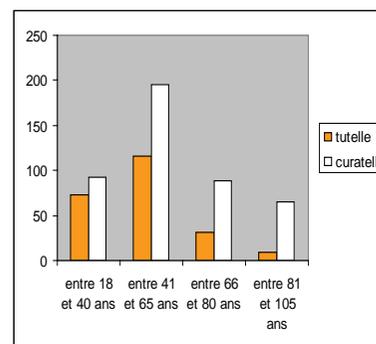
³³ La force de la relation est donnée par le V de Cramer = 0.21*** (N = 685). Le nombre d'étoile indique la significativité de la relation statistique et se lit comme suit : * < 0.1 ; ** < 0.05 ; *** < 0.01.

se compose d'hommes entre 41 et 65 ans

4.2.2 L'âge : entre gérontologie et prise en charge assistancielle

Par ailleurs, on observe que l'âge des majeurs protégés est en lien avec, d'une part, la modalité de gestion du dossier et, d'autre part, avec le type de mandat.

Graphique 4 : Répartition des classes d'âge selon le type de mandat



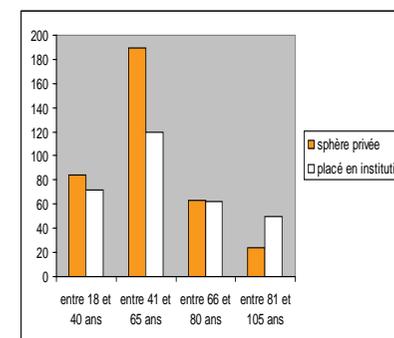
En observant les deux extrêmes de ce graphique, il est aisé de constater à gauche des proportions plus ou moins équivalentes entre tutelles et curatelles dans la classe d'âge « 18-40 ans » et à droite une écrasante majorité de curatelles dans la classe d'âge allant de « 81 à 105 ans ». Ce constat peut également être fait sur la classe d'âge précédente. Dès lors, on peut affirmer une probabilité plus forte à contracter des curatelles avec l'avancement en âge³⁴. Ceci fait écho en quelque sorte à certaines craintes exprimées par les professionnels du Service des tutelles d'adultes de voir se multiplier des curatelles pour la prise en charge des personnes âgées.

³⁴ La force de la relation est donnée par le V de Cramer = 0.20*** (N = 670). Les mandats de type représentation provisoire n'ont pas été inclus dans ce calcul.

4.2.3 Le lieu de vie : le dernier bastion d'autonomie

Nous constatons une relation significative entre le dernier lieu de vie et l'âge³⁵. Sans véritable surprise, le fait de vieillir augmente en quelque sorte les chances d'être placé dans une institution. Remarquons que les probabilités d'être placé en institution augmentent principalement à l'orée du quatrième âge ou autrement dit à l'entrée des parcours de dépendance ou de fin de vie.

Graphique 5 : Répartition selon le dernier lieu de vie et l'âge

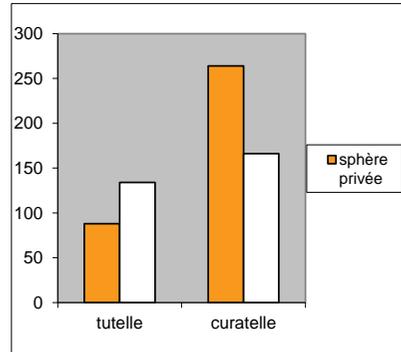


Le graphique suivant confirme le caractère plus contraignant associé aux mandats de type « tutelle ». En effet, on observe que les majeurs protégés sujets à ce type de mandat sont proportionnellement plus souvent placés en institution (60.4 %) que résidant dans leur propre demeure (38.6 %) ³⁶.

³⁵ La force de la relation est donnée par le V de Cramer = 0.21*** (N = 652).

³⁶ La force de la relation est donnée par le V de Cramer = 0.17*** (N = 664).

Graphique 6 : Répartition selon le dernier lieu de vie et le type de mandat



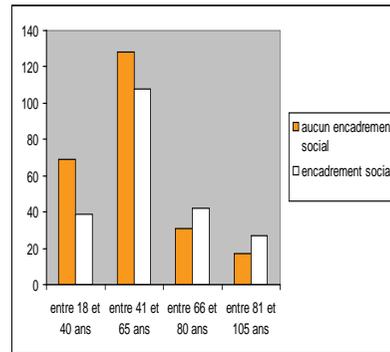
Notons finalement qu'il existe également des relations significatives entre le caractère privé ou public (institutionnel) du dernier lieu de vie et le nombre de personnes dans le réseau familial, amical et institutionnel du majeur protégé. Ainsi donc les majeurs protégés vivant dans un espace privé signalent généralement plus de personnes dans ces différents réseaux. Serait-ce la manifestation ou un effet propre du capital social à disposition des majeurs protégés ? Il est certainement trop tôt pour l'affirmer. Cependant ce résultat renforce ce postulat, car cela laisserait penser que plus une personne a un capital social élevé, autrement dit plus une personne aurait d'individus fonctionnant comme de véritables ressources d'encadrement, moins cette personne risque de perdre son indépendance, tout au moins au niveau de son lieu de vie.

4.2.4 Les formes d'encadrements : le privilège de l'âge

A l'exception de l'encadrement médical qui reste constant peu importe la catégorie d'âge du majeur protégé, l'encadrement social ainsi que l'appui de l'entourage proche entretiennent une

relation statistiquement significative avec l'âge des adultes sous protection³⁷.

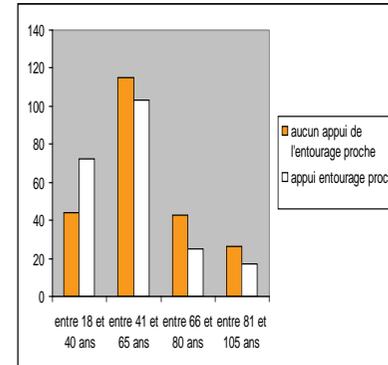
Graphique 7 : Encadrement social selon la classe d'âge



On observe donc aisément que la probabilité de faire l'objet d'un encadrement social augmente avec l'âge. Alors que la proportion d'adultes sous protection sans encadrement social est plus élevée lorsque ce dernier a un âge entre 18 et 40 ans, ce constat s'inverse une fois atteint les 66 ans. Il faut sans doute traiter ce résultat avec prudence, dès lors qu'il pourrait être la conséquence des formes de prise en charge du grand âge, le plus souvent localisée dans des Etablissements médico-sociaux qui permettent ces formes d'encadrement.

³⁷ La force de la relation est donnée par le V de Cramer = 0.16*** (N = 461).

Graphique 8 : Appui de l'entourage proche selon la classe d'âge



A l'inverse l'appui de l'entourage proche a tendance à diminuer avec l'âge³⁸. Comme nous l'avons déjà identifié pour le dernier lieu de vie, il y a une forme de compensation de l'absence d'un encadrement social par une présence accrue de l'entourage proche. Ainsi les jeunes adultes sous protection jouissent de plus d'appui des proches et de moins d'encadrement social.

4.2.5 Les réseaux : l'importance de la famille

L'engagement croissant du réseau familial, mesuré selon le nombre de personnes composant ce réseau, varie, d'une part, selon le type de mandat³⁹ et d'autre part, selon la durée de ceux-ci. Ces deux variables étant corrélées elles décrivent le même processus, plus le mandat est contraignant plus il s'étend dans la durée, plus l'engagement de la famille est importante dans la prise en charge du majeur protégé.

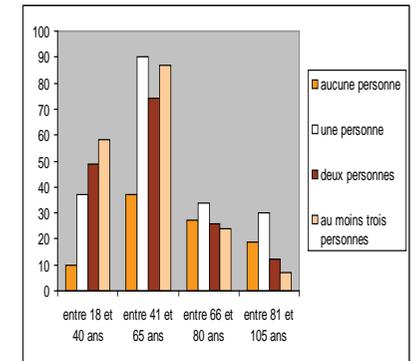
Notons finalement que ce nombre de personnes dans le réseau familial du

³⁸ La force de la relation est donnée par le V de Cramer = 0.18*** (N = 445).

³⁹ La force de la relation est donnée par le V de Cramer = 0.16*** (N = 606).

majeur protégé partage une relation statistiquement significative avec l'âge de ces derniers. En résumé, les jeunes adultes sous protection – 18 à 40 ans – signalent généralement plus de personnes que les autres catégories d'âge.

Graphique 9 : Nombre de personnes dans le réseau selon l'âge du majeur protégé



Selon ces différentes analyses il semble assez cohérent d'affirmer que l'implication du réseau familial dans la prise en charge de l'adulte sous protection est proportionnel, d'une part, au type de mandat, et d'autre part à la durée de celui-ci. Dès lors, l'implication semble maximale lorsque le majeur protégé fait l'objet d'un mandat de type tutelle qui s'étale sur une période allant de 4 à 10 ans, donc sur un temps relativement long et cela spécialement lorsque cela concerne un jeune adulte sous protection.

4.3 Une conclusion locale

L'âge, le sexe, ainsi que le lieu de vie semblent être des variables très importantes pour comprendre les modalités de prise en charge offertes par le Service des tutelles d'adultes, mais également pour décrire de quelle manière ces adultes sous protection vont vivre ou réagir face à cette mesure.

En premier lieu, l'âge, comme nous avons pu le voir à de nombreuses reprises, est déterminant. Les types d'encadrements vont particulièrement varier en fonction de l'âge lors de la mise sous mandat. Si la probabilité de faire l'objet d'un encadrement médico-social augmente en fonction de l'âge, celle-ci diminue si l'on considère l'appui de l'entourage proche. Ce constat s'inscrit donc dans un cadre plus large qui évoque en quelque sorte les métamorphoses récentes du « contrat entre générations ». Il pourrait même être le reflet de ce processus d'individualisation et de privatisation de la sphère familiale (De Singly 2007) qui aurait tendance à délaissier ses ascendants. Quant aux

jeunes adultes sous protection, ces derniers peuvent compter assez largement sur le soutien de la famille, des parents, des enfants et de leurs frères et sœurs. Autre avantage, ces derniers peuvent également plus systématiquement se reposer sur la présence d'un conjoint ou d'une conjointe, qui joue encore aujourd'hui un rôle important mais dans une proportion bien moindre. Un élément intéressant donc qui vient contredire le primat contemporain du couple sur la famille. Au contraire, il semble que la famille soit encore aujourd'hui bien plus impliquée que les conjoints lors de l'occurrence d'un problème dans le parcours de vie d'une personne.

Le sexe joue un rôle important en termes d'encadrement. Même si ces relations ne sont pas statistiquement significatives, elles vont toutes dans le même sens. Nous parlons donc ici de tendance. D'un côté, les femmes suscitent une plus grande mobilisation de la part des tiers, en terme de l'appui de l'entourage proche mais également selon les différentes formes d'encadrements, qu'elles soient médicales, institutionnelles ou sociales. De l'autre côté, les femmes entretiennent des contacts plus fréquents avec le Service des tutelles d'adultes. Voici donc sans doute une démonstration d'une forme de récompense du rôle de « kinkeeper » – gardienne des relations familiales – que jouent généralement les femmes au sein de la sphère familiale. Elles disposent de ressources en termes de capital social supérieures aux hommes. Ce qui leur offre un avantage non négligeable lorsque survient dans le parcours de vie, un événement précipitant ces personnes sous mandat tutélaire.

Dès lors, autant l'âge que le sexe du majeur protégé semblent être des variables qui viennent renforcer ou affaiblir le capital social à disposition des adultes sous protection. Incidemment, ce capital social fonctionne comme une protection contre la perte d'un privilège, celui de vivre chez soi. En effet, que les mandats soient de type tutelle ou curatelle, ceux-ci sont contraignants à des degrés différents certes, mais ils limitent d'une manière ou d'une autre les libertés d'autrui. Dans ce sens, habiter dans son propre lieu de vie assure au majeur protégé un dernier espace d'autonomie et devient un enjeu d'une grande importance. Dès lors, la capacité à pouvoir se maintenir à son domicile semble être en lien avec le capital social à disposition du majeur protégé. Plus ce capital est grand, moins il risque de se voir placer en institution afin d'assurer certaines formes d'encadrement. La famille, les conjoints et ex-conjoints jouent encore aujourd'hui un rôle très important de filet de sécurité.

4.4 De la caricature à l'analyse par classification

Si le but original était de produire *a minima* une analyse descriptive de cette population, ces analyses ainsi que la conduite d'une série d'analyses bivariées sur des variables telles que : le sexe, l'âge, le lieu de vie, le type de mandat, les formes d'encadrement ainsi que la présence de l'appui de l'entourage proche ont réussi à mettre en évidence, dans un

premier temps, tout comme la caricature, qui ne trace que les traits les plus saillants du visage, deux populations de majeurs protégés distinctes l'une de l'autre.

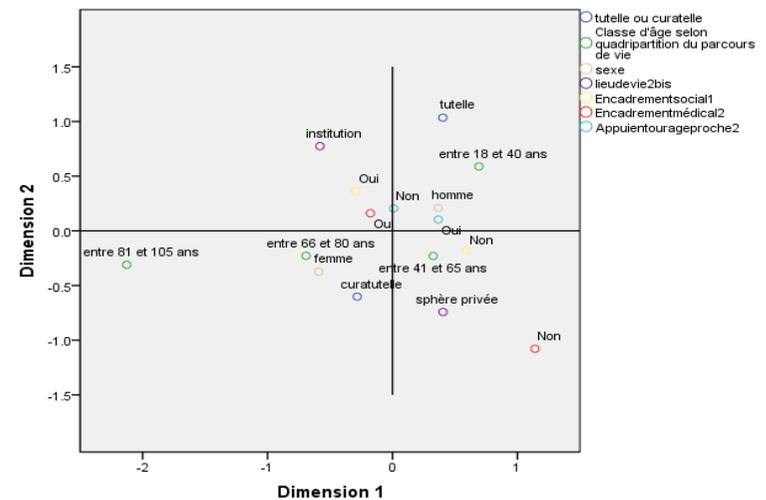
4.4.1 Une caricature

Nous aurions d'un côté des jeunes adultes sous protection, principalement des hommes entre 18 et 40 ans jouissant d'une part, d'un faible degré d'encadrement social et, d'autre part, d'un appui de l'entourage proche plus significatif. Cette dernière affirmation se confirme dès lors que ces derniers signalent généralement plus de personnes dans leur réseau familial. De plus, ces personnes vivent principalement dans un espace privé, en dehors des institutions. Finalement, cette population idéal-typique, qui pourrait être qualifiée d'habitué, fait principalement l'objet de mandat de type tutelles qui sont généralement des mandats sur des temps longs.

De l'autre côté se situent des adultes sous protection relativement âgés voire en fin de vie. Ce sont principalement des femmes qui jouissent d'un fort encadrement social et médical, mais qui en contrepartie ne peuvent que faiblement compter sur l'appui de l'entourage proche, c'est-à-dire sur les membres de leur réseau familial. Dès lors, ces personnes vivent en majorité dans des établissements publics, qui leur offrent précisément ces types d'encadrement qui viennent pallier le déficit relationnel. Au contraire, cette population idéal-typique se trouve être soumise à des mandats de type curatelle, qui s'étale sur des temps relativement courts, et qui représente en quelque sorte une cohorte de « passage ».

4.4.2 Une analyse des correspondances multiples

Graphique 10 : Analyse des correspondances multiples



Fort de cette intuition, qui semble se confirmer par les chiffres, nous avons conduit, afin de vérifier cette hypothèse de travail, une analyse en correspondances multiples que nous présentons ici.

On observe bien à droite du graphique des jeunes adultes de sexe masculin entre 18 et 40 ans, jouissant d'une part, d'un faible degré d'encadrement social et, d'autre part, d'un appui de l'entourage proche plus significatif, vivant dans un espace privé et faisant l'objet de mandat de type tutelle. Tandis qu'à gauche, on retrouve des adultes sous protection relativement âgés voire en fin de vie, principalement des femmes qui jouissent d'un fort encadrement social et médical, mais qui en contrepartie ne peuvent que faiblement compter sur l'appui de leur entourage proche vivant en majorité dans des établissements publics, et majoritairement sous mandats de type curatelle.

On remarque également que les formes d'entourage ainsi que la présence de l'entourage représentent des facteurs faiblement discriminant dans ce cas. Au contraire le type de mandat (curatelle et tutelle), ainsi que le lieu de vie sont fortement discriminant sur l'axe vertical à savoir la dimension 2, alors que l'âge, et sans doute dans une moindre mesure le sexe sont fortement discriminant selon l'axe horizontal.

Si le second axe semble relever d'une forme d'opposition entre autonomie et dépendance (tutelle/curatelle et institution/ lieu de vie privé), l'interprétation du premier axe quant à lui est plus délicate, dans le sens où il semble lié à l'âge et au sexe, variables qui ne semblent pas à première vue pertinentes selon les différents entretiens effectués avec les professionnels du Service des tutelles d'adultes. Néanmoins ce résultat pourrait être interprété comme une mesure indirecte du capital social à disposition des individus. En effet, le sexe du majeur protégé influence, même si les relations ne sont pas statistiquement significatives, à l'exception de l'encadrement institutionnel, le degré d'encadrement dont il peut profiter et cela toujours à l'avantage des femmes. De plus, l'âge pourrait être également évalué comme un indicateur du capital social à disposition des majeurs protégés. La perte des proches, de certains rôles sociaux, le désengagement éventuel de la vie civique et politique, la dégradation de l'état de santé, sont tous des facteurs qui pourraient entraîner une diminution de cette ressource ô combien importante. La corrélation entre la possibilité de compter sur l'appui de son entourage proche et l'âge du majeur protégé confirme bien cette hypothèse. En effet, les jeunes peuvent bien plus largement que les personnes âgées, dépendre de leur réseau familial et d'un éventuel appui non institutionnalisé.

Nous verrons par la suite que cette typologie empirique, pas encore tout à fait stabilisée semble faire écho, aux analyses issues des entretiens tant réalisés avec des majeurs protégés, qu'avec les différents professionnels du Service des tutelles d'adultes.

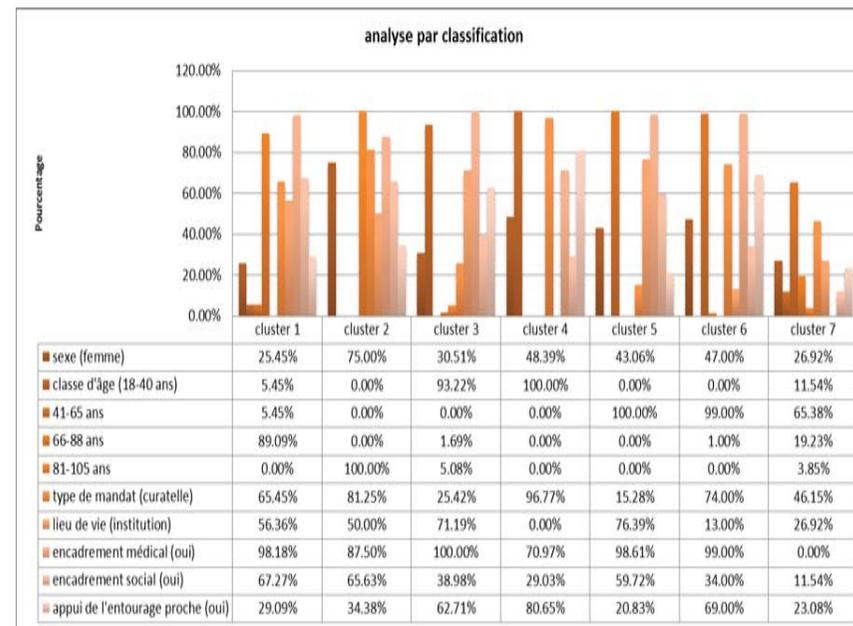
4.4.3 Une analyse par classification et une typologie des majeurs protégés

Afin de dégager de manière plus fine une typologie inductive nous avons conduit sur les résultats de l'analyse en correspondances multiples une analyse par classification hiérarchique (Cluster). Cette méthode agrège au travers d'étapes successives, deux à deux les éléments les plus proches et propose différentes partitions hiérarchiques (figure du dendrogramme). Nous avons opté pour un modèle à sept partitions.

Deux arguments peuvent être convoqués quant au choix de cette décision. Le premier est méthodologique, dans le sens où ce partitionnement, a été retenu dès lors que la totalité des clusters entretient des relations statistiquement significatives avec l'ensemble des indicateurs inclus dans cette analyse. Dans un modèle avec moins de partition le sexe par exemple perdait son caractère distinctif au même titre que la présence ou non d'un encadrement social. La seconde raison tient plus de l'empirie. Selon nos observations

préalables ce modèle permet de distinguer plus précisément en fonction des deux axes proposés dans le cadre de l'analyse des correspondances multiples, l'imbrication entre l'âge et le sexe du majeur protégé ainsi que les modalités de sa prise en charge. Dès lors nous trouverons dans la description des types de majeurs protégés des figures en miroir qui partageant le même âge vivent pourtant des formes de prise en charge très différentes. Ces différences s'expliquent sans doute par la variété des causes qui peuvent conduire un individu à se trouver sous un mandat curatelaire ou tutélaire : la toxicomanie, le handicap physique ou mental, la dépression ou plus simplement une forme de désaffiliation bureaucratique, cette liste étant loin d'être exhaustive. Ces résultats sont proposés dans le tableau qui suit.

Graphique 11 : Analyse par classification (Cluster)



Cluster 6 : L'adulte assisté

Le type le plus représenté à hauteur de 26.7 % renvoie à la figure de l'adulte fortement assisté. Sans travail, au chômage ou à l'AI, vivant de l'aide sociale, ce type se compose sans distinction de genre, principalement de majeurs protégés, entre 41 et 65 ans, sous curatelle. Vivant pour la grande majorité d'entre eux dans la sphère privée, ces derniers jouissent d'une part, d'un encadrement médical fort, et d'autre part, d'un appui de l'entourage proche non négligeable.

Cluster 5 : Le malade esseulé

La figure en miroir à laquelle nous faisons référence qui appartient à la même tranche d'âge, c'est-à-dire entre 41 et 65 ans, semble plutôt renvoyer à des individus souffrant de pathologies plus graves. Ce type constitue 19.2 % de notre échantillon. Le fait qu'environ 85 % d'entre eux se trouvent sous mandat tutélaire rend bien compte de la présence fréquente de troubles psychiques assez graves et qui demandent des formes de prise en charge institutionnelles assez conséquentes. Dès lors, il n'est pas très étonnant d'observer que ces majeurs protégés vivent principalement en institution, qu'ils jouissent d'un encadrement médical et social important, en l'absence de l'appui de l'entourage proche. Et c'est sans doute cette seconde caractéristique qui permet de les distinguer clairement du type susmentionné.

Cluster 3 : Le jeune malade entouré

Tout comme le type précédent, cette classe semble inclure des individus principalement sous mandat tutélaire souffrant de graves troubles physiques et/ou psychiques. Ce type n'est par ailleurs pas moins rare puisqu'il représente 15.7 % de notre échantillon. Néanmoins, cette population diffère, d'une part par son âge, dès lors que l'on a à faire ici à une population d'individus plus jeunes, qui se situe entre 18 et 40 ans et d'autre part selon leur sexe: ceux sont principalement des hommes. Jouissant d'un encadrement médical maximal, ces majeurs protégés peuvent compter largement sur le réseau familial pour leur offrir l'encadrement social nécessaire. Les pathologies sans doute lourdes à traiter, obligent ces individus à vivre pour plus de deux tiers d'entre eux en institution.

Cluster 4 : Le jeune adulte non inséré

Cette figure en miroir de la précédente, toujours en fonction de la classe d'âge, fait référence à de jeunes adultes et adultes entre 18 et 40 ans. Ces derniers vivent exclusivement chez eux ou dans leur famille et font l'objet de mandats moins contraignants dans la quasi-totalité des cas. Cette situation implique dès lors des formes d'encadrement institutionnels moins étendus, ce qui se traduit par leur faible encadrement médical et social. Cependant, il semble bien que ce report de charge soit dévolu aux familles des majeurs protégés qui semblent assurer presque l'entièreté des formes de soutien et d'encadrement. Ce type ne représente que 8.3 % de la population étudiée.

Cluster 1 : Le sénior

Spécifiquement composé d'hommes entrés dans cette période de la vie, à laquelle les gérontologues font référence sous l'appellation de troisième âge, deux tiers d'entre eux font l'objet d'un mandat de curatelle. Logés chez eux dans une même proportion que pris en charge par les institutions, ce groupe représente 14.7 % de notre échantillon. Pouvant compter sur un fort entourage social et médical, un service sans doute spécifiquement alloué par les institutions, ces individus ne peuvent en revanche profiter d'un large appui de leur entourage proche. A la différence des deux premières classes d'âge, il n'y a pas de figure en miroir pour ce groupe.

Cluster 2 : Des femmes en fin de vie

Cette classe qui représente 8.7 % de notre échantillon, se compose en grande majorité de femmes qui ont un âge se situant entre 81 et 105 ans. Faisant l'objet à hauteur de 80 %

de mandats de curatelle, ces femmes vivent autant en institution qu'à leur domicile. Aidées dans leur gestion quotidienne par le filet institutionnel, elles peuvent néanmoins compter sur la participation de leur entourage proche plus amplement que leur équivalent masculin plus jeune.

Cluster 7 : Assisté non-assisté

Malgré sa faiblesse numérique (7 % de notre échantillon), ces individus se situent dans une fourchette d'âge bien plus étendue que les types précédents. Même si l'on remarque un pic entre 41 et 65 ans, leur âge varie entre 18 et 80 ans. Autant sous mandat tutélaire que curatelaire, ces majeurs protégés vivent principalement en dehors des institutions. Ne faisant ni l'objet d'encadrement médical ni d'aucune autre forme d'encadrement d'ailleurs, ils ne peuvent pas non plus compter sur l'appui de leur entourage proche.

Nous avons pu mettre en évidence, par cette analyse en clusters, une très forte, hétérogénéité des publics de ce Service des tutelles d'adultes. On trouve donc bien sous la définition générale de "majeur protégé" autant des jeunes adultes privés du soutien familial, que des personnes âgées incapables de subvenir seules à leurs besoins, que des handicapés ou invalides marqués par des troubles physiques et/ou psychiques, ou encore des adultes exclus du marché du travail. Si ce constat n'est pas une nouveauté dès lors qu'il est mis en évidence dans la majorité des ouvrages scientifiques traitant de cette question de l'assistance (Castel, 2009), cette remarque semble néanmoins d'importance pour l'organisation du Service des tutelles d'adultes. Cette hétérogénéité participe sans doute à renforcer chez les professionnels de ce service un sentiment ambivalent quant à la légitimité de certains dossiers.

Chapitre 5. Paroles de majeurs protégés

- « *Depuis quand êtes-vous sous mandat ?* »
 - « *Je ne sais pas ce qu'est un mandat.* »
 - « *Depuis quand êtes-vous suivie au Service des tutelles d'adultes ?* »
 - « *Je ne me souviens plus. Ça fait longtemps.* »
 - « *Longtemps comme... quelques années ?* »
 - « *Oh !... 10 ans environ, je ne sais plus.* »
- (Entretien, majeure protégée, 19.4.2012)

Afin d'éclairer notre enquête portant sur les modalités organisationnelles de la protection de l'adulte, nous avons choisi d'interroger un échantillon de onze majeurs protégés pour inclure dans notre analyse leurs points de vue, leurs histoires personnelles, leurs parcours dans la mise sous mandat, leurs conditions de vie actuelle, etc. Ces interviews ont ajouté chair et âme – le « côté humain » comme diraient les professionnels du travail social – à notre enquête, nos données, nos analyses et notre compréhension globale du monde des mandats de protection.

Ces entretiens ont été réalisés à la toute fin de notre enquête. Cependant, nous avons choisi d'en faire état comme autant de vignettes et d'instantanés de vie afin que le lecteur puisse rapidement se faire une idée des problématiques des majeurs protégés.

Nous avons effectué la sélection de notre échantillon à l'aide des collaborateurs du Service des tutelles d'adultes⁴⁰. Nous avons donc pu interroger quatre personnes sous curatelles *ad hoc* et de gestion, trois qui sont sous curatelle volontaire, deux personnes avec une tutelle pour maladie mentale, et deux personnes sous tutelle volontaire. Notre objectif dans ce petit chapitre est de laisser les majeurs protégés parler en leurs propres mots, en nous exposant leur situation, en retraçant leur parcours, en nous décrivant leurs angoisses et problèmes ainsi que leur relation avec leur assistant social au Service des tutelles d'adultes, et bien plus.

⁴⁰ Avant d'effectuer nos entretiens avec les personnes sous mandat de protection, nous avons eu un échange à propos de chaque cas avec l'assistant-e social-e en charge de la personne en particulier. Nous avons au préalable rédigé un formulaire de consentement, que nous devons présenter à nos interlocuteurs à la fois pour leur présenter l'étude, mais aussi pour obtenir leur accord. Anonymat et confidentialité absolus étaient garantis. Nous avons aussi convenu de ne pas les rencontrer au Service des tutelles d'adultes mais dans un lieu neutre.

Malgré la déontologie de la neutralité et de la scientificité que notre métier de sociologue nous apprend – à laquelle nous nous sommes pliés sans remise en cause – nous n'avons pas pu rester indifférents à ces histoires. Nous distancier du terrain après nous être engagés pour le comprendre, comme d'autres sociologues conseillent de le faire, s'est avéré un processus plus difficile et plus lent dans la pratique, que nous ne le pensions initialement. Nous nous sommes retrouvés non pas toujours dans le rôle de l'interviewer, mais simplement en train de converser avec quelqu'un qui raconte sa vie, autour d'une boisson dans un café ou en visitant son lieu de vie et en promettant de revenir une autre fois pour un autre café, un repas, un échange.

Laissons la parole à six de nos protagonistes pour lesquels travaillent le Service des tutelles d'adultes et son environnement institutionnel. Les quatre premières histoires qui figurent ici sont chacune le cas d'un adulte sous un mandat de protection différent, et les deux dernières histoires racontent le parcours d'un adulte sous protection qui a changé de type de mandat – d'une mesure de curatelle à une mesure de tutelle, et d'une mesure de tutelle à une mesure de curatelle.

Histoire N° 1 : Mme Freidson⁴¹, sous mandat de tutelle volontaire

Je l'appelle un matin, sur les conseils de l'assistante sociale qui m'explique qu'elle boit et donc que c'est mieux de la joindre et de faire l'entretien le matin. Au téléphone je lui propose plusieurs matinées, mais elle préfère qu'on se retrouve un après-midi, j'accepte. Elle me propose chez elle, car elle peine à se déplacer jusqu'à Uni-Mail, nous optons pour un café à côté de chez elle. Nous avons rendez-vous à 16h00. J'arrive un peu en avance, elle est déjà assise à une grande table ronde. Elle a environ 70 ans. Sur la table, une bière presque terminée devant elle. A côté, quelques tables avec quatre ou cinq personnes qui discutent ensemble. Elle connaît bien le patron, elle vient dans ce café depuis des années. Je lui donne la lettre présentant l'étude. Elle me dit qu'elle n'arrive plus à lire. Je lui lis la lettre. Elle tremble par moments. Elle est contente de me voir, dit-elle. Elle dit que c'est gentil d'être venu la voir. Je la remercie pour le temps qu'elle m'accorde. Je commence par la question « depuis quand êtes-vous sous mandat ? »

- « *Je ne sais pas ce qu'est un mandat.* »
- « *Depuis quand êtes-vous suivie au Service des tutelles d'adultes ?* »
- « *Je ne me souviens plus. Ça fait longtemps.* »
- « *Longtemps comme... quelques années ?* »
- « *Oh... 10 ans environ, je ne sais plus.* »
- « *Est-ce que vous vous souvenez comment vous êtes arrivée à être suivie par le Service des tutelles d'adultes ?* »
- « *A Belle-Idée⁴². Oui j'étais à Belle-Idée, après que mon mari soit décédé à l'hôpital.* »
- « *C'était quand ?* »
- « *Oh... en 1920. Euh non, je ne sais plus... [Silence]. Non pas en 1920. En 1990.* »

⁴¹ Tous les noms, prénoms et lieux sont empruntés, pour assurer l'anonymat de nos interviewés et de leur assistant-e social-e au Service des tutelles d'adultes.

⁴² Belle-Idée : l'hôpital psychiatrique du Canton.

Mme Freidson est sous mandat de protection depuis une dizaine d'années. Suite au décès de son mari en 1990, sa mère a demandé à son frère de s'occuper de certains aspects comme les paiements et le médecin a conseillé une demande de mandat de protection. Ainsi, « la tutelle s'occupe de me donner 250 francs, puis [maintenant] 300 francs par semaine. C'est extra, Mme Schmidt⁴³ est gentille. » Elle reçoit l'argent à domicile tous les lundis. Avant sa demande de tutelle volontaire, elle dit avoir eu peur de tout : « j'ai eu peur de rester en vie ; peur de ne pas avoir assez d'argent, peur d'oublier de payer. Quand j'ai été toute seule, j'ai eu peur de gérer l'argent. Quand mon mari est décédé j'ai eu peur d'être toute seule. » Elle a travaillé pendant 21 ans dans un supermarché, car elle a complété un apprentissage de vendeuse dans l'alimentation.

Sa mère et son frère sont décédés depuis, et elle a deux fils, dans la quarantaine, qui vivent ailleurs en Suisse. Les personnes qui aident Mme Freidson ? « Mme Schmidt. Puis, une aide-ménagère une fois par semaine, pour la douche c'est quelqu'un d'autre qui vient trois fois par semaine, et une infirmière vient une fois par semaine pour les médicaments. Elle remplit la petite boîte de médicaments. » Elle a deux médecins : un généraliste et un ophtalmologue.

- « Si vous avez envie de parler ou des soucis, à qui vous en parlez ? »
- « A l'infirmière. »
- « Et pour vos courses est-ce que vous arrivez à les faire ? » [Elle a des béquilles posées derrière elle.]
- « Un ami fait les commissions pour moi... »
- « Régulièrement ? »
- « Tous les jours. Il est aussi à la retraite. »
- « Vous arrivez à vous faire à manger chez vous ? »
- « Tous les midis, je mange ici, dans ce café. Le soir, chez moi. »
- « Quels sont vos contacts avec le Service des tutelles d'adultes ? »
- « Le seul contact c'est avec Mme Schmidt. »
- « Vous la voyez là-bas ? »
- « Non, je n'arrive plus à y aller. »
- « Depuis quand ? »
- « Je ne me souviens plus. »
- « Vous avez des contacts par téléphone ? »
- « Oui et mon ami a été chez mon assistante sociale quelques fois. »
- « Pour faire quoi ? »
- « Amener des choses, mais je ne me rappelle plus. »

Au Service des tutelles d'adultes, elle n'a de contact qu'avec son assistante sociale. Est-ce qu'elle voit ses fils ? « Ils travaillent. Ils n'ont pas beaucoup de temps. L'un est conducteur à Neuchâtel. L'autre a eu un accident. Je suis allée [lui rendre visite] avec mon ami qui a une voiture. Il n'a pas de voiture en ce moment. »

⁴³ Son assistante sociale au Service des tutelles d'adultes.

Quand je m'en vais, je la remercie et elle me remercie plusieurs fois pour la visite et dit qu'elle va rester encore un moment dans le café.

Histoire N° 2 : M. Rangan, sous mandat de tutelle pour maladie mentale

M. Rangan est né en 1933 dans une "région himalayenne". Dès son jeune âge, il a dû quitter sa région suite à des conflits politiques dans son pays. Il a un diplôme universitaire en littérature anglaise, il a aussi étudié l'économie, le français, l'histoire, etc. « J'ai obtenu 198 sur 200 points aux examens en Français, j'ai donc été nommé étudiant de première division, dit-il. J'ai toujours été intéressé par le français. A 18 ans, j'ai créé une association au centre culturel de l'ambassade de France, j'y donnais des leçons de français à environ quinze ou vingt personnes. J'aime beaucoup les langues étrangères, je parle douze langues dont cinq parfaitement à l'oral et à l'écrit : l'anglais, le français, l'espagnol, l'italien et l'allemand. »

Sa vie professionnelle très variée a permis à M. Rangan de beaucoup voyager. Il a eu des emplois allant de traducteur jusqu'à patron d'une entreprise d'importation, en passant par des postes dans l'industrie sidérurgique et le domaine du tourisme.

Les problèmes ont commencé par les finances : « Je suis très international, j'aime l'espagnol, j'ai eu des biens en Europe, en Amérique du Sud... Je suis allé plusieurs fois au Chili, j'avais un commerce au Brésil. Mais en 1993, c'était la grande dépression : les prix sont tombés, l'immobilier ne valait plus rien, c'était une très mauvaise période. J'ai été affecté dans ma tête. J'ai converti mes magasins de gros en magasin de détails. Mais j'ai fait beaucoup de pertes dans l'immobilier. Mon esprit était perturbé. » Suite à des problèmes avec sa femme, il divorce et prend un avocat qui lui conseille de donner l'argent à son fils, pour ne pas tout perdre dans le divorce. « Je lui ai donné cash, des millions, c'est tout le cash que je possédais, mais j'avais encore de l'immobilier. Il a disparu du jour au lendemain, je sais qu'il était dans divers pays d'Asie. »

Depuis, M. Rangan a été hospitalisé à Belle-Idée pendant environ cinq ans, à cause d'une dépression : « Ce sont les années les plus noires de toute ma vie. Je ne savais plus ce que je possédais, quels étaient mes appartements, mes comptes... Du coup après un temps, j'ai tout perdu. » Les hallucinations et les tentatives de suicide de ces années l'ont obligé à passer par divers établissements de soins : psychiatriques, médico-sociaux, retour à Belle-Idée et ainsi de suite. A la fin des années 90, une demande de mise sous tutelle a été faite pour lui alors qu'il séjournait à Belle-Idée. « J'ai dû passer devant le juge et tout ça, je n'ai pas tout compris ce qu'il me disait, le juge » dit-il. Maintenant, il est « dans un joli EMS, c'est comme un hôtel de première classe ».

M. Rangan n'a plus de contact avec son fils, mais il a une fille qui maintenant habite à Genève avec son ami : « elle est venue me voir quand j'étais à Belle-Idée. On se voit souvent, on va au restaurant... Une fois, je lui ai demandé 200 francs, sinon je ne lui demande jamais d'argent. » Il touche maintenant 300 francs par mois comme argent de poche.

Histoire N° 3 : M. Wanner, sous mandat de curatelle volontaire

Je lui téléphone le mardi sur son portable, on fixe un rendez-vous le jeudi après-midi. Je le retrouve devant Uni-Mail, il me demande si on peut aller dans un endroit calme parce

qu'il souffre de phobie sociale. On s'installe à une table dans un couloir désert. C'est un homme d'environ cinquante ans. Les cheveux et la barbe sont courts et blancs. Il marche avec un bâton en bois, mais a une apparence assez passe-partout. Il montre beaucoup d'intérêt à notre démarche et se dit content de pouvoir participer. Il parle de son histoire sur un ton neutre, calme. Seuls quelques tics pourraient trahir sa maladie psychique.

M. Wanner est sous curatelle volontaire depuis 2005 : « c'était mon désir... Mais j'ai été aidé par une socio-éducatrice du Centre Destinée⁴⁴ où j'ai habité trois ans. J'ai aussi eu le soutien de ma famille, elle m'a toujours soutenu. » Pourquoi a-t-il demandé une mesure de protection ? « Je souffre de phobie sociale, j'ai de la peine à aller dans les lieux publics, à la Poste, faire des paiements par exemple. Et j'étais débordé par mes papiers, avec tous les médicaments que je prenais. J'étais au bout, je n'en pouvais plus au niveau de ma phobie sociale. Rien que d'aller au guichet à la Poste, je tremblais... J'ai fait une décompensation, je suis passé par une clinique et ensuite j'étais au Centre Destinée. [...] Mais après trois ans j'en suis sorti. Ma mère et mon frère m'en ont extirpé. J'avais beaucoup de problèmes, je n'osais plus aller à la cafétéria, donc je ne mangeais presque plus. J'ai perdu trente kilos. [...] J'ai atterri chez ma mère. Je pensais que c'était juste le temps de retrouver un appartement, mais ça m'a pris trois ans. Je suis resté trois ans chez elle. Deux régions m'ont carrément fermé la porte au nez, me disant que ce n'était plus la peine de rappeler. C'est clairement de la discrimination, parce que je suis à l'AI. [...] Je touche l'AI et les prestations complémentaires depuis vingt ans. Je souffre de la maladie de Gilles de La Tourette, de schizo-affectivité, donc persécution, paranoïa, dépression, et... et... je sais plus. »

La mesure de curatelle correspond à ses attentes, dit-il : « C'est des gens sérieux, compétents, aimables, arrangeants. Je ne m'occupe plus de rien. Je passe prendre l'argent tous les jours. C'est moi qui ai demandé. Certains vont toutes les quinze semaines, d'autres tous les mois. Moi je souffre aussi d'achats compulsifs. Donc si j'allais même toutes les semaines ce serait la cata ! Je dépense tout pour des futilités. Je me suis déjà retrouvé sans manger pendant deux jours. [...] Avec le Service des tutelles d'adultes, j'ai des contacts par téléphone, avec mon assistant social, mon gestionnaire. Selon les questions, j'appelle l'un ou l'autre. J'ai les deux numéros, oui. On s'entend très bien. Ce sont des personnes super. Soit je téléphone depuis chez moi, soit sur place, à la réception ils nous donnent la ligne, soit on fait une demande écrite que la réception transmet. On peut aussi se voir rapidement dans les salles en bas, ou alors pour des entretiens plus longs en haut dans le bureau. »

Malgré les difficultés dans sa vie, M. Wanner a déjà eu l'occasion d'aider sa famille financièrement : « On n'a des contacts [avec le gestionnaire] que par téléphone, mais on s'entend très bien ! Grâce à lui j'ai pu aider ma famille. J'avais de l'argent de côté, et mon frère a eu des problèmes, ma mère a aussi des problèmes. J'ai pu les aider. J'ai aussi pu payer l'écolage de ma filleule qui n'aurait pas pu sinon. J'en suis très content et très fier. » Et son assistante sociale ? « Elle est super, je l'aime beaucoup. Je redoute le moment où elle partira, si ça arrive. »

Quand il se rend à la réception du Service des tutelles d'adultes, il y passe environ vingt ou trente minutes tous les jours, pour saluer ses connaissances : « certains ont le contact difficile, ils sont sous substances. Il y a souvent la police. [...] Je n'ai jamais rien vu de bien grave, mais parfois on sent une tension, ce n'est pas agréable. »

⁴⁴ Un foyer d'hébergement et de réinsertion sociale pour adultes vivant avec un handicap psychique.

On termine l'entretien après 45 minutes, il est pressé, quelqu'un l'attend chez lui. Mais il me propose de le rappeler si jamais. Il insiste beaucoup. « Vous avez les cours ici ? Vous avez bien de la chance ! Parce que... bon ce n'est pas bien de parler des femmes comme ça, mais il y a vraiment de très jolies filles ici. C'est... un bouquet de fleurs ce bâtiment ! »

Histoire N° 4 : Mme Robin, sous mandat de curatelle ad hoc et de gestion

Je la rencontre devant l'entrée d'Uni-Mail. C'est une dame de 76 ans qui est en train de demander à quelqu'un si elle est bien devant l'université – je reconnais que c'est elle. Elle s'excuse d'avoir été en retard, alors qu'elle est là exactement à l'heure convenue. Elle a pris un taxi pour venir, pour ne pas être en retard, mais le chauffeur de taxi a mal compris son adresse et elle se moque un peu de lui en disant « mais ces chauffeurs de taxi algériens ne comprennent pas ! » Elle me prend le bras et me demande de lui dire au cas où il y aurait des marches ou des choses par terre, car elle ne voit pas très bien. On trouve une table dans un endroit calme à l'université. Je lui propose un café ou un thé, elle désire un verre d'eau « mais pas maintenant ». Elle me demande combien on sera à l'interroger et quand les autres pupilles vont venir. Elle a un accent italien. Je lis la lettre de consentement pour elle, puisqu'elle n'arrive pas à la lire elle-même. Elle est rassurée que tout restera anonyme. Pendant que je lis la lettre, elle commence déjà à me raconter des bouts d'histoires.

Mme Robin est d'origine italienne et elle est venue en Suisse à l'âge de 18 ans. « Je suis handicapée, j'ai des problèmes avec les yeux et les oreilles, je ne vois pas bien et j'entends mal. Elle [l'assistante sociale] m'aide à faire les papiers, mais c'est mon argent. J'ai même une tirelire et quand j'ai un peu d'argent là, je me fais une petite promenade. Je fais des excursions avec une association qui s'appelle « Avenir pour tous », pour les personnes d'un certain âge. [...] J'ai déjà participé à une interview pour une étude. C'était aussi des étudiants qui faisaient cette étude. »

Mme Robin est sous mandat de curatelle *ad hoc* et de gestion depuis environ cinq ans, mais elle ne sait pas de quel type de mandat il s'agit. Elle est simplement très contente d'avoir quelqu'un qui lui donne un coup de main pour les affaires administratives, les papiers... Le mandat de curatelle de gestion lui a été conseillé par une assistante sociale de sa commune, qui a ensuite aidé dans les démarches : « Parce que je n'arrivais plus à m'en sortir, je ne voyais pas bien. Elle m'a donné le conseil et ça m'a arrangée. Avant, je faisais beaucoup de choses, comme de la gravure, je tricotais aussi... Maintenant, je ne peux plus, je ne vois pas bien pour ça. Ce problème avec mes yeux, ça m'est tombé dessus, je ne vois rien. Mon frère est décédé, il avait huit langues dans la tête. J'étais plutôt manuelle. Enfin, les langues aussi, ça va pour moi. Je parle l'italien, le français, l'espagnol. J'étais toujours pleine de dettes. L'assistante sociale m'a dit qu'il fallait venir avant. Mais maintenant je suis nette ! Tout est en ordre, les impôts aussi. »

Son mari est décédé suite à un accident en faisant des travaux, et elle n'a pas d'enfants. Un de ses frères est décédé il y a une quinzaine d'années, et l'autre habite trop loin pour avoir un contact régulier. « Depuis que je suis là [au Service des tutelles d'adultes], je me sens bien. Elle [l'assistante sociale] est formidable, compétente, très bien. [...] Parfois on se téléphone, on rigole bien. [...] J'avais les rentes AVS de mon mari, et je n'arrivais plus à gérer les papiers. Je suis veuve depuis plus de trente ans. Je ne peux pas me marier, je perds tout si je me marie. Je suis bien comme ça. Je n'ai pas besoin d'un homme qui court à gauche et à droite ! »

Avec qui parle-t-elle de ses angoisses, de ses projets et de la vie ? « Rien, je tiens tout à moi. Ce n'est que Mme Weber⁴⁵ qui me connaît. Les gens ne me racontent pas beaucoup de choses, alors moi non plus. C'est mieux comme ça. » A-t-elle quelqu'un qui l'aide dans la vie quotidienne ? « Non, je fais tout moi-même. Quand j'ai fait opérer mes yeux, j'avais une dame qui m'aidait. Enfin, « aidait »... Elle n'aidait pas, elle ne faisait rien. Je ne l'ai pas aimée. [...] Je fais seule mon ménage et je suis à point. Je suis capable de passer l'aspirateur, et j'aime bien cuisiner. Si un jour j'ai besoin de quelqu'un, on verra. Mme Weber a envoyé des gens une fois pour nettoyer les vitres, parce que là je ne peux pas grimper et tout. »

Mme Robin a connu plusieurs métiers et emplois : « Je suis polyvalente, j'ai tout fait ! J'ai été gouvernante d'un château, quand j'étais très jeune, puis j'ai fait l'école infirmière. Et puis un peu à gauche et à droite, j'ai fait des remplacements, ça m'a permis de rôder le monde. Mais je ne suis jamais sortie de l'Europe. » Avec son mari, ils ont aussi ouvert un restaurant.

On finit l'entretien après 45 minutes. Elle doit changer de tram pour rentrer, mais elle ne sait pas lequel elle doit prendre car le réseau des Transports Publics Genevois a récemment changé. Je l'accompagne à l'arrêt Uni-Mail, j'achète son billet, puis je continue avec elle jusqu'à l'arrêt où elle doit changer de tram. A l'arrivée du tram, elle me demande « Vous avez mon numéro ? Vous m'appelez une fois pour aller manger ensemble ? »

Histoire N° 5 : Mme Collet, sous mandat de tutelle volontaire

Mme Collet est sous tutelle volontaire depuis 2007, après avoir bénéficié d'une mesure de curatelle. « Quand j'habitais avec mon mari, il m'a fait tellement mal que je suis venue ici au Centre Destinée⁴⁶. Donc, j'étais sous curatelle, mais je n'étais pas tranquille, j'avais deux enfants, alors je me suis mise sous tutelle, avec ma chérie Mme Aron⁴⁷ ! »

Est-ce qu'elle se rappelle du changement de mandat, quand c'était et qui a fait la demande de changement ? « Tout à fait ! C'était quand je suis arrivée ici, en 2007... je n'étais pas bien du tout, tu sais, mon mari il a fait des mauvaises choses avec moi. Maintenant, heureusement, il ne peut pas s'approcher de moi, il ne peut pas venir ici, et s'il le fait il va en taule ! Au début, il était un ange, mais après il est devenu le diable ! Et j'ai tout, tout perdu... c'était très dur. [*Je redemande quand elle a été mise sous tutelle*]... Ah, oui, alors c'était en 2007, ma chère Mme Aron, qui était l'assistante sociale de mon étage, elle a vu que je n'étais pas bien, et bon, on a parlé, et elle m'a mise sous tutelle, parce qu'elle a dit que c'était mieux pour moi, comme ça je pourrais être tranquille, il y aurait quelqu'un pour s'occuper de moi, et pour m'aider. »

- « Et comment est-ce que vous êtes venue ici au Centre Destinée ? »

- « ... Ouf... Ça fait un moment, hein ! Ouf... J'habitais à Lancy, et l'assistante sociale de là-bas, elle travaillait pour... comment ça s'appelle ? la Fsd... ? »

- « La FSASD ? »

⁴⁵ Son assistante sociale au Service des tutelles d'adultes.

⁴⁶ Un foyer d'hébergement et de réinsertion sociale pour adultes vivant avec un handicap psychique.

⁴⁷ Son assistante sociale au Service des tutelles d'adultes.

- « Oui ! Alors, oui, elle travaillait pour eux, et c'est elle qui m'a dit pour venir ici. Ils m'ont fait venir ici, parce que je n'avais pas le moral. Tu sais, j'étais comme... comme ta veste derrière toi [*J'avais mis ma veste derrière moi, et elle tombait un peu*]. Je n'avais pas de forme. Ouf... j'étais presque morte ! Alors, ils m'ont amenée à l'hôpital, et j'étais là-bas pour un moment. C'est ça qui m'a aidé un peu ! J'ai passé un mois à l'hôpital, et ensuite je suis venue ici et ça m'a sauvé la vie ! »

- « Avez-vous des enfants ? »

- « Oui, j'ai deux jolies filles. Elles sont mes trésors ! Elles sont à l'école en Tunisie, avec mes beaux-parents. Je parle avec elles par *Skype*. Tu connais *Skype* ? Je parle avec elles une fois par semaine, et parfois je leur rends visite. Parce qu'avec mes économies, je peux y aller, et ça c'est le plus important pour moi !

Mme Collet travaille dans l'atelier du centre où elle vit, « Je fais des chaises, et je fais aussi des colliers, des bricolages... C'est très sympa, j'adore. Heureusement qu'on a pris notre rendez-vous le matin, parce que sinon je travaille l'après-midi ! ». A-t-elle des loisirs ? « Oui ! Beaucoup ! Je joue au foot, tu sais. J'avais une tendinite avant, et maintenant je joue au foot et ça a disparu ! Je rigole beaucoup... J'aime aussi sortir, faire des sorties avec le centre, aller dans les camps ! Là dans quelques jours, on a un camp d'été avec le centre, et ça... je me réjouis ! J'adore les camps d'été ! On va tous ensemble, j'adore ! [...] Le centre est la seule famille que j'ai à Genève. C'est le centre qui fait tout pour moi, je reste tranquille ici. On est comme une famille. Ils sont ma famille, ces gens. Ils sont mes amours. J'ai mes filles en Tunisie, je sais qu'elles vont bien, et puis c'est ça ! Ma fille aînée me dit, que dès qu'elle devient majeure, elle va venir ici avec la petite, et elle va faire les études en pédiatrie, et elle veut rester à côté de moi ! Elle dit ça, ça fait plus d'une année, c'est son plan ça, son projet ! »

- « Et si vous avez besoin, par exemple, de parler avec Mme Aron, comment vous faites ? »

- « Je l'appelle ! Si j'ai besoin, je l'appelle pour demander un petit plus de sous, on discute la situation. Je n'ai aucun problème. Parfois, elle me dit qu'elle ne peut pas me donner les sous tout de suite, donc je dois attendre. Mme Aron me dit qu'elle est très contente que je comprenne et que j'attende, elle me dit que je suis la seule qui comprend ! Parce que les autres ils veulent de l'argent tout de suite ! Mais bon, moi, je n'ai pas trop de dépenses, et je fais mes économies. Moi, qu'est-ce qu'il me faut ? Je vais chez le coiffeur, parfois, et j'achète des bouteilles d'eau. Des vêtements, je n'en achète pas, parce que j'en ai. Donc parfois je veux juste acheter des petits cadeaux pour mes filles, et alors là, si je n'ai pas assez d'argent, je demande à Mme. Aron, et quand c'est possible elle m'en donne plus. Ah, oui, et je garde aussi un peu d'argent pour me payer des voyages pour rendre des visites à mes filles, et puis pour aller aux camps. C'est comme ça. Je mets de l'argent de côté, et comme ça, ça marche. »

- « Vous gardez où cet argent que vous économisez ? »

- « Ici, ici. Dans ma chambre. Il n'y a pas de problème ! Les gens ne sont pas des voleurs ici. Ça va bien comme ça. »

- « Et quand vous appelez Mme Aron, c'est juste pour des questions d'argent ? »

- « Oui... j'appelle pour demander si je peux en avoir un peu plus. Mais sinon, j'appelle pour demander des petits conseils, pour savoir si je peux faire une chose ou pas... je fais comme ça moi. Parfois je passe pour dire salut, je ne suis pas compliquée, moi ! »

Au bout d'un moment, j'ai senti que l'entretien était fini – elle avait commencé à regarder tout le temps dehors, et elle voulait me montrer le centre. Je l'ai accompagnée pour faire un tour du centre. Elle m'a montré toutes les salles et l'atelier où elle travaille. La salle de l'atelier est assez grande, il y a une dizaine de personnes, toutes occupées. Elle m'a montré la chaise qu'elle est en train de faire, et ensuite elle voulait me montrer sa chambre et la « référente » de son étage. On est monté dans un ascenseur, et pendant tout ce temps elle me disait qu'elle aime le centre, les résidents, les responsables, qu'ils sont sa famille, et que le centre et ses personnes l'ont sauvée.

On arrive à son étage, et elle me présente la nouvelle assistante sociale de son étage, Mme Dufour. On discute un peu avec Mme Dufour qui me dit qu'elle est aussi allée en Tunisie avec Mme Collet lors de sa dernière visite à ses filles, pour l'accompagner. Ensuite, Mme Collet veut me montrer sa chambre, et j'y vais. C'est une chambre de taille « moyenne » selon elle, parce qu'il y a des résidents qui ont des chambres plus grandes, avec des balcons. Mais elle me dit qu'elle est contente avec cette chambre. C'est une chambre sympathique, avec un lit, un bureau, et une salle de bains. Les choses sont bien rangées, elle me montre sa valise déjà prête pour aller au camp d'été, et elle me montre ensuite des photos de ses filles (les photos sont sur les murs). Après, on sort de la chambre, et elle m'accompagne à la sortie. Elle me dit que je peux venir manger avec elle, ce sera gratuit. Je la remercie pour tout, on se serre les mains, et je pars.

Histoire N° 6 : M. Hermann, sous mandat de curatelle volontaire

M. Hermann est sous curatelle volontaire depuis quelques mois. Depuis 2005, il était auparavant sous mesure de tutelle. La raison qui a déclenché sa mise sous mandat a été sa maladie : « Je n'étais plus capable de gérer mes affaires, je n'étais pas bien, et le médecin de Belle-Idée a dit que je devrais être mis sous tutelle. Maintenant, je ne suis plus sous tutelle, j'ai une curatelle volontaire. »

- « Qui est-ce qui a demandé ce changement ? »
- « C'était moi. J'ai fait la demande, moi-même. J'ai parlé avec Mme Chauvel⁴⁸ et on a parlé avec le médecin et tout le monde était d'accord. »
- « Et pourquoi avez-vous demandé ce changement ? »
- « Parce que je récupère mes droits. Avec la tutelle je les avais perdus, mais maintenant je les ai de nouveau. Tout ce qui est paiements, factures, papiers et tout ça, c'est toujours Mme Chauvel qui gère. Ça va tout là-bas chez elle, mais moi j'ai encore une fois mes droits. »
- « Quand vous avez été mis sous mandat la première fois, l'idée est venue de qui ? »
- « C'était mon père qui a insisté pour la mesure. Parce que comme j'étais malade, et je n'arrivais pas à faire les choses... alors on a fait une tutelle volontaire. »
- « Est-ce que vous avez quelqu'un dans votre entourage avec qui vous parlez de vos problèmes ? »

⁴⁸ Son assistante sociale au Service des tutelles d'adultes.

- « Oui. J'ai l'éducatrice dans la résidence et j'ai une copine. Si j'ai un problème, je parle avec elles. »

- « Votre copine, vous l'avez rencontrée comment ? »

- « Dans la résidence. On jouait au scrabble, et puis on s'est rencontré comme ça. »

- « Est-ce qu'elle a aussi un mandat tutélaire ? »

- « Oui. Elle a une curatelle volontaire. »

- « Est-ce que vous avez des activités, vous travaillez ? »

- « Oui. Je travaille au Centre Destinée, dans un atelier qu'ils ont là-bas, mais je reçois un petit salaire, juste pour dire que je reçois quelque chose. Je travaille quinze heures par semaine. Mais maintenant je vais changer de travail, je vais faire un stage à la Pallanterie. Ils ont beaucoup de choses là-bas, et on peut faire un mois d'évaluation, et ensuite ils vont te placer. Ils ont différents ateliers. »

- « Qu'est-ce que vous aimez faire ? »

- « Bon, moi je veux faire tout ce qui est informatique, des ordinateurs, tout ça. »

- « Votre copine travaille aussi ? »

- « Oui, elle travaille à la Pallanterie aussi. »

- « Comment est-ce que vous avez connu le Centre Destinée ? »

- « J'y habitais avant. Ce n'est que depuis 2009 que je n'y habite plus. Ça ne me plaisait plus, alors j'ai déménagé. »

- « Pourquoi vous n'avez pas aimé là-bas ? »

- « Parce que là-bas, ils font tout pour vous. Maintenant, j'ai un studio, je fais ma lessive, j'ai mes horaires... Je voulais m'autonomiser et au Centre Destinée on ne peut pas ! C'est bien pour un moment, mais pas pour toujours. Maintenant, j'ai une petite cuisine, je fais à manger et c'est mieux comme ça. »

- « Comment est-ce que vous avez trouvé cette résidence ? C'était par Mme Chauvel ? »

- « Non, non. Mme Chauvel était d'accord, mais c'est moi qui l'ai trouvée. Au Centre Destinée, il y avait quelqu'un qui travaillait avec nous, mais qui habitait dans cette résidence. Alors je suis allé avec lui pour voir la résidence et ça m'a plu. Alors, j'ai fait un stage, j'y ai passé une semaine, pour voir si c'était bien, si je l'aimais ou pas. Voilà, c'était comme ça. »

M. Hermann voit son assistante sociale surtout lors des réunions de réseau, quand son médecin, son éducatrice et son assistante sociale viennent discuter de sa situation. Il reçoit environ 200 francs toutes les deux semaines sur son compte bancaire. L'argent qu'il reçoit de son travail à l'atelier et la somme que sa résidence lui donne pour les repas ne lui suffisent que pour des dépenses quotidiennes. Et s'il n'en a pas assez ? « Bon, il faut se contenter avec ce qu'on a. Si je n'ai pas, je n'ai pas. »

- « Est-ce que vous vous sentez rassuré avec le mandat ? »

- « Oui. »

- « Avez-vous des projets d'avenir, un plan envisagé ? »

[Il est un peu étonné de ma question] - « Un plan ? Non. De continuer comme ça. »

M. Hermann a travaillé comme facteur à la poste pendant une dizaine d'années, « mais un jour ma maladie est apparue et j'ai dû arrêter le travail. » A-t-il toujours du contact avec sa famille ? « Oui. Ils habitent ici et on se rencontre parfois. J'y vais plus souvent qu'ils ne viennent ici. J'ai un frère et un autre qui est décédé en 2005. »

- « Est-ce que vous avez des loisirs ? »

- « Oui. La promenade. [*Je sens qu'il ne sait pas quoi dire, donc je lui parle de mes loisirs à moi, que j'aime bien aller au cinéma, par exemple.*] Ah oui, moi aussi, j'aime le cinéma et j'adore les jeux vidéo. J'en ai un chez moi, c'est vraiment une chose que j'adore. »

- « Est-ce que vous imaginez sortir de la curatelle un jour ? »

- « Oui. J'espère. Maintenant j'ai des dettes, alors ce n'est pas possible. Mais un jour, oui... j'espère pouvoir être autonome. »

Ce chapitre a choisi de ne présenter que quelques morceaux d'histoires parmi les onze que nous avons recueillies, sans commentaire, sans interprétation. Il ne peut donc prétendre à présenter ici une forme de narration générique qui vaudrait pour tous les majeurs protégés suivis au Service des tutelles d'adultes. Pourtant, en y regardant de plus près, ce qui frappe dans ces morceaux, c'est tout à la fois leur caractère exceptionnel et banal, comme si les enchaînements par lesquels ces adultes sont passés pourraient se produire dans la vie de plus d'un, comme si la vulnérabilité des parcours renvoyait à la fragilité de nos vies, qui connaissent la migration, le succès comme la faillite professionnelle, l'amour comme le désamour, la vie épanouie comme la dépression. Certains s'en sortent mieux que d'autres, c'est un fait, mais ceux qui sont suivis au Service des tutelles d'adultes auraient-ils considérablement plus échoué que tous les autres? Il est probable que non, et c'est en cela que mieux comprendre leurs parcours pourrait à rebours nous donner des clefs sur la résilience dont sont capables les autres.

Enfin, ces morceaux de récits sont aussi un tribut et un hommage à une pratique des assistants sociaux et du monde social en particulier qui nous interroge : le récit du cas par cas. Pas de généralisation intempestive, pas de catégorisation, mais l'addition successive d'histoires, toutes singulières. Est-ce là une manière de lutter contre la mise en boîte, l'étiquetage trop rapide, l'usage d'un ressort professionnel pour chaque fois écouter comme si c'était la première fois, une énième histoire de toxicomanie, d'abandon de soi, de précarité, de sous-formation ? Cette disposition professionnelle étonne le sociologue, dans la mesure où ce dernier cherche à faire souvent l'inverse.

Chapitre 6. Le Service des tutelles d'adultes : un service de dernier recours

« *Le problème du Service des tutelles d'adultes, il est le dernier maillon qui doit gérer tout ce que plus personne n'a su comment gérer.* »
(Entretien, juriste, STA, 11.11.2011)

« *C'est un boulot vaste, ça ne ressemble à rien dans le social. Les études ne nous préparent pas à ce travail, c'est un contexte particulier et unique. C'est un travail prenant et usant, on est déconsidéré, caché, on est les derniers.* »
(Entretien, assistante sociale, STA, 25.01.2012)

Dans ce chapitre, nous avons rassemblé les informations nous permettant de mieux appréhender le fonctionnement du Service des tutelles d'adultes. Notre enquête n'avait pas pour but d'analyser l'organisation même du Service des tutelles d'adultes. Néanmoins, pour comprendre le type de relations qui se sont instaurées avec les partenaires et les institutions externes, il nous fallait analyser les enjeux quotidiens du travail des collaborateurs du Service des tutelles d'adultes : des cadres de directions et des cheffes de sections, aux assistants sociaux, gestionnaires, secrétaires, comptables, caissiers, contrôleurs qualités, préposés à la chancellerie, à la réception et les équipes mobiles. La mission et les fonctions du Service des tutelles d'adultes sont ici présentées de façon succincte et illustrée par des morceaux d'entretien. La deuxième partie du chapitre est consacrée aux tâches et aux responsabilités des collaborateurs du service. La troisième partie se concentre sur les relations de travail au sein du Service des tutelles d'adultes et se poursuit sur une partie qui rend compte des enjeux et controverses actuels du travail réalisé au Service des tutelles d'adultes.

6.1 Missions et fonctions officielles du Service des tutelles d'adultes : entre protection et contrôle

Dans cette partie, nous abordons la mission et les fonctions du Service des tutelles d'adultes. Nous présentons la mission telle qu'elle est définie et circonscrite dans les différents documents officiels du Service des tutelles d'adultes et telle qu'elle est décrite par certains collaborateurs du service.

La mission du service est ainsi décrite dans un document officiel :

Le Service des tutelles d'adultes exécute les mandats tutélaires (tutelles et curatelles), sur les personnes adultes à protéger, que lui confie le Tribunal tutélaire. Il assure, dans les limites du cadre légal, une gestion adéquate des biens, des revenus et des rentes des personnes protégées. Il met

en place une prise en charge de la personne dans sa globalité et en fonction de ses besoins. Son activité est directement contrôlée par le Tribunal tutélaire.⁴⁹

Le Service des tutelles d'adultes est un service dont la mission s'inscrit dans une injonction légale. Le service se voit confier par le Tribunal tutélaire des mandats pour des adultes ayant besoin d'une protection. Deux axes émergent de cette présentation du service : une gestion financière et une « prise en charge de la personne ». Selon le type de mandat, les collaborateurs du service effectuent une gestion courante des biens, des revenus et des rentes du majeur protégé. D'un point de vue plus social, ils assurent une prise en charge globale de la personne et ce en fonction de ses besoins.

Les différentes personnes protégées qui se trouvent au Service des tutelles d'adultes ont une caractéristique en commun : ils n'ont pas assez d'argent pour être suivis par un tuteur privé. Ils sont en situation d'impécuniosité.

En général, ici ce sont les pupilles « pauvres », les « riches » sont dans le secteur privé de la tutelle. Ici, on a souvent des gens avec des difficultés financières et qui souvent ne travaillent pas. Certains travaillent, mais restent pauvres. (Entretien, gestionnaire, STA, 09.12.2011)

Lorsqu'une tutelle est prononcée, l'adulte est « démajorisé⁵⁰ », il ne peut plus exercer ses droits civils. Un tuteur est nommé par le Tribunal tutélaire et se doit d'assurer la représentation, l'assistance et la protection du majeur protégé.

Le tuteur doit assurer l'assistance personnelle du ou de la pupille dont les finalités sont : garantir sa dignité humaine; lui donner une certaine sécurité financière et sociale; protéger son autonomie dans ses choix et sa personnalité; permettre de remédier au mieux à la situation qui a conduit à la mise sous mandat tutélaire.⁵¹

L'une des secrétaires du Service des tutelles d'adultes exprime ce qui, selon elle, est la mission du service :

Je crois que la mission du Service des tutelles d'adultes est celle d'aider les personnes qui ont une difficulté, les accompagner pour avoir une vie meilleure, je crois que ça c'est notre mission. (Entretien, secrétaire, STA, 29.03.2012)

Ainsi, le Service des tutelles d'adultes se doit d'accompagner des personnes en difficulté. Afin de les aider au mieux, les collaborateurs du service mettent en place un réseau d'accompagnement autour de la personne, ils gèrent ses revenus et ses dépenses et ils représentent la personne dans certaines situations, comme devant les tribunaux ou face à des partenaires extérieurs.

L'un des cadres du Service des tutelles d'adultes explique la difficulté, pour certains assistants sociaux, d'appréhender cette mission, moins personnalisée qu'auparavant :

C'est une excellente assistante sociale mais qui voit la mission du service comme ce n'est plus ce que c'est devenu, elle le voit comme un accompagnement personnalisé des pupilles que nous ne sommes plus capables de faire aujourd'hui. C'est une militante. (...) Je comprends son combat, j'aimerais que le Service des tutelles d'adultes travaille différemment. Mon but est de ramener le Service des tutelles d'adultes sur sa mission principale pour avoir le temps de s'occuper des pupilles. (Entretien, cadre, STA, 03.11.2011)

⁴⁹ <http://www.ge.ch/sta/mission.asp>, (consulté le 31.05.2012).

⁵⁰ L'adulte étant « démajorisé » selon le *Service des tutelles d'adultes*, au point 1.2. « L'interdiction » sur la page internet : http://www.ge.ch/protection_adultes/welcome.asp, (consulté le 31.05.2012).

⁵¹ http://www.ge.ch/protection_adultes/welcome.asp, (consulté le 31.05.2012).

Bien que la prise en charge ne puisse plus être personnalisée pour chaque majeur protégé, nous remarquons en lisant la brochure du Service des tutelles d'adultes⁵² que la prise en charge diffère selon le type de mandat et selon le lieu de vie. La gestion courante, la représentation et l'assistance personnelle sont les trois dimensions d'un mandat, et ce pour tous les majeurs protégés par le Service des tutelles d'adultes.

Les gens pensent, curatelle, vous allez me trouver un boulot, payer mes dettes, etc. Pour une curatelle volontaire, on ne va pas faire à sa place. On garantit le paiement du logement. Il y a l'illusion que nous faisons tout. Le tuteur n'a pas tous les droits. Il y a des droits qui leur appartiennent. Heureusement ! (Entretien, cheffe de section, STA, 23.11.2011)

Comme nous l'exprime cette cheffe de section, les actions à mener ne sont pas similaires si la personne vit à domicile, en Etablissement médico-social, en foyer, si elle est hospitalisée, à l'hôtel ou encore en prison. Nous reviendrons sur les différentes catégorisations des bénéficiaires d'un mandat de protection dans la suite de ce chapitre.

6.2 Quelle organisation du travail ?

Dans cette partie, nous abordons l'organisation du travail au sein du Service des tutelles d'adultes. Nous évoquons l'organisation en sections, en examinant notamment les pratiques de travail des cheffes de sections, des assistants sociaux, des gestionnaires et des secrétaires. Nous décrivons l'essence même du travail social dans le service, en expliquant comment les assistants sociaux organisent un "minimum social", puis abordons leur rôle de plaque tournante d'un réseau d'accompagnement pour le majeur protégé. Ensuite nous présentons le rôle des appuis techniques des sections que sont les contrôleurs qualité, le service juridique, la chancellerie et la comptabilité. Puis notre regard se porte sur les « professionnels du front », que sont les collaborateurs de la réception, de la caisse, de l'Unité de gestion des biens mobiliers et l'Unité mobile de soutien. Enfin, nous évoquons la direction, son rôle et ses fonctions, ses champs d'action ainsi que ses réformes en cours.

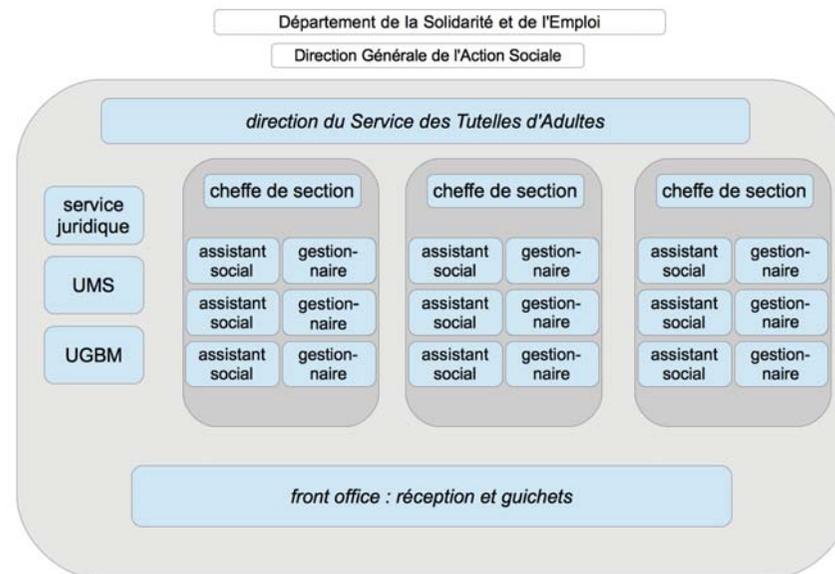
6.2.1 Une organisation en sections en héritage⁵³

Le Service des tutelles d'adultes est composé de trois sections, chacune coordonnée par une cheffe de section. Chaque section compte environ sept assistants sociaux et sept gestionnaires travaillant en binôme, ainsi que trois secrétaires. Des aides gestionnaires et des aides administratives les assistent. Ces sections ont des pratiques de travail hétérogènes même si l'organisation du travail reste identique dans chacune d'entre elles.

⁵² La brochure du Service des tutelles d'adultes est en annexe.

⁵³ Dans ce chapitre nous présentons l'organisation telle que nous avons pu l'appréhender dans notre enquête, entre la fin de l'année 2011 et le mois d'avril 2012.

Organigramme du Service des tutelles d'adultes



Il s'agit ici d'un organigramme simplifié qui correspond à l'organisation du Service des tutelles d'adultes alors que nous menions notre enquête.

Le Tribunal tutélaire distribue les dossiers à chaque cheffe de section. Pour résoudre la question de la répartition des dossiers, un système de triage alphabétique par le nom de famille a été mis en place depuis le 13 mars 2009 : la section E reçoit donc les majeurs protégés ayant un nom de famille de la lettre F à la lettre M, la section F de N à W, quant à la section K de X à E. Les cheffes de section répartissent ensuite les dossiers entre les assistants sociaux et les gestionnaires.

Chaque section se voit confier la gestion d'environ sept cents dossiers. Nous examinons plus bas la façon dont les différents acteurs se répartissent le travail.

Les cheffes de section : des pièces maîtresses du Service des tutelles d'adultes

Les cheffes de section jouent un rôle majeur dans cette organisation, elles dirigent et coordonnent leurs équipes et pourvoient à la quasi-totalité des besoins de leurs collaborateurs⁵⁴. Jusqu'à l'entrée en vigueur du nouveau droit en 2013, les cheffes de section sont titulaires des mandats de tous les dossiers de leur section. Elles sont tutrices de plus de sept cents personnes. Aux yeux du Tribunal tutélaire et de l'Etat, elles sont responsables des décisions de leur équipe. Une cheffe de section nous dit : « Mon rôle est de faire en sorte que ce petit monde travaille. » (entretien, cheffe de section, STA,

⁵⁴ Les cheffes de sections sont en classe de fonction 18 à l'Etat de Genève.

23.11.2011) Une cheffe de section s'exprime sur les contacts qu'elle entretient avec les majeurs protégés :

Moi, je les [les pupilles] vois uniquement quand il faut, quand est nécessaire ma présence en tant que tutrice, donc leur représentant légal. Par exemple, quand un pupille veut se marier, ou divorcer etc. donc moi je le vois, mais ce sont des situations très ponctuelles et uniques. (Entretien, cheffe de section, STA, 13.01.2012)

Ne pouvant gérer au quotidien plus de sept cents majeurs protégés, les cheffes de section délèguent le suivi des dossiers aux assistants sociaux aidés par un gestionnaire et par les secrétaires. Pour ce faire, lorsqu'elles reçoivent un nouveau dossier, les cheffes de section tentent d'estimer la charge de travail qu'il représente afin de le distribuer équitablement. Elles cherchent à identifier la ou les problématiques propres au dossier, certains assistants sociaux étant plus à l'aise avec certains types de problématique que d'autres. En résumé, elles évaluent le dossier et les actions à mener pour ensuite l'attribuer à un assistant social.

Parfois il manque des procès-verbaux d'audience. (...) Je connais les compétences et les qualités de mes collaborateurs. Je fais une première évaluation : est-ce que c'est lourd ? Est-ce que c'est plus social ou plus financier ? Je fais attention de ne pas donner deux fois de suite un dossier lourd à la même personne. (...) Un assistant social peut être avec deux ou trois gestionnaires à cause des personnes travaillant à temps partiel. (...) Faire l'attribution c'est parfois monstrueux. Ils ont trop de dossiers. Je me dis : au secours. (Entretien, cheffe de section, STA, 23.11.2011)

Après l'évaluation et la répartition des dossiers, les cheffes de section envoient un premier courrier au nouveau majeur protégé pour fixer une première rencontre avec l'assistant social. Lorsque c'est un cas difficile, elle effectue un premier bilan avec l'assistant social, comme l'explique l'un d'eux :

La cheffe de section fait un aperçu des nouveaux dossiers, un premier bilan est fait avec elle si c'est un cas difficile. (Entretien, assistant social, STA, 12.01.2012)

À l'heure actuelle, les cheffes de sections sont toutes trois des assistantes sociales expérimentées ayant été promues à ce poste de cadre. De par leur expérience et leur position centrale, elles génèrent une grande quantité d'informations, ce qui leur permet d'être des ressources pour les assistants sociaux.

Je suis devenue très autonome. Je lis les journaux tous les jours, car les informations on ne les a pas toujours, on [le Service des tutelles d'adultes] nous oublie. Je lis la Tribune, le Matin, le 20 Minutes – j'y vois des pupilles en photo et je sais que tel ou tel a fait flamber son appart, j'y apprend les orientations politiques, par exemple pour Loi sur la prévoyance professionnelle, l'assurance maternité, etc. Je refais ma carte mentale tous les jours. (Entretien, cheffe de section, 23.11.2011)

Chaque cheffe de section organise à son rythme des colloques permettant aux assistants sociaux et aux gestionnaires de s'exprimer sur certaines situations et de prendre des décisions concernant les majeurs protégés. L'une des cheffes de section explique cette pratique :

J'organise aussi des colloques avec les gestionnaires et les assistants sociaux. Une fois par semaine, on a une réunion avec les assistants sociaux. Chaque deux semaines avec les gestionnaires, et une fois par semaine on fait des colloques avec toute l'équipe. On a fait des réunions aussi avec les gestionnaires, les assistants sociaux et les pupilles aussi, lorsqu'il y a besoin de décider une chose en commun pour le pupille. (Entretien, cheffe de section, STA, 13.01.2012)

Les assistants sociaux affirment pouvoir compter sur leur cheffe de section dans plusieurs cas de figure, comme le souligne une collaboratrice :

On l'appelle quand on ne sait pas quoi faire. Et pour les décisions pour des montants supérieurs à 500 CHF. Elle vise tous les courriers (oui tous!), c'est elle la curatrice. Les courriers au Tribunal tutélaire sont cosignés par la cheffe de section et l'assistant social. La cheffe de section est une vraie

personne ressource pour moi. Elle est très à l'écoute, je suis contente d'être dans cette section. En cas de problèmes administratifs, je m'adresse à la cheffe de section. (Entretien, assistante sociale, STA, 12.01.2012)

L'une des cheffes de section s'exprime sur les actions qu'elle peut mener afin de venir en aide aux assistants sociaux :

Je fais une partie du travail parfois. Je ne suis pas inaccessible, je mets la main à la pâte. Je fais des points de situations : quelles autres ressources pourraient être trouvées. Par exemple, j'ai écrit au Consulat du Canada pour un ressortissant canadien et j'ai ainsi reçu des ressources financières. (Entretien, cheffe de section, STA, 01.12.2011)

Les cheffes de section peuvent être appelées pour débloquer des situations complexes ; elles peuvent décider de mettre à distance certains majeurs protégés qui peuvent s'avérer violents, notamment en leur interdisant l'accès aux locaux du service. Elles gèrent aussi les dossiers complexes qui demandent un suivi particulier.

L'exécution est déléguée à l'assistant social. Je vois mes pupilles, surtout ceux qui viennent ici, ce sont les plus fragiles. J'interviens pour rappeler le cadre, en leur refusant de voir leur assistant social ou en leur interdisant l'accès aux locaux – c'est le cas pour cinq personnes, ils ne se comportent pas ainsi à la banque etc. Ici ils font parfois le souk. Ce n'est pas la cour des miracles. (Entretien, cheffe de section, STA, 23.11.2011)

Les assistants sociaux : de l'urgence à la stabilité

Un assistant social, engagé à 100%, a à sa charge une centaine⁵⁵ d'adultes sous protection. Il est responsable de l'aspect social, bien que l'administratif, nous dit-on, prend de plus en plus de place⁵⁶. Comme nous l'ont régulièrement spécifié des collaborateurs du Service des tutelles d'adultes, il n'y a pas de journée type. Le travail des assistants sociaux est varié et souvent ces derniers sont dépendants des urgences à gérer.

Il n'y a pas vraiment de journée type. Il est difficile de programmer. Par exemple, si vous voulez faire un rapport pour le Tribunal tutélaire et que vous prévoyez la journée pour ça, c'est impossible de réussir. (Entretien, assistante sociale, STA, 25.01.2012)

À l'arrivée d'un nouveau dossier, l'assistant social annonce par courrier aux partenaires que la personne est dorénavant suivie par le Service des tutelles d'adultes. Lorsqu'un majeur protégé entre dans le service, l'assistant social doit rechercher tous les papiers, tous les biens, toutes les dettes de ce dernier.

Les nouveaux dossiers, on les reçoit dans la « pelle ». Le dossier ne contient parfois que les informations basiques, c'est le pire, mais c'est assez exceptionnel. Il y a aussi l'ordonnance du Tribunal tutélaire. Au mieux, il y a des courriers concernant la demande de mandat. Il y a aussi une procuration, en cas de curatelle volontaire. On envoie d'abord un courrier qui précise les choses à apporter. Mais certains ne viennent pas, alors il faut aller les chercher. (Entretien, assistant social, STA, 12.01.2012)

Une assistante sociale témoigne des difficultés rencontrées dès le début du mandat avec une adulte sous protection et de la stratégie qu'elle a employée :

Il y avait cette dame schizo-paranoïde. Impossible de la contacter. Heureusement, j'ai pu finalement joindre sa nièce, qui était en vacances. C'est par elle qu'on a pu avoir un contact avec cette personne. Quand c'est des troubles psychologiques et qu'on pense que ça peut être dangereux, on y va avec la cheffe de section. (Entretien, assistante sociale, STA, 12.01.2012)

L'assistant social rencontre une première fois l'adulte sous protection, parfois avec la cheffe de section, afin de rassembler le plus d'informations sur ce dernier, ainsi que les

⁵⁵ Nous avons interviewé cinq assistants sociaux, chacun traitant entre 118 et 131 dossiers.

⁵⁶ Les assistants sociaux se situent en classe de fonction 15 à l'Etat de Genève.

documents utiles à la gestion personnelle, financière et administrative. Il explique aussi le fonctionnement du service et les enjeux du mandat de protection.

L'assistant social fait appel à l'Unité de gestion des biens mobiliers pour faire un inventaire des biens matériels de la personne. Par ailleurs, il est responsable de la récolte de toutes les données nécessaires afin d'effectuer les demandes de rentes de l'Assurance invalidité et des fonds privés. De son côté, le gestionnaire est responsable des demandes au Service des prestations complémentaires, si la personne peut en bénéficier. En binôme, ils gèrent aussi les documents relatifs aux différentes assurances. Si le majeur protégé ne dispose pas des assurances nécessaires, l'assistant social prévoit ce type de couvertures, par exemple une assurance maladie. Le Service des tutelles d'adultes dispose d'assurances collectives pour la responsabilité civile et ménage. L'un des assistants sociaux de Service des tutelles d'adultes fait usage de la métaphore de la spéléologie pour évoquer cette partie de son travail.

Il faut vraiment aller fouiller dans le passé pour mieux comprendre la situation. (Entretien, assistant social, STA, 12.12.2011)

Même pour les dossiers des personnes en Etablissements médico-sociaux, il faut quand même l'amener des fois à retrouver des papiers et ça c'est le boulot de l'assistant social. (Entretien, chef de section, STA, 30.03.2012)

Effectivement, cette population est souvent désemparée face à l'administration. L'une des plus grandes hantises des assistants sociaux, du Service des tutelles d'adultes comme des services extérieurs, est de se retrouver face aux « sacs Migros » remplis de factures, de courriers, parfois même pas ouverts, apportés par les bénéficiaires au début d'une prise en charge par exemple.

Au début du mandat, nous faisons une visite chez le pupille pour trouver les lettres, les dossiers qu'ils ont besoin au niveau administratif. On ressort parfois avec presque quatre sacs. (Entretien, assistant social, STA, 12.12.2011)

Certains personnes ont une mauvaise gestion ou sont incapables de gérer l'administration. Quand on leur demande leurs papiers, ils arrivent avec trois sacs Migros plein de documents pas ouverts. (Entretien, cadre, Hospice général, 15.02.2012)

En collaboration avec le gestionnaire, l'assistant social établit alors un budget pour le majeur protégé, en fonction de l'argent dont il bénéficie (salaires, rentes, indemnités d'assistance et fortune éventuelle) et des dépenses occasionnées. Ils décident de la fréquence et de la somme versée. Ce budget peut être modifié lorsqu'ils reçoivent les rentes de l'Assurance invalidité ou du Service des prestations complémentaires ayant été demandées. En tout temps, le majeur protégé peut faire des demandes pour des achats extraordinaires (voyage, cadeaux, vêtements) qui feront l'objet de négociations entre assistants sociaux et gestionnaires. Si les finances ne permettent pas un achat nécessaire et justifié, l'assistant social peut effectuer des demandes de fonds privés.

Face à une population pouvant être endettée, le binôme établit, dans la mesure du possible, un plan de remboursement des dettes afin d'assainir la situation financière des bénéficiaires d'un mandat de protection. Une assistante sociale en témoigne :

On est face à des problèmes d'endettement. Nous on ne peut pas faire de miracles, si on n'a pas les moyens financiers qui vont avec. Parfois c'est possible de récupérer des biens ou la personne est d'accord de se serrer la ceinture. On peut alors assainir une situation. (Entretien, assistante sociale, STA, 19.12.2011)

Par cette gestion des comptes l'assistant social exerce un certain contrôle social par le biais de l'argent. Il détermine la somme et la fréquence du versement au majeur protégé, lui permettant d'avoir un œil sur ce dernier lors de sa venue dans le service pour recevoir son argent. Il dispose ainsi d'une marge de manœuvre pour influencer la relation. Parfois, c'est la seule possible compte tenu de la non-coopération de la personne sous mandat.

L'assistant social est également en contact avec les différents partenaires extérieurs. L'adulte sous protection peut vivre en foyer, recevoir des rentes, être en contact avec certaines associations. L'assistant social établit des relations avec ces derniers et collabore dans la mesure du possible.

Prioritairement, l'assistant social se préoccupe du logement du bénéficiaire d'un mandat de protection, de son suivi médical, de son suivi social. L'assistant social garantit une assistance au majeur protégé, il lui apporte un soutien personnel qui varie selon le type de mandat de protection. Nous l'évoquerons dans la présentation de la mission du Service des tutelles d'adultes.

L'assistant social répond aux demandes des majeurs protégés, qui sont soit faites au téléphone, soit par l'intermédiaire de la réception. Il rencontre aussi les bénéficiaires d'un mandat de protection selon des rythmes qui varient.

Le contact... c'est très variable... Il y en a avec quelques pupilles presque quotidiennement, mais il y en a aussi d'autres que je vois une fois par semaine, et d'autres pour lesquels c'est encore moins fréquent... comme ceux qui sont dans les institutions, et que je vois une fois par année, en fonction d'un besoin ou d'une demande. (Entretien, assistante sociale, STA, 19.12.2011)

Le Tribunal tutélaire demande aux assistants sociaux de remplir un rapport social pour chaque majeur protégé. Ce rapport est rédigé à l'entrée de l'adulte sous protection dans le service, puis chaque deux ans et enfin à la sortie du mandat. Ces rapports périodiques permettent à l'assistant social de faire part au Tribunal tutélaire de son évaluation de l'adéquation ou non du mandat de protection ainsi que de rendre compte et d'actualiser la situation du majeur protégé.

Le rapport social qu'on fait au Tribunal tutélaire est une description succincte. Il précise les logements, il en a souvent eu plusieurs, le suivi médical (ou non), le bilan depuis le dernier rapport, la relation qu'on a avec le pupille, les démarches juridiques s'il y en a, et s'il faut une levée ou non. (Entretien, assistante sociale, STA, 12.01.2012)

Les enjeux du travail social des assistants sociaux au quotidien seront développés au point 6.5.

Les gestionnaires : éviter les casseroles à tout prix

Un gestionnaire travaillant à 100% suit de cent-vingt à cent-trente dossiers. L'une d'elles nous résume brièvement leur travail⁵⁷.

Le travail de gestionnaire est techniquement parlant très pratique. J'arrive à 8h30 car je dois faire et imprimer les ordres de paiements, parce qu'à 9h00, il y a les pupilles qui viennent chercher leur argent. Alors je dois imprimer selon ce qui a été projeté, ce que nous lui donnons. On projette par mois ou parfois par semaine l'argent qu'il peut avoir. Je n'ai pas d'ordre de travail fixe. Les gestionnaires, on doit ouvrir les courriers, regarder les comptes, donc l'argent rentré ou sorti pour les pupilles, on doit faire les paiements, traiter les rappels, parfois les factures arrivent directement chez le pupille, alors nous n'avons pas eu conscience de certaines factures. On contrôle les comptes des pupilles, ce qu'il y a, on fait des traitements, des listes de contrôles, afin de savoir ce qu'il faut faire à

⁵⁷ Les gestionnaires se situent en classe de fonction 13 à l'Etat de Genève.

l'avenir, et ce en collaboration avec les assistants sociaux. On peut décider si on augmente l'argent, c'est nous qui acceptons des projets, si le pupille en a les moyens. On budgétise tous les jours. (Entretien, gestionnaire, STA, 18.01.2012)

Le travail de gestionnaire est orienté vers le financier, ils sont les gardiens des comptes en banque des majeurs protégés. Ils secondent l'assistant social dans ce volet de la prise en charge. Lorsque les assistants sociaux ont récupéré tous les documents, les gestionnaires font des demandes aux différents services payeurs, dont l'adulte sous protection pourrait être bénéficiaire. Les courriers financiers des majeurs protégés leur sont directement transférés, ils rencontrent ensuite les assistants sociaux pour faire le point sur les courriers reçus.

Un courrier est adressé aux banques, ordonnant de bloquer les comptes des bénéficiaires d'un mandat de protection et informant que la gestion se fera dorénavant par l'intermédiaire du Service des tutelles d'adultes, et plus précisément par le gestionnaire. Ils se préoccupent du budget et des dépenses occasionnées par le majeur protégé. Ils paient directement les factures (loyer, téléphone, assurance, etc.). Ils surveillent l'accumulation de dettes des adultes sous protection pour éviter ce qu'ils appellent une « casserole », soit un dossier au mauvais bilan financier. L'un des cadres du service décrit une de ces situations :

50'000 CHF, creusé par le loyer, la femme de ménage, le coiffeur à domicile, etc. C'est ni elle, ni le gestionnaire, ni l'assistant social, ni la cheffe de section qui... C'est moi, toi, elle qui versons à Madame pour qu'elle ne change pas son train de vie. Si on n'arrive pas à lui faire résilier son bail, il faut qu'on change de mandat. Si la logique c'est de mettre la dame en poursuite, ça devient délirant ! Voilà un cas de mauvaise gestion. Lorsque les personnes sous mandats conviennent avec leurs assistants sociaux d'un achat exceptionnel, par exemple un nouveau lit, ils doivent le proposer aux gestionnaires, qui indiqueront si cette dépense est envisageable au vu du budget du majeur protégé. (Entretien, cadre, STA, 03.11.11)

Les gestionnaires ne rencontrent que rarement les bénéficiaires d'un mandat de protection, si ce n'est pour apporter quelques suppléments explicatifs lors de situations financières complexes.

Certains je ne les vois pratiquement jamais parce qu'ils vivent en appartement et qu'on leur verse l'argent à la banque. Il y a un pupille ça fait dix ans que je suis son dossier, je ne l'ai jamais vu. Mais je les rencontre avec l'assistant social si il y a un grand changement financier et que je dois leur expliquer, c'est selon la demande de l'assistant social. C'est surtout au début dans les premiers contacts que je les vois. Par contre, je ne les vois pas seule, je n'ai pas la formation pour. (Entretien, gestionnaire, STA, 18.01.2012)

Au même rythme que les assistants sociaux, les gestionnaires remplissent un rapport à l'attention du Tribunal tutélaire où ils résument et rapportent la situation financière du majeur protégé.

Les secrétaires : le bras droit des assistants sociaux et des gestionnaires

Les secrétaires constituent physiquement les dossiers et font en sorte que tous les collaborateurs puissent les lire. Lors de l'ouverture d'un dossier, elles envoient des courriers à tous les services extérieurs en relation avec leur service pouvant avoir un lien avec les bénéficiaires d'un mandat de protection, comme par exemple les banques. Elles classent les nouveaux dossiers.

Elles sont chargées de taper le courrier que les gestionnaires et les assistants sociaux leur donnent, par exemple les lettres des gestionnaires au Service des prestations complémentaires. Elles organisent aussi le courrier externe, le mettent dans les casiers de chacun.

Nous, les secrétaires, on tape tout le courrier que les gestionnaires et les assistants sociaux nous donnent, et puis on fait aussi le classement des nouveaux dossiers qui arrivent. Ça veut dire: on constitue le dossier d'un pupille physiquement, on prend les documents, on les range, et on fait vraiment le dossier physique. On fait des ouvertures de dossiers, par exemple, s'il est trop plein, on les dédouble, parce qu'il faut que tout le monde ici puisse lire le dossier de manière correcte, alors c'est à nous de les classer et d'organiser. (Entretien, secrétaire, STA, 29.03.2012)

Les secrétaires effectuent les permanences téléphoniques, impliquant un contact avec les services extérieurs, mais aussi avec les majeurs protégés. Lorsque ces derniers appellent pour faire des demandes, elles peuvent parfois y répondre.

Normalement c'est des histoires d'argent. Ils veulent savoir combien ils ont sur leur compte, ou à combien ils ont droit et puis ça arrive que parfois le système bug ici. Alors ils ne comprennent pas, parce que bon, c'est leur argent quand-même. Et parfois ils appellent pour demander plus d'argent, et ça ne va pas, et c'est le bazar! Mais d'une manière globale, on arrive bien à les gérer. Mais, on reçoit des insultes de temps en temps. (Entretien, Secrétaire, STA, 29.03.2012)

Mais au vu de l'augmentation du nombre de dossiers, elles ne connaîtraient plus toutes les situations.

Alors, là on reçoit les appels des pupilles, et aussi des services à l'extérieur, et on répond à certaines demandes des pupilles et des fois on répond nous-mêmes aux pupilles, mais c'est vrai que maintenant c'est devenu plus difficile parce que le nombre de pupilles a augmenté tellement, alors on n'arrive pas à connaître les situations. (Entretien, secrétaire, STA, 29.03.2012)

6.2.2 L'essence même du travail social au Service des tutelles d'adultes

Dans cette première partie sur l'organisation du travail, nous avons brièvement abordé les principales responsabilités des assistants sociaux. Manquant de temps à cause de l'augmentation du nombre de dossiers et du travail administratif que ce volume génère, les assistants sociaux assurent ce que l'une d'elle appelle « le minimum social » pour le majeur protégé. Ils coordonnent également autant que faire se peut un réseau d'appuis extérieurs pour soutenir les adultes sous protection.

Organiser le minimum social : un toit, un repas, des soins

À défaut de pouvoir mettre en place des projets d'autonomisation et effectuer un suivi rapproché, les assistants sociaux organisent le minimum social pour les majeurs protégés dont ils ont la charge. Ce minimum social, selon ce que nous avons pu observer et lire dans les rapports sociaux périodiques, implique d'assurer un logement, un repas par jour et un suivi médical. Pour beaucoup, le travail social se limite donc aux besoins les plus basiques : un toit, un repas, des soins. Une assistante sociale s'exprime sur ce minimum social :

On rabote les prestations en qualité et en quantité. On se limite à l'indispensable et l'urgent. Il n'y a pas de projet à moyen terme ou à long terme. On travaille dans le court terme et le curatif, plutôt que dans le préventif. On fait le minimum syndical. (Entretien, assistante sociale, STA, 19.12.2011)

Le Tribunal tutélaire l'observe également :

Je dois vous dire qu'on reçoit beaucoup de doléances, de lettres de pupilles. Le Service des tutelles d'adultes, lorsqu'il n'y a pas d'urgence, ça peut prendre beaucoup de temps. Ce n'est pas le problème des assistants sociaux mais c'est une organisation insuffisamment dotée. (Entretien, Juge, Tribunal tutélaire, 09.05.2012)

Dans un contexte de crise du logement à Genève, les majeurs protégés, souvent dans des situations de précarité, sont particulièrement touchés par les difficultés à trouver et conserver un logement. L'une des priorités des assistants sociaux est donc de trouver un

logement pour chacun de ses majeurs protégés, que ce soit en appartement, en foyer, en Etablissement médico-social. Dans les rapports sociaux périodiques, les assistants sociaux indiquent, sous la rubrique « projet » :

Maintenir l'encadrement dont bénéficie notre pupille et le soutenir dans ses démarches pour trouver un appartement plus indépendant. (Extrait de rapport périodique)

Maintenir l'encadrement dont bénéficie notre pupille et rester attentifs à ses éventuelles demandes en matière de lieu de vie. (Extrait de rapport périodique)

Les assistants sociaux se préoccupent aussi des repas des bénéficiaires d'un mandat de protection. Ne pouvant leur fournir eux-mêmes des repas, ils collaborent avec des associations comme la Fondation de services d'aide et de soins à domicile qui peuvent assurer ce service.

Les contacts avec le monde médical sont aussi primordiaux pour le Service des tutelles d'adultes. Pour s'assurer que les majeurs protégés bénéficient d'un suivi médical, les assistants sociaux ou les cheffes de section collaborent avec différents médecins privés et professionnels des cliniques et hôpitaux genevois.

Pour des aspects médicaux, j'appelle certains collègues médecins des HUG, le Dr Jean Zubbriggen, [médecin adjoint] en psychiatrie. Lorsque je dois prendre des décisions concernant des traitements. Faut-il mettre des piqûres ? Et je n'ai pas forcément les compétences pour comprendre tout. (...). Mais prendre un avis neutre pour prendre une position éthique valable car j'impose quand même quelque chose à quelqu'un. Donc c'est important de s'entourer de toutes les informations. (Entretien, cheffe de section, STA, 23.11.2011)

Notons que parallèlement au minimum social que les assistants sociaux doivent assurer, il arrive régulièrement qu'ils doivent gérer des situations dans l'urgence, comme par exemple la perte d'un logement pour un adulte sous protection, une hospitalisation ou la sortie d'un majeur protégé de l'hôpital qui n'a pas été anticipée, ni annoncée.

Accompagner par le truchement d'un réseau extérieur

L'assistant social n'a pas la possibilité – qu'il dit avoir eu par le passé – de fournir un service de proximité, comme lors de déménagements, ni de faire un accompagnement dans les besoins de la vie courante (courses, visites d'un nouveau lieu de vie, visites médicales). L'assistant social se retrouve alors à coordonner à distance un réseau d'aide et d'accompagnement pour les personnes sous protection, dont il a la charge.

Il y a dix ou quinze ans, on aurait aidé ces gens à faire leurs achats, on aurait fait de l'accompagnement. Aujourd'hui c'est plus de l'administratif et on délègue beaucoup plus. (Entretien, assistante sociale, STA, 12.01.2012)

Les cas psychiatriques graves : on a peu de prise avec ces gens. On est dépendant de ce qu'ils vivent dans le moment. Quand une personne comme ça a une phase pas bonne au niveau de la santé, il faut rentrer en contact avec eux, mettre en place un plan d'intervention, travailler avec le réseau. Ça peut, donc, prendre beaucoup de temps, occasionner des cogitations, hors les journées de travail aussi (on s'inquiète pour la personne). Le réseau, c'est : les consultations, les foyers, les résidences, le réseau social des professionnels. (...) Dans de tels cas lourds, il faut surtout solliciter le réseau, des gens qui ont plus de contacts proches avec le pupille. (Entretien, assistant social, STA, 12.01.2012)

Cette assistante sociale nous explique que pour des situations qu'elle ne peut plus gérer, elle peut s'appuyer sur des partenaires extérieurs. Les foyers, institutions ou Etablissements médico-sociaux sont également des ressources. L'argent des majeurs protégés transitent parfois par ces derniers.

Ce sont ceux où la personne a une maladie mentale, un retard mental et elle est très dépendante, alors si cette personne se trouve dans une institution, c'est l'institution qui s'occupe de tout. Le côté social est pris en charge par l'institution, donc pour nous c'est moins de travail. (Entretien, cheffe de section, STA, 13.01.2012)

L'assistant social devient alors la plaque tournante d'un réseau d'aide et de ressources. Il n'a plus les moyens de fournir un accompagnement de proximité aux majeurs protégés, mais orchestre un réseau afin de fournir cet accompagnement à distance.

On a mis en place un réseau pour lui permettre d'avancer. Dans environ deux ans, je pense qu'on pourra arrêter la curatelle. Elle est rentière de l'Assurance invalidité, ce n'est pas sûr qu'elle soit capable de travailler mais qui sait. Au début on a craint pour l'enfant. Elle a aussi risqué un passage à la prostitution. On a dû mettre un cadre. On était parti pour quarante ans et là voilà deux ans après elle passe en curatelle. (Entretien, cheffe de section, STA, 23.11.2011)

6.2.3 Les appuis techniques des sections

Les assistants sociaux et les gestionnaires peuvent compter sur des appuis techniques, juridiques, financiers ou logistiques qui les aident à accomplir leur mission.

Contrôleurs qualité : des personnes ressources

Au Service des tutelles d'adultes, deux contrôleurs qualité représentent le service à l'extérieur⁵⁸. À l'interne, leur rôle est d'assurer la qualité de gestion du service, éviter les cas de mauvaise gestion, les dettes, les « casseroles ». Ils se déplacent et vont à la rencontre des services extérieurs. Ils se sont créés des zones d'expertises, l'un étant reconnu comme le spécialiste des Prestations Complémentaires, l'autre comme le spécialiste de l'Hospice général. Comme nous le verrons dans la suite de ce rapport, le premier service est l'un des services payeurs du Service des tutelles d'adultes et l'autre représente l'un des plus grands pourvoyeurs de mandats repéré dans notre recherche. Un collègue dit d'eux :

Ce sont les experts. Il y en a un qui s'occupe particulièrement de l'Hospice général et un des Prestations complémentaires et de l'Assurance invalidité. (Entretien, assistante sociale, STA, 12.01.2012)

L'un des contrôleurs qualité décrit son travail ainsi :

Mon travail consiste à représenter le Service des tutelles d'adultes à l'extérieur, au Service des prestations complémentaires, à l'Hospice général, à l'Assurance invalidité, etc. Je me déplace souvent, dans les foyers par exemple. Je fais aussi le contrôle des comptes et des rapports financiers qui partent au Tribunal tutélaire. J'aide beaucoup les gestionnaires dans leur travail. Quand ils ont besoin d'aide ou qu'ils ne comprennent pas quelque chose, je vais les voir. Je m'occupe aussi de leur formation. Parce qu'il faut quand-même une certaine expérience dans les assurances sociales pour travailler ici. (...) On remplace aussi les gestionnaires malades. (Entretien, contrôleur qualité, STA, 06.01.2012)

Bien qu'ils ne soient pas leurs supérieurs hiérarchiques, les contrôleurs qualité sont des ressources pour les gestionnaires. Ils le sont également pour les assistants sociaux, qui se tournent parfois vers eux pour des informations sur des services ou des situations financières délicates avec les bénéficiaires d'un mandat de protection.

Je vais aussi expliquer les problèmes financiers aux pupilles. Les assistants sociaux ou les gestionnaires m'appellent et je me présente comme le responsable financier. Ça permet de régler quelques problèmes. (Entretien, contrôleur qualité, STA, 06.01.2012)

⁵⁸ Les contrôleurs qualité se situent en classe de fonction 16 à l'Etat de Genève. Cette fonction est appelée à disparaître dans le cadre de la réorganisation du service (création de la section gestion).

Depuis une année, il y a quatre contrôles financiers par année effectués par le service financier du Département. Ce service se penche sur les dossiers et cherche à éviter les erreurs de gestion et « les casseroles ». Les contrôleurs qualité ont été engagés afin d'éviter ces découverts en contrôlant les comptes et les rapports faits par les gestionnaires.

L'après-midi je fais des contrôles par sondage. J'ai mis en place un système de contrôle, je contrôle 10% des dossiers de chaque gestionnaire. Je fais un panachage qui comprend des tutelles, des curatelles, des volontaires, etc. Je vérifie l'aspect TAMI, mais aussi le dossier physique. TAMI c'est ok généralement. Ils ont parfois du retard, mais c'est parce qu'ils n'ont pas le temps. Dans le dossier je regarde chaque pièce, je vérifie qu'il ne manque pas de documents. Je contrôle aussi leur organisation du travail. C'est surtout dans le but que tous travaillent de manière similaire pour qu'une personne absente puisse être remplacée. S'il manque quelque chose, ils ont un mois pour régler les problèmes. Je fais des comptes rendus de mes contrôles, ils sont à disposition de la direction. Mais je ne contrôle pas l'aspect social. (Entretien, contrôleur qualité, STA, 09.03.2012)

Service juridique : les clés d'une rhétorique experte

La section juridique du Service des tutelles d'adultes est composée de trois juristes et d'une préposée aux successions. La Directrice du service gère cette section, elle est elle-même juriste.

Ils gèrent certains dossiers, les mandats ne touchant qu'au juridique, comme des mandats de succession ou de liquidation d'appartements.

Les juristes sont également les avocats des majeurs protégés, ils interviennent dans certaines situations juridiques, par exemple au Tribunal des baux et loyers. Ce service est gratuit pour les adultes sous protection.

Et j'ai pu garder mon appartement. Cet été ma mère est partie trois mois. Elle m'a laissé sa carte [de crédit]. Mais je n'ai pas payé le loyer, j'avais deux mois de retard dans le paiement du loyer et la régie a voulu me mettre dehors, mais le service juridique du Service des tutelles d'adultes est intervenu, comme garant. Je leur en suis très reconnaissant. (Entretien, majeur protégé, 12.04.2012)

Ils sont des aides pour les assistants sociaux qui ne sont pas des experts juridiques. Ces derniers peuvent être démunis face aux situations auxquelles leurs majeurs protégés sont confrontés. Des colloques juridiques sont organisés afin de les aider à résoudre ces situations. Lorsque nous demandons à une assistante sociale vers qui elle se tourne lors de situations problématiques, elle nous répond :

Vers la section juridique, en ce qui concerne les divorces, les cotisations etc. (Entretien, assistante sociale, STA, 19.12.2011)

Enfin, les juristes répondent aux questions juridiques venant de l'extérieur et lisent tous les courriers entrants, tels que les expertises psychiatriques et les ordonnances tutélaires.

La chancellerie : les servitudes du comptage des mandats⁵⁹

Dans l'organigramme, la chancellerie est dirigée par l'unité « Organisation et administration ». Cette chancellerie se compose de trois collaborateurs. Même si ces derniers constatent un certain flou quant à la définition de leur cahier des charges, ils entreprennent des tâches de grande importance pour le bon fonctionnement de cette institution. Présent à toutes les réunions, ce service est résolument tourné vers l'intérieur,

⁵⁹ La sous-partie qui suit est basée sur les observations faites par Alexandre Pillon lors de l'élaboration des statistiques au Service des tutelles d'adultes.

il n'entretient que peu de rapports avec l'extérieur, mais fonctionne comme interface avec ce dernier.

Dans ce sens, ce service constitue en quelque sorte une seconde porte d'entrée au Service des tutelles d'adultes. Non pas pour accueillir les majeurs protégés eux-mêmes mais pour recevoir les ordonnances du Tribunal tutélaire qui les accompagnent. Ces collaborateurs représentent donc le lien entre ces deux institutions dès lors qu'ils reçoivent la totalité des ordonnances provenant du Tribunal tutélaire.

Subséquentement, ils vont créer les dossiers virtuels correspondant aux nouveaux mandats dans la base de données TAMI. Base qu'ils vont par ailleurs alimenter. En effet, lors de l'ouverture d'un dossier, on recherche systématiquement les informations concernant l'adulte sous protection, mais également selon les tiers associés aux mandats. Cela se fait généralement par un recours à la base de données de l'Office cantonal de la population.

De plus, ces collaborateurs vont également tenir à jour d'une part ce que l'on nomme en interne « le compteur de mandats », et d'autre part, « l'échéancier des rapports pour le Tribunal tutélaire ».

Le compteur de mandats représente la seule mesure du flux des mandats au Service des tutelles d'adultes. Il est donc constamment tenu à jour en fonction des mouvements journaliers des dossiers entrants et sortants. Ces collaborateurs ont donc également une fonction d'évaluation de la charge de travail global au sein du Service des tutelles d'adultes.

Finalement, ce service joue également un rôle de mémoire. D'une part, parce que ces collaborateurs entretiennent l'échéancier des rapports pour le Tribunal tutélaire, rappelant ainsi aux différents collaborateurs les échéances à tenir. D'autre part, ils ont pour mission d'archiver la totalité des dossiers traités par cette institution. Ils vont donc prendre le temps de nettoyer les dossiers physiques des informations superflues avant de les archiver dans les sous-sols de cet établissement. Il y a donc potentiellement dans les méandres de ce service, toute l'histoire des tutelles et curatelles du canton de Genève.

La comptabilité : la banque du Service des tutelles d'adultes

L'un des membres de la direction à la tête de l'unité « Finance et Gestion » est le supérieur hiérarchique direct de la section comptabilité.

Une comptable dit de son travail :

Je suis caissière-comptable, donc nous on gère les comptes du service. On a deux comptes, au CCP [Post Finance] et à la Banque cantonale genevoise. On gère les encaissements de tous les pupilles, ensuite on les dispatche sur les comptes « fictifs » des pupilles. On valide les paiements, les DTA [un format de paiement], les paiements par les gestionnaires. On fait des paiements des assurances maladies, des dépenses, etc. On fait des encaissements, ou des virements à l'étranger quand il y a un pupille qui se trouve à l'étranger. On fait aussi la caisse en bas, on paie les pupilles quand ils viennent. On est quatre caissières-comptables. (Entretien, caissière-comptable, STA, 12.01.2012)

La comptabilité est un service fonctionnant tel une banque. Les comptables effectuent les transactions pour les adultes sous protection. Après réception des ordres de paiement et des versements demandés par les gestionnaires, les comptables examinent si les transactions sont possibles, et si toutes les signatures sont présentes. Ils valident et effectuent les transactions ensuite, c'est pourquoi ils se définissent comme les « derniers maillons de la chaîne ».

En fait, nous on ne fait que des transactions, comme dans une banque. Mais, nous on ne peut pas décider le budget des pupilles, on n'a rien à faire avec les dossiers des pupilles, leur budget, leur vie. (Entretien, caissière-comptable, STA, 12.01.2012)

De surcroît, les collaborateurs travaillant à la comptabilité se « transforment » chaque matin en caissiers du Service des tutelles d'adultes, nous y reviendrons plus tard.

6.2.4 Au front : les professionnels en première ligne

Certains professionnels, à la réception, à la caisse, à l'Unité de gestion des biens mobiliers et à l'Unité mobile de soutien, ont des contacts réguliers avec les majeurs protégés. Ils peuvent donc être à leur écoute, entendre leurs réclamations et observer leur état de santé. Les professionnels du front ont au-delà de leur mission, une fonction d'yeux et d'oreilles pour les assistants sociaux. Ils transmettent des informations, des réclamations, des alertes aux assistants sociaux.

Ce qui est important quand il y a un pupille qui arrive c'est de bien les accueillir, si on dit bonjour, avec le sourire, ça se passe mieux. Et quand on voit qu'un pupille ne va pas bien, on signale ça à l'assistant social parce que c'est important de voir ça. (Entretien, chancellerie, STA, 17.01.2012)

Ces personnels rencontrent seulement une partie des adultes sous protection, ceux qui viennent régulièrement dans les bâtiments du Service, ceux à qui l'on apporte de l'argent ou encore qui nécessitent l'aide de l'Unité de gestion des biens mobiliers. Les majeurs protégés ayant une certaine autonomie, à qui l'argent est versé sur un compte en banque ou ceux qui le reçoivent par l'intermédiaire d'un foyer ou d'un Etablissement médico-social, ne bénéficient pas de ce contact régulier avec le service.

Ces collaborateurs doivent faire face à des situations délicates à gérer, des situations d'urgences pour lesquelles ils ne sont pas toujours spécifiquement formés ou préparés. En effet, certains d'entre eux ne font pas intégralement partie du Service des tutelles d'adultes. Au bénéfice de contrats d'insertion, temporaires, ces collaborateurs externes à double titre, d'abord parce qu'ils ne font pas partie des fonctionnaires de l'Etat et ensuite, car ils opèrent toujours à l'extérieur du service ou aux marges du service, remplissent néanmoins une mission précieuse d'agents de liaison entre les collaborateurs du Service des tutelles d'adultes, en particulier les assistants sociaux, et les personnes sous protection, celles qui ne peuvent pas se déplacer, ou celles qui au contraire doivent se déplacer pour venir chercher un peu d'argent régulièrement. Les paragraphes qui suivent permettent d'aller à la rencontre de ces professionnels du front.

La réception : un contact au quotidien

Chaque jour, environ deux cents bénéficiaires d'un mandat de protection se présentent au comptoir de la réception. Ces derniers viennent pour chercher leur ordre de paiement, mais aussi pour faire toute sorte de demandes. Les professionnels travaillant à la réception jouent ce rôle de courroie de transmission entre les majeurs protégés et les assistants sociaux. Ils reçoivent les demandes des adultes sous protection, prennent contact avec l'assistant social, s'il y a urgence ou demandent de prendre rendez-vous. Une observation réalisée à la réception témoigne de ce rôle de relais.

Une femme avec de longs cheveux blonds, environ quarante ans, manteau de fourrure, maquillée (beaucoup) : « - Ecoutez je dois vous demander, j'ai besoin de lentilles. Je n'ai plus d'argent. Vous êtes mignon comme tout, vous me plaisez. Tu peux appeler Garibaldi pour les lentilles et le natel. Je dois voir l'avocate, les toubibs, je ne peux pas rester sans lentilles. » Pierre appelle son assistant social. Elle est trop contente. Elle peut obtenir 50 CHF pour le natel et 60 CHF pour les lentilles. Elle rajoute : « Ah oui et des cigarettes si possible ! » Pierre lui répond qu'il faut arrêter de fumer, ça coûte moins cher. Ensuite, elle sort son natel pour montrer qu'il est bien cassé. Puis elle demande : « Et j'aimerais bien aller au fitness aussi car je m'embête la journée. » En attendant la réponse, elle

prend dans les bras un vieil homme. Fait un show. S'énerve au téléphone contre la secrétaire d'un médecin. Elle dit à cette secrétaire qu'elle ne peut pas arriver à l'heure. Apparemment elle est allée à Belle-Idée, est en privation de liberté. Pierre appelle sa gestionnaire car il y a beaucoup de demandes. La gestionnaire vient, lui dit de se calmer, que ce n'est pas le lieu pour raconter sa vie. « On ne peut pas tout le temps vous donner. » La femme ajoute : « La perruque ça ne va pas, les ongles pas trop. » La gestionnaire répond : « On va être obligé de dire au juge que vous venez tous les jours ici ». (Notes d'observation, Réception, 30.01.2012)

Cette situation nous montre les situations complexes auxquelles peuvent être confrontés les professionnels du front. Cependant, la réception permet aussi à certains majeurs protégés d'avoir un contact humain à l'exemple de cet échange avec une personne sous mandat :

Un homme, environ vingt ans, veste de ski. « - Bonjour M. Pierre. Tout le monde est déjà passé ? - Ouais ils se sont levés tôt. Je suis un peu courbaturé là. - T'as fait du freestyle ou bien ? - Moi j'ai skié quand j'étais gamin. Ils nous emmenaient sur une piste noire et ils nous laissaient nous démerder. » Cet homme raconte le ski de son enfance, il tutoie Pierre. Il reste environ 20 minutes, il laisse sa place quand quelqu'un arrive et continue à discuter lorsque le guichet est libre. (Notes d'observation, Réception, 30.01.2012)

La caisse : quand les comptables deviennent caissiers

Chaque matin, entre 9h00 et 12h00, des caissiers-comptables de la section comptabilité descendent au rez-de-chaussée afin de se transformer – comme ils se qualifient – en « caissiers » du Service des tutelles d'adultes. Ils ont donc des contacts réguliers avec des majeurs protégés. Ces derniers prennent leur ordre de paiement à la réception et viennent ensuite à la caisse, ils donnent leur ordre de paiement et en échange, les caissiers leur remettent l'argent qui leur est dû. Au début du mois, il peut y avoir trois cents à quatre cents adultes sous protection par matinée. Au milieu du mois, cent cinquante à deux cents majeurs protégés passent à la caisse.

Comme nous l'avons vu plus haut, la fréquence de paiement et la somme versée sont décidées conjointement avec l'assistant social et le gestionnaire. Les caissiers effectuent seulement les paiements demandés, ils ne peuvent pas prendre de décisions sur les finances des bénéficiaires d'un mandat de protection.

On voit les pupilles à la caisse, mais c'est tout. Je ne connais pas les pupilles, vraiment. Je les connais un peu, parce qu'il y en a qui sont attachants, et quand je les vois à la caisse, c'est comme ça que je les connais. Mais sinon, je ne connais pas leur dossier, leur situation, leur parcours, rien. C'est vrai que parfois c'est difficile, quand il y a en a qui viennent et qui demandent des choses qu'on ne peut pas faire. S'il dit qu'il veut partir en vacances, et moi je ne peux rien faire pour lui... (Entretien, comptabilité, STA, 12.01.2012)

L'Unité de gestion des biens mobiliers : « Tout le temps à l'extérieur ! »

Trois personnes travaillent dans ce service, un préposé aux inventaires, un commis administratif et un aide. Ils sont chargés de gérer les biens mobiliers des majeurs protégés, notamment lors de déménagements ou d'inventaires des biens. Ils se déplacent et se rendent dans les appartements des adultes sous protection. Pour ce faire, ils doivent bénéficier d'autorisations.

C'est une photocopie recto-verso avec deux autorisations standards : la décision du Tribunal tutélaire qui autorise le Service des tutelles d'adultes à faire l'inventaire des biens mobiliers des personnes dès qu'elles sont sous mandat, avec le but de protéger ces biens, car cela fait partie du mandat. L'autre autorisation est signée par les trois cheffes de section du Service des tutelles d'adultes et autorise l'équipe de l'Unité de gestion des biens mobiliers à faire les visites à domicile et réaliser l'inventaire. Car, en principe, c'est le travail de la tutrice (les cheffes de section) mais l'UGBM le fait à la place des tutrices. Quand l'UGBM fait les visites, ils prennent cette autorisation avec eux, au cas où, car parfois les pupilles résistent et ne veulent pas les laisser entrer, ayant peur que le

Service des tutelles d'adultes vende leurs biens. Pour chaque visite, ils prennent aussi, et obligatoirement, la décision du Tribunal tutélaire qui concerne le pupille en question. C'est un document que l'assistant social leur transmet avant de faire la visite : c'est à la fois la « commande » de faire la visite et un document pratique qui comporte l'adresse, la mesure (tutelle, curatelle), les initiales de l'assistant responsable. (Notes d'observation, avec l'UGBM, STA, 16.01.2012)

Afin de finaliser les rapports d'entrées au Tribunal tutélaire, les professionnels de l'Unité de gestion des biens mobiliers sont chargés d'effectuer un inventaire du mobilier et des affaires personnelles du majeur protégé. Plus rarement, ils font aussi un état des lieux de sortie pour les adultes sous protection allant vivre dans des foyers ou institutions.

9h30 : premier rendez-vous. C'est le cas d'une vieille dame (près de 80 ans) qui vient de déménager dans un Etablissement médico-social, mais qui a encore son appartement. Son frère est venu, avec sa femme, pour le rendez-vous. Il faut faire l'inventaire pour le dossier. Je pense à rester à la porte, mais je suis invitée par tous, le frère et sa femme me serrent la main, me souhaitent une bonne année et ne posent pas de question concernant ma position ou qui je suis. Le frère et sa femme ont déjà trié quelques affaires personnelles (photos, vêtements, etc.), mais le reste sera probablement vendu, car la dame veut éviter de payer double : pour l'Etablissement médico-social et l'appartement. Alors, l'appartement sera « rendu » à la régie. Pendant que l'un fait l'inventaire, l'autre explique au frère comment se déroulera la suite de la procédure : l'inventaire sera donné à l'assistant social, et transmis au Tribunal, et c'est l'assistant social qui décidera sur le reste avec la pupille. La femme du frère me dit que la pupille « avait trop de livres, je ne sais même si elle les a tous lus ou pas... mais elle a des livres qui rendent fou, c'était certainement ça ! Ouais, elle voulait tout le temps maigrir et tout... ». Voici quelques-uns des titres des livres qu'elle me montre : « Des phénomènes inexplicables », « La vie après la vie », etc. Mais je vois d'autres livres intéressants, sur la musique etc. Le frère me demande si je connais quelqu'un qui aimerait bien prendre ces livres. Je dis qu'ils peuvent les vendre au marché aux puces et il aime bien l'idée. Quoique, je me dis que je ne refuserais pas une bonne partie de ces livres ! Le couple se sent soulagé d'avoir su que le Service des tutelles d'adultes va les aider à vider l'appartement – ils ne savaient pas comment faire, quelles procédures suivre, etc. (Notes d'observation, avec l'UGBM, STA, 16.01.2012)

Ils organisent des déménagements et la vente de certaines affaires préalablement décidée par l'assistant social et le majeur protégé. Le Service des tutelles d'adultes possède un garde meuble de trois étages au sous-sol. L'Unité de gestion des biens mobiliers garde des affaires, que l'adulte sous protection peut venir chercher en tout temps avec l'accord de l'assistant social.

Certains assistants sociaux ont indiqué que lorsqu'ils n'avaient pas de temps à disposition pour aller faire des visites, ils demandaient à l'Unité de gestion des biens mobiliers d'aller à la rencontre des bénéficiaires d'un mandat de protection. De cette manière, une personne du Service des tutelles d'adultes peut s'assurer de leur état de santé. Les assistants sociaux peuvent aussi faire des demandes qui ne rentrent pas forcément dans le cadre de la gestion des biens mobiliers.

14h00 : on part pour le troisième rendez-vous de la journée, qui est plutôt un cas d'urgence, car une assistante sociale a demandé de faire la visite, et il n'a pas refusé car il avait le temps. C'est un état des lieux de sortie d'un jeune garçon dans un foyer (Etablissement public d'insertion, centre de réinsertion). En général, l'UGBM ne s'occupe pas des états des lieux de sorties dans les foyers, car le travail est fait par l'institution même. Cette fois, c'est une exception, mais il ne comprend pas pourquoi ils ont été convoqués. La procédure se passe bien, le jeune garçon a déjà pris toutes ses affaires, il ne reste que les meubles du foyer (lit, bureau, etc.). Tout est noyé de poussière, mais ils disent après « il avait fait beaucoup d'effort, c'est bien ». Il n'y a pas de formulaire à signer comme à l'habitude, alors on repart tout de suite après. (Notes d'observation, avec l'UGBM, STA, 16.01.2012)

L'Unité mobile de soutien : les distributeurs d'argent itinérants

Certains majeurs protégés ne pouvant pas se déplacer reçoivent leur argent directement à la maison, des mains des collaborateurs de ce service. Ces derniers partent alors chaque matin avec l'argent de cinq à onze adultes sous protection, pour se rendre à

leur domicile. Ils se déplacent en ville de Genève avec un maximum de 3'000 CHF dans une mallette. Ils sont munis d'une fiche de rapport et de l'ordre de paiement.

Ils ne connaissent pas forcément la situation des majeurs protégés et se sentent parfois démunis face à cette incertitude. Ils se déplacent en bus ou en voiture, selon les quartiers. Lorsque les majeurs protégés se montrent énervés et rouspètent, ils disent éviter la discussion, et attendent que ces derniers se calment. Ils donnent l'argent, font signer l'ordre de paiement préparé par les gestionnaires et s'en vont.

Ces rencontres durent de cinq à quinze minutes. Ces visites permettent aux adultes sous protection un contact humain, en plus de recevoir leur argent. Des rapports sont remplis lorsqu'il y a des informations importantes à transmettre à l'assistant social ou lorsque des demandes sont faites. En voici un exemple dans l'observation faite durant une tournée avec l'Unité mobile de soutien :

La quatrième dame a une cinquantaine d'années et est en fauteuil roulant. Son appartement sent l'urine. L'appartement est adapté à son handicap (rampe à l'entrée), en regardant à l'intérieur, on voit un appartement pas très bien rangé, des habits traînent un peu partout. Elle est sous curatelle. Elle nous laisse aussi sur le pas de la porte, elle signe et à l'air contente de voir que moi, une jeune travaille, parce « qu'il faut bien les occuper ces jeunes, sinon ils ne foutent rien ! ». Elle se plaint que ça fait des mois qu'elle a demandé une machine à laver et que personne ne fait rien et que déjà elle est handicapée, elle ne va pas tout faire à la main. Sonia le note dans son rapport et promet même d'en parler directement à son chef dès qu'elle rentre. Plus tard dans l'ascenseur, elle me dit que c'est parce qu'elle est handicapée qu'elle fait ça. (Notes d'observation, avec l'Unité mobile de soutien, 26.01.2012)

Ce travail générerait une certaine appréhension auprès des préposés de l'Unité mobile de soutien. Parcourir la ville de Genève avec une mallette remplie d'argent n'est pas sans risque. Ils modifient alors leurs parcours chaque jour pour ne pas être repéré et ainsi éviter de se faire voler ou agresser.

6.2.5 La « nouvelle » direction

Lorsque les collaborateurs évoquent la direction, ils utilisent l'adjectif « nouvelle ». Pourtant, la directrice occupe ce poste depuis juillet 2008 et, concernant la direction, le dernier changement en date dans l'organigramme remonte à août 2010.

La direction (...), elle est nouvelle. (Entretien, gestionnaire, STA, 16.12.2011)

Je l'ai reproposé à la nouvelle direction, ils ne voulaient pas. (Entretien, contrôleur qualité, STA, 09.03.2012)

La direction est constituée d'une directrice, juriste de formation, d'un adjoint responsable de l'administration et de l'organisation, et d'un responsable des finances et de la gestion.⁶⁰ Ils sont secondés par deux secrétaires de direction, une aide secrétaire, un adjoint financier et un contrôleur qualité.

Rôle et fonctions

Leur rôle est de diriger ce service, ils sont l'intermédiaire entre le Département de la solidarité et de l'emploi (DSE) et les collaborateurs du service.

⁶⁰ Selon l'organigramme du Service des tutelles d'adultes de novembre 2011. Notons que l'organigramme a été modifié dans le courant de notre enquête.

A l'interne, la direction se voit confronter au problème du cloisonnement des sections. Chaque section travaille de manière hétérogène, ce qui complique sa tâche. Elle doit alors trouver des moyens afin d'harmoniser les pratiques pour constituer un service et non trois sections.

Ses champs d'action

Cette direction utilise une palette de compétences afin d'améliorer le fonctionnement du service. Les personnes à la tête de ce service ont des champs d'actions dans le juridique, l'organisationnel, la sécurité, les ressources humaines, la gestion et les finances. Toutefois, le volet purement social n'est pas représenté à la direction de ce service. Autrefois, il l'était. D'une certaine façon, l'absence de connaissances spécifiques du travail social, régulièrement critiquée par les collaborateurs du service, vient confirmer le fait que le service est de moins en moins « social » en réalité.

La direction, spécialisée dans le juridique, cherche à s'appuyer sur les marges de manœuvre offertes par le nouveau droit 2013 afin de construire de nouvelles modalités de fonctionnement.

Ses réformes

La scission du Service du tuteur général avait apporté son lot de troubles et d'inquiétudes. Les collaborateurs du Service des tutelles d'adultes ont fait part à plusieurs reprises de leurs doléances. A plusieurs reprises, la presse s'est faite l'écho du malaise ressenti à l'interne. Une page semble être tournée et désormais la direction œuvre sur plusieurs fronts : l'amélioration des conditions de travail à l'interne, notamment en ce qui concerne la protection et la sécurité du personnel (création de guichets plus sécurisés), mais elle est surtout concentrée sur deux réformes :

La création d'une section indépendante regroupant tous les gestionnaires, avec le recrutement d'un chef de section à l'externe. Les gestionnaires ont exprimé le besoin d'avoir une hiérarchie directe spécialisée dans leur travail. Trois sections seront toujours comptées, deux pour les assistants sociaux et une pour les gestionnaires.

La création d'une cellule d'ouverture des mandats. Le Service des tutelles d'adultes pourra alors consulter les demandes de mandats faites au Tribunal tutélaire afin d'évaluer si oui ou non le mandat tutélaire est approprié et s'il doit être confié au Service des tutelles d'adultes. L'idée ici est d'organiser un travail d'instruction, qui d'après la direction du service n'est pas suffisamment mené au Tribunal tutélaire, faute de temps.

En acceptant de déléguer cette instruction des dossiers au Service des tutelles d'adultes, l'autorité tutélaire pourrait ainsi bénéficier du conseil des tuteurs et curateurs que sont les collaborateurs du Service des tutelles d'adultes.

Ces deux réformes d'importance touchent à deux sources récurrentes de tensions : la première, à l'intérieur, entre assistants sociaux et gestionnaires ; la seconde, à l'externe, engage les relations entre le Service des tutelles d'adultes et son autorité de tutelle.

6.3 Relations de travail : entre polarisation et coopération

Comme décrit auparavant, le travail au Service des tutelles d'adultes est partagé entre différentes personnes, qui ont chacune un rôle à remplir. Dans cette section nous revenons sur les relations de travail au sein du Service des tutelles d'adultes.

6.3.1 Les assistants sociaux et les gestionnaires : négociations entre impératifs sociaux et budgétaires

Dans la plupart des cas, la gestion et le suivi des dossiers des majeurs protégés sont faits en binôme, à savoir à travers le partage du dossier entre l'assistant social et le gestionnaire. Comme nous l'avons déjà mentionné, l'assistant social s'occupe de l'aspect social du dossier et le gestionnaire de son administration financière. Pourtant, ce partage, qui paraît rationnel théoriquement, n'est en pratique pas si évident à faire vivre.

Il y a un terrain favorable à des frictions entre le travail réalisé par les assistants sociaux et les gestionnaires, car ils doivent souvent négocier entre les impératifs sociaux et les impératifs budgétaires des majeurs protégés. Il n'est pas toujours facile de prendre une décision en commun, ce qui peut générer des incompréhensions des deux côtés, comme nous le raconte une assistante sociale :

Parfois il faut se battre un peu pour obtenir de l'argent. On ne comprend pas toujours leurs décisions, surtout quand le pupille a de l'argent. De plus, ils méconnaissent souvent la situation sociale. Le gestionnaire veut de la marge, c'est une sécurité pour lui, la garantie qu'il ne sera pas dans le rouge. (Entretien, assistante sociale, STA, 12.01.2012)

La collaboration entre l'assistant social et le gestionnaire peut-être difficile à très difficile. Il faut avoir la même idéologie de travail, la même vision des choses. (Entretien, gestionnaire, STA, 16.12.2011)

Le travail en binôme offre deux visions qui « s'opposent », et comme l'explique un gestionnaire, les assistants sociaux sont du côté « sensible » du travail, et eux, les gestionnaires, du côté « objectif ». Cette dynamique a des conséquences sur les relations de travail au sein du binôme. Les professionnels de chaque côté questionnent la légitimité du travail de l'autre, jusqu'au point où ce même gestionnaire déclare :

On est de moins en moins une entreprise sociale, est-ce que l'assistant social doit continuer à s'appeler « social » ? (Entretien, gestionnaire, STA, 16.12.2011)

6.3.2 Entre les sections : hétérogénéité des pratiques et peu de relations

Les pratiques de travail au Service des tutelles d'adultes ne sont pas toujours harmonisées. Chaque assistant social et chaque gestionnaire semblent faire son travail différemment, comme l'évoque une assistante sociale :

Actuellement, on fonctionne chacun pour soi. Si j'ai un problème, j'appelle le directeur du service en cause et je demande les infos. Pour moi, ce n'est pas très gênant, mais imaginer que les vingt et un assistants sociaux, on fasse ça. (Entretien, assistante sociale, STA, 25.01.2012)

Ainsi, chaque assistant social et chaque gestionnaire se retrouve avec des pratiques individualisées et presque personnelles. Même si le travail à faire reste inchangé, il est fait différemment selon la personne. Ces différences de pratiques sont étayées par notre constat que chaque assistant social et gestionnaire nomme un réseau de services différents les uns des autres : ils ne disposent pas d'un seul et unique réseau de professionnels, un réseau qui serait institutionnalisé au niveau organisationnel du Service des tutelles d'adultes. Une assistante sociale souligne ce point :

Je regrette, qu'au niveau du Service des tutelles d'adultes, il n'y ait pas de lien avec les partenaires. Parce que, du coup, chacun fait à sa sauce. Avant, avec l'ancienne direction, il y avait des protocoles à suivre quand on travaillait en collaboration avec certains partenaires. Mais ces protocoles n'ont pas été renouvelés, les pratiques se sont perdues. (Entretien, assistante sociale, STA, 25.01.2012)

Les différentes pratiques de travail se reflètent aussi entre les trois sections. Interrogés sur leurs appuis et leurs personnes ressources en cas de doutes et de difficultés, les assistants sociaux et gestionnaires disent compter presque uniquement sur leur cheffe de section : jamais une cheffe d'une autre section n'a été citée. Nous pouvons même dire que chaque section fonctionne comme en « silo » : chacune avec ses pratiques.

En somme, les trois sections apparaissent comme fermées, les professionnels ne demandent pas de conseils à une autre section et la communication entre professionnels se fait presque exclusivement à l'intérieur de leur section. Il y a une séparation parfois rigide entre les sections : la communication entre elles semble faible. Pourtant des colloques inter-sections sont organisés sur certains sujets, mais aux dires de certains ils sont encore trop rares.

Depuis quelques mois, quand ce n'est pas annulé ou déplacé, on a mis en place des colloques de tous les assistants sociaux du Service des tutelles d'adultes. Mais par exemple cette semaine ça a été annulé. C'est une demande de la délégation du personnel à la Direction. (...) ils annulent, alors qu'on en a besoin. C'est un colloque pour harmoniser nos pratiques, parce qu'on est beaucoup d'assistants sociaux avec des profils et des connaissances différents. (Entretien, assistante sociale, STA, 25.01.11)

6.3.3 Entre la direction et les collaborateurs : des incompréhensions mutuelles

Les relations entre la direction et les autres professionnels du Service des tutelles d'adultes semblent être marquées par une incompréhension mutuelle. Les collaborateurs évoquent fréquemment leurs inquiétudes face à une direction qui leur paraît ne pas connaître leur travail :

On n'est pas connu par la population, les politiques et même par notre direction, ils ne savent pas ce qu'on fait. (Entretien, assistante sociale, STA, 25.01.2012)

Ce ressenti de la méconnaissance de leur travail est partagé aussi par d'autres professionnels du service, comme en témoigne cette collaboratrice parlant de valorisation du travail au sein du Service des tutelles d'adultes :

Mais la direction, non. Je ne sais pas pourquoi. On pourrait être mieux valorisé, mais je crois que comme ce n'est pas un poste à responsabilité, on n'a pas la vie de quelqu'un dans nos mains, alors on est mis de côté. Je crois qu'ils ne se rendent pas compte du travail qu'on fait. (Entretien, collaboratrice, STA, 29.03.2012)

Pourtant, au travers des réformes en cours, la direction cherche à établir la position du Service des tutelles d'adultes au sein du concert des services sociaux du Canton. Ses choix et ses innovations ne semblent toutefois pas totalement connus ou partagés des collaborateurs des sections. Cet état de faits est en partie imputable à la crise d'identité que traverse le Service des tutelles d'adultes : un service social spécialisé dans les tutelles ou un service social généraliste, de dernier recours, capable de prendre en charge les situations les plus complexes et les causes administratives perdues ? Collaborateurs et cadres de l'institution n'ont pas tous les mêmes opinions à ce sujet.

6.4 Enjeux et controverses du travail au Service des tutelles d'adultes

Au début de ce chapitre, nous avons présenté les pratiques de travail des différents collaborateurs du Service des tutelles d'adultes. Dans cette partie-ci, nous tournons une fois encore notre regard sur ces pratiques pour faire émerger les enjeux et les controverses du travail au Service des tutelles d'adultes. Nous discutons six enjeux du

travail : le bricolage et la créativité, la légitimité ou l'illégitimité de certains dossiers, la non-collaboration des majeurs protégés, le contrôle social exercé sur des majeurs protégés, la surcharge de travail et le travail avec quatre populations

6.4.1 Entre bricolage et créativité

Le travail au Service des tutelles d'adultes semble être marqué par un va-et-vient entre deux pôles : la créativité et le bricolage. D'une part, compte tenu des caractéristiques de la population avec laquelle le Service des tutelles d'adultes travaille, la créativité apparaît comme enjeu fondamental pour assurer les dimensions de la protection. En effet, les situations des majeurs protégés sont incertaines et très changeantes, elles demandent une certaine créativité de la part du personnel du Service des tutelles d'adultes afin de trouver des solutions innovantes aux différents types de problèmes rencontrés.

Il faut être très créative pour trouver des ressources. Le Service des tutelles d'adultes, c'est un service de résolution de problèmes. (Entretien, cheffe de section, STA, 23.11.2011)

Ces problèmes peuvent être de différentes natures, comme quand il s'agit de chercher, pour le majeur protégé, une rente supplémentaire, un logement, un suivi médical, une activité. Cette notion de créativité s'applique particulièrement aux problématiques liées au logement et aux aspects financiers. L'assistant social doit « se débrouiller », donc être créatif, pour trouver des solutions qui ne sont pas toujours évidentes :

Parfois, je cherche dans d'autres cantons, par exemple le Centre d'accueil pour adultes en difficulté à Saxon dans le Valais. Un jeune dont je m'occupe est allé là-bas mais il fumait et tous les autres patients ont commencé aussi à fumer alors ça n'a pas fonctionné. (Entretien, assistante sociale, STA, 19.12.2011)

La créativité déployée par les professionnels est perçue comme positive et valorisante, car elle leur permet d'observer le résultat concret de leur travail.

J'aime être créative, essayer de trouver des ressources, des opportunités qui permettent à la personne de valoriser ses compétences. (Entretien, assistante sociale, STA, 19.12.2011)

C'est aussi agréable de voir le résultat de notre travail, quand des demandes aboutissent par exemple. Ou qu'on obtient des fonds. Le contact avec certains pupilles est aussi agréable. On se réjouit des petites choses. (Entretien, assistante sociale, STA, 12.01.2012)

La créativité décrite jusqu'ici a pourtant une double facette. Elle peut être perçue d'avantage comme du bricolage. En effet, ce bricolage réalisé tous les jours peut être vu comme négatif et déqualifiant. Le bricolage continu donne l'impression que le travail de l'assistant social n'est jamais complètement adapté, et que celui-ci n'arrive pas à trouver une solution permanente et adéquate pour les majeurs protégés. Le fait de ne pas avoir une procédure standardisée dans ses recherches constantes – de logement, de rentes supplémentaires, etc. – peut finir par dévaloriser le travail, sachant que l'on ne peut que très rarement clôturer un dossier et trouver des solutions durables et permanentes. Souvent, les professionnels ont l'impression de travailler plus dans l'urgence que de faire un travail de fond et d'accompagnement.

Mon activité est très morcelée, on est sous pression constante de l'urgence. Il y a une nécessité à prioriser les tâches puisque de toute manière on ne pourra pas exécuter toutes les tâches qu'on devrait faire. Il faut déterminer ce qu'on va réellement faire. (Entretien, assistante sociale, STA, 19.12.2011)

6.4.2 Légitimité ou illégitimité de certains dossiers

Les collaborateurs du Service des tutelles d'adultes questionnent, voire contestent, la légitimité et la raison d'être d'une partie des dossiers. Les dossiers qui ne présentent pas une plus-value au Service des tutelles d'adultes sont parfois considérés comme « illégitimes » : ils demandent du travail qui pourrait être fait par un autre service et l'assistant social et/ou le gestionnaire ont peu à faire.

Oui. Il y a des mandats sans objet : quand il n'y a rien à gérer. Le classique, c'est les personnes âgées. Elles sont à l'hôpital de gériatrie, sur le site de Belle-Idée et vont aller à l'EMS. Si elles acceptent, un assistant social des HUG peut s'en occuper. Il faut liquider l'appartement. (Entretien, assistante sociale, STA, 19.12.2011)

Ce sont des dossiers où le travail devient plus mécaniquement administratif et le travail social du Service des tutelles d'adultes, l'accompagnement, le suivi disparaît. Le cas des curatelles volontaires et de gestion est fréquemment évoqué.

Les curatelles de gestion, par exemple, quelqu'un est en institution, en EMS, il y a des choses à gérer, résilier un bail, là il faut un pouvoir pour le faire. On ne fait pas du service social, ce dernier est assuré par l'institution. (Entretien, cheffe de section, STA, 23.11.2011)

Parfois, dans les cas de curatelles volontaires, après une stabilisation, le travail avec la personne protégée devient un travail de gestion des finances. Ces types de dossiers retirent la particularité du travail d'assistant social au Service des tutelles d'adultes, puisqu'il n'est plus nécessaire de mener une réflexion sur le dossier et sur les stratégies à adopter. Selon certains professionnels, il y a des majeurs protégés qui deviennent, alors, de « bons assistés » :

Oui, il y a des dossiers qui pourraient être pris en charge ailleurs. D'autres services pourraient se spécialiser dans les mesures de tutelles aussi. Parce que, ici, on a des pupilles qui deviennent les « bons assistés », alors, pour eux c'est confortable d'être pris en charge. On fait leur comptabilité. (Entretien, cheffe de section, STA, 13.01.2012)

Un autre exemple de dossiers « illégitimes » ce sont les dossiers dans lesquels une rente plus élevée à 50'000 CHF est découverte après que la personne protégée ait été placée au Service des tutelles d'adultes. Une fois la rente découverte, le dossier doit être retiré du Service des tutelles d'adultes. Or, l'assistant social et/ou le gestionnaire aura déjà travaillé longuement sur ce dossier :

Par exemple, une dame qui est sous tutelle, elle a des problèmes de mémoire. Elle était sous tutelle privée, puis son revenu a diminué, alors elle est passée au Service des tutelles d'adultes. Après, on a découvert de l'argent caché (130'000 CHF), donc elle est passée de nouveau à un tuteur privé. Donc, on a fait le travail pour rien ! (Entretien, gestionnaire, STA, 09.12.2011)

Ceci donne l'impression aux professionnels d'une perte de temps dans leur travail, puisqu'ils se sont occupés d'un dossier qui ne devait pas leur être confié. Encore une fois, la plus-value du Service des tutelles d'adultes n'est pas de mise, selon les professionnels, et leur travail est considéré comme inutile.

Enfin, un cadre du service distingue à la fois les dossiers pour lesquels les professionnels du Service des tutelles d'adultes seraient « trop équipés » et ceux qui correspondraient au type d'intervention qui représente leur plus-value :

On est formé, équipé pour répondre à des besoins pour lesquels la société, d'autres ne peuvent plus répondre. Mais dans certains cas, ça pourrait être plus léger, on est trop équipé. Par exemple, pour des personnes âgées qui vivent chez elles ou les personnes âgées en EMS, on fait le contrôle des EMS, mais les EMS ne pourraient-ils pas le faire eux-mêmes ? Ou encore pour des jeunes en difficultés... Tandis que les Diogènes, les alcooliques, les toxicodépendants où vraiment il y a une

grosse intervention sociale, un réseau à mettre en place, alors là oui ! (Entretien, cadre, STA, 11.04.2012)

6.4.3 L'aide sous contrainte : des majeurs qui ne collaborent pas

L'adulte sous protection qui se retrouve entre les mains du Service des tutelles d'adultes fait toujours l'objet d'une décision juridique. Comme souligné à maintes reprises par les professionnels de l'Hospice général et des Hôpitaux universitaires de Genève, ainsi que par des médecins privés, cette décision n'est pas toujours prise en collaboration avec les bénéficiaires.

Ils sont réfractaires aux soins, donc si, en plus, on leur impose une mesure tutélaire, ils vocifèrent, ils sont toujours opposés et ne collaborent pas. Je faisais alors un certificat médical, ce qui suffit au juge. La lettre, c'est seulement quand le patient collabore, ça prouve qu'il est d'accord et, du coup, ils ne peuvent pas prendre un avocat pour se défendre. Dans ces cas-là, lors de l'audience, ils étaient présents avec moi. Maintenant que je réfléchis, lorsque je faisais des demandes de mise sous mandat, j'étais toujours seul le jour de l'audience, le patient ne se présentait jamais. (Entretien, psychiatre, 06.01.2012)

Ce psychiatre nous explique que bien que certaines demandes se fassent en collaboration avec le patient, certaines d'entre elles sont faites pour des patients réfractaires aux soins et opposés à cette demande. De ce fait, le Service des tutelles d'adultes se trouve parfois à devoir exécuter une mesure tutélaire pour une personne qui n'est pas collaborante.

Cette non-collaboration représente un des enjeux du travail au sein du Service des tutelles d'adultes, car ils sont mandatés dans le cadre d'une décision juridique, pour effectuer le suivi de personnes n'en voulant pas ou ne comprenant pas les raisons pour lesquelles elles sont sous mandat, par exemple, certaines personnes ayant une maladie psychique. Cela représente un aspect de leur travail qui peut être difficile, car comment aider une personne qui ne le veut pas ? De plus, comme nous l'explique une cheffe de section, la personne non-collaborante se met en position de « précarisation » ce qui n'est pas pour faciliter leur travail :

Au centre, nous avons un client qui a une ordonnance du Tribunal tutélaire qui bénéficie d'une privation extraordinaire. C'est accepter une aide sous contrainte. C'est devoir gérer le paradoxe qui est le nôtre. L'aide doit être demandée pour être constructive. Nous, le juge a décidé qu'ils ont besoin d'aide. La clef est de permettre de faire un travail constructif pour accepter de faire des choses pour qu'ils retrouvent de la dignité et éventuellement reprennent les choses en main. (...) Sans la collaboration de la personne, on ne peut rien faire. Une personne peu collaborante se met en précarisation. (Entretien, cadre, STA, 23.11.2011)

La non-collaboration peut rendre un dossier plus lourd, car le travail des assistants sociaux et des gestionnaires se dédouble pour trouver des solutions à la non-collaboration – qui peut être reliée à un refus du mandat, et aussi à une incompréhension de la situation de la part des majeurs protégés – et aux problématiques qui se posent. C'est ce que nous explique ce gestionnaire évoquant les difficultés d'un de ces dossiers :

La pire situation possible, c'est une tutelle volontaire. C'est quelqu'un qui est au chômage, endetté, alcoolique et malade. S'il fait les démarches nécessaires, il aura plus de prestations, jusqu'à 50'000 CHF. Mais il ne le fait pas, il ne va pas chez le médecin, il ne cherche pas du travail. Des cas comme ça, on ne sait pas comment gérer ! (Entretien, gestionnaire, STA, 9.12.2011)

Dans les cas de curatelle volontaire, les collaborateurs du Service des tutelles d'adultes peuvent mettre en place une stratégie pour écarter la contrainte qu'implique de travailler avec des personnes non-collaborantes. En effet, comme le mandat en place a fait l'objet d'une demande volontaire, il peut être relevé dans les cas de non-collaboration. En revanche, cette pratique n'est pas possible dans les cas des mandats non-volontaires.

Questionné sur ses relations avec les majeurs protégés, un gestionnaire explique ce mécanisme :

En cas de non collaboration, il y a la possibilité de dénoncer au Tribunal tutélaire. Si c'est une curatelle, le pupille peut aussi demander la mainlevée. Souvent, ils reviennent deux ou trois ans après, sous tutelle. Mais on demande quand même la mainlevée, on ne peut pas travailler sans collaboration. Pour les demandes volontaires, parfois, la personne ne veut plus de la mesure qu'elle a demandée. Ce n'est pas ce à quoi ils s'attendaient. On fait une relève. On ne peut pas travailler avec une personne qui ne collabore pas. (Entretien, gestionnaire, STA, 16.12.2011)

6.4.4 Le contrôle social

La question du contrôle social des assistants sociaux et des gestionnaires sur les majeurs protégés apparaît comme un des enjeux du travail réalisé au Service des tutelles d'adultes. Le contrôle social est généralement compris comme des pratiques visant à maintenir la conformité des individus aux normes de leur milieu social. En imposant la conformité, le contrôle social à la fois soutient la cohésion sociale et instaure des rapports de domination. Dès les années septante, la dimension du contrôle social du travail social fait l'objet d'une abondante littérature (Gottraux 2012). Aujourd'hui, il semble que le contrôle est l'objet de réflexions des professionnels sur leur propre travail, comme le montre cet extrait d'entretien.

On a besoin de plus de sécurité. Et de la protection de personnes... du contrôle social. Protection contre eux-mêmes et protection de la consommation – par exemple de Cablecom qui sont malhonnêtes – et aussi il y a ainsi moins de gens à la rue, moins de revendication dans la rue car ces gens ont un logement, il n'y a pas de bruit dehors, car ils dorment à l'hôtel. C'est le paradoxe de notre travail. Travailler ici, c'est accepter ces deux pendants du travail : protéger et contrôler (Entretien, cheffe de section, STA, 23.11.2011)

Au Service des tutelles d'adultes, le contrôle social a plusieurs facettes. Tout d'abord, l'argent du bénéficiaire d'un mandat de protection est contrôlé par l'assistant social et le gestionnaire. Cette gestion, nous dit un professionnel du service, devrait se faire « en bon père de famille » (entretien, cadre, STA, 11.04.2012), ce qui ramène donc à des normes sociales. Le « bon usage » de l'argent ne fait pas l'objet d'une définition légale, mais d'un consensus. Un usage de l'argent qui ne correspondrait pas à ce consensus justifie même un mandat pour cause de « mauvaise gestion » ou de « prodigalité » (article 347 du Code civil suisse). Nous avons vu que les majeurs protégés reçoivent à fréquence régulière une certaine somme d'argent censée couvrir leurs dépenses ordinaires. Pour les dépenses extraordinaires, la personne protégée doit demander l'accord de son assistant social et produire une quittance. Ainsi, ce système assure un contrôle non seulement du montant mais aussi du type de dépenses de l'individu sous mandat.

La théorie du contrôle social met en évidence le système de sanctions positives ou négatives qui vise à assurer la conformité des individus à des normes. Nous avons pu constater différentes sanctions appliquées par le Service des tutelles d'adultes. Par exemple, si la personne protégée se montre raisonnable dans son usage de l'argent, des plus gros montants lui seront remis à un rythme plus espacé (entretien, ancienne assistante sociale, STA, 25.10.2011).

Un autre exemple, une personne dont le comportement est jugé correct peut obtenir le droit de rencontrer son assistant social non plus à la réception mais dans le bureau de ce dernier. Et au contraire, le mauvais comportement d'un majeur protégé lors de ses visites au Service des tutelles d'adultes peut lui valoir une interdiction de locaux. Une cheffe de section interrogée sur les raisons pour lesquelles certains majeurs protégés sont reçus dans les bureaux et d'autres à la réception explique :

Simplement, les pupilles violents on ne le reçoit pas dans les bureaux et j'ai mis en place une procédure pour ces cas-ci. Je demande à mes assistants sociaux de me signaler ces cas directement. Le plus souvent, je reprends moi-même la gestion de ces cas de violence et j'instaure une procédure. En premier, il y a l'interdiction de les recevoir dans le bureau et, d'autre part, c'est moi qui reprends la gestion du dossier. Comme ça, il ne voit plus l'assistant social mais la curatrice et cela semble fonctionner comme un effet de punition. On rigole moins avec la curatrice. (Entretien, cheffe de section, STA, 30.03.2012)

L'accompagnement à distance, par le truchement d'un réseau – comme développé plus haut – est également une forme de contrôle social. Comme l'expliquent les collaborateurs de l'Unité mobile de soutien, ils peuvent rapporter les problèmes qu'ils auraient constatés chez une personne sous mandat à l'assistant social de ce dernier. Comme pour le contrôle de la gestion de l'argent, cette forme de contrôle à distance vise à la fois la conformité de l'individu aux normes sociales et sa sécurité. Comme le résume la cheffe de section citée plus haut, « c'est le paradoxe de notre travail (...) : protéger et contrôler ».

6.4.5 Une surcharge au-delà des chiffres

Le Service des tutelles d'adultes se dit et se sent un service surchargé. Cette surcharge est présentée par les collaborateurs du service comme directement indexée sur le volume de dossiers à traiter, la difficulté à les gérer et le fait qu'ils sont peu nombreux pour absorber une telle charge de travail.

Pourtant, à partir de l'analyse des entretiens au Service des tutelles d'adultes, nous avons pu constater que cette surcharge n'est pas uniquement reliée à l'augmentation du nombre de dossiers ou au nombre de dossiers par collaborateur. Il y a d'autres éléments qui jouent un rôle fondamental dans le ressenti de cette surcharge.

Un premier élément est la difficulté à évaluer la charge d'un dossier. Comme souligné auparavant, les cheffes de section ont des stratégies lors de l'attribution des dossiers dans leur section et essaient de ne pas donner trop de dossiers lourds à une même personne : Pourtant, cette tâche n'est pas toujours évidente car les majeurs protégés sont dans des situations délicates qui peuvent évoluer et un dossier qui a une apparence simple peut se complexifier et devenir un dossier plus lourd à gérer :

C'est très compliqué de faire cette distinction... ils sont tellement spécifiques... ils sont très difficiles à évaluer... je peux dire que ceux qui arrivent du Tribunal, et qui comprennent une maladie mentale, ils peuvent être très difficiles... c'est compliqué de dire en quoi il y en a quelques-uns qui sont plus difficiles que les autres... par exemple, on a des curatelles volontaires, vous voyez, quelqu'un qui n'arrive plus à gérer son argent, et ce mandat il peut être extrêmement compliqué. Cette mesure peut demander autant d'attention qu'une autre mesure pour quelqu'un qui a une maladie. (Entretien, cheffe de section, STA, 13.01.2012)

Mais bon il ne faut pas oublier que la plupart des dossiers gestionnaires au départ se révèle en fait souvent sociaux. Parce que un accident arrive et une situation qu'on pensait stabilisée ne l'est plus et alors il faut faire du social. (Entretien, cheffe de section, STA, 30.03.2012)

La manière par laquelle un dossier est partagé entre les collaborateurs du Service des tutelles d'adultes est aussi un des éléments qui contribue à la surcharge du travail. Les débats autour de la question de savoir quelle est la meilleure décision à prendre par rapport à la personne protégée font partie du travail quotidien au Service des tutelles d'adultes. Comme nous l'explique un gestionnaire interrogé sur le travail qu'il doit faire avec les assistants sociaux :

Le gestionnaire contrôle les comptes des pupilles, ce qu'il y a, on fait des traitements, des listes de contrôles, afin de savoir ce qu'il faut faire à l'avenir, et ce en collaboration avec les assistants sociaux. On peut décider si on augmente l'argent, c'est nous qui acceptons des projets, si la pupille

en a les moyens (...). Les décisions de l'assistant social ont des conséquences sur le budget et en sont dépendantes. Il faut toujours connaître la situation pour la gérer, pour savoir si les dépenses sont réalisables. (Entretien, gestionnaire, STA, 18.01.2012)

Ces décisions sont prises au niveau de l'expertise de chaque professionnel, comme l'explique aussi une cheffe de section en disant que chaque collaborateur du service « a des compétences spécifiques ». Pourtant les débats sur les décisions à entreprendre ont un résultat concret dans les pratiques du travail au quotidien. Cette dynamique de travail a un côté positif, car les décisions sont bien analysées avant d'être prises. Mais, en même temps, le fait de devoir trouver un accord entre plusieurs professionnels peut fabriquer de la surcharge ressentie, car les décisions doivent passer par plusieurs niches d'expertise, ce qui prend du temps et peut être parfois éprouvant.

La surcharge de travail est aussi ressentie émotionnellement. Le travail est devenu lourd, car il n'est pas réalisé comme les assistants sociaux et les gestionnaires le voudraient. Cette « pénibilité » du travail a un impact émotionnel, comme en témoigne une assistante sociale et une cheffe de section :

C'est un travail prenant et usant, on est déconsidéré, caché, on est les derniers. On n'est pas connu par la population, les politiques et même par notre direction. Ils ne savent pas ce qu'on fait. Heureusement, nous avons de bons collègues et une bonne cheffe, parce que le job n'est pas gratifiant, on fait de l'aide sous contrainte, personne nous dit merci. On doit faire de l'autosatisfaction. Il y a un gros décalage entre la théorie et la pratique. C'est dur pour les nerfs. Vous savez la première hospitalisation forcée, ça laisse des traces, on n'en ressort pas indemne. Du coup, on est fatigué, on s'en prend à nos proches. C'est psychologiquement dur, on n'a plus de supervision en plus. Mais le travail est génial, mais il manque du temps pour les gens. (Entretien, assistante sociale, STA, 25.01.2012)

Les assistants sociaux font ce qu'ils peuvent, mais c'est compliqué. Ils n'arrivent pas à les suivre comme avant. C'est mathématique, on avait un nombre de dossiers avant, maintenant ce nombre a augmenté, et les assistants sociaux n'arrivent plus à accompagner les majeurs protégés comme il le faut. Alors, les assistants sociaux, ils doivent choisir s'ils suivent plus un pupille qu'un autre, c'est un choix qu'ils doivent faire tous les jours et ce n'est pas facile ! C'est peut-être un choix au détriment d'une personne, alors ils choisissent quelqu'un qui a plus de chance de sortir du mandat. (Entretien, cheffe de section, STA, 13.01.2012)

Cette surcharge émotionnelle est ressentie aussi par d'autres fonctionnaires au Service des tutelles d'adultes, car la quantité de travail et la difficulté de le faire percolent dans tout le service :

Mais c'est vrai que ça fait monter la tension! On rigole beaucoup entre nous, on fait des blagues sur les pupilles parfois, parce qu'il faut! On est tellement sous pression! Alors on se lâche un peu...On est fatigués... il y a des moments où il y a quelqu'un qui ne va pas (un collègue de travail), ça nous est arrivé déjà, et on s'entraide! On est une famille ici. (Entretien, secrétaire, STA, 29.03.2012)

Il y a aussi des gens, comme ce Monsieur qui est SDF, apatride, germanophone et schizophrène, je suis obligée d'aller le voir sur son banc, sinon je le vois jamais. Mais je prends du temps pour y aller. J'ai pas toujours le temps pour aller voir ceux qui sont en institution, on les rencontre moins souvent, mais on prend le temps différemment, avec leur dossier administratif, car ils ont du soutien. Mais c'est vrai que comme on a moins de temps, le côté humain, la rencontre on les fait chaque fois moins... et c'est vrai que ça me laisse des chagrins. (Entretien, assistante sociale, STA, 19.12.2011)

6.4.6 Comment travailler avec quatre populations ?

En se basant sur les points de vue des assistants sociaux du service, nous avons élaboré une classification combinant les différentes populations dont ils s'occupent, le type de travail, ainsi que la légitimité de ce travail et des mandats.

Afin de mieux comprendre cette classification, nous avons établi un tableau (ci-dessous) qui regroupe les quatre catégories de majeurs protégés que nous avons pu dégager de nos analyses. Pour ceci, nous nous sommes inspirés de la catégorisation des relations entre les professionnels et les majeurs protégés élaborée par Bungener (2004), notamment de son tableau que nous avons présenté dans le chapitre 2. Les quatre catégories de notre tableau ressortent du croisement de deux axes : un premier axe dépendance/autonomie du majeur protégé et un second axe aisance/complexité à la fois de la gestion du dossier et du majeur protégé lui-même pour le collaborateur.

Selon la catégorie où se retrouve un majeur protégé les relations entretenues ne seront pas les mêmes, le travail demandé ne sera pas de la même portée et la charge émotionnelle n'aura jamais le même poids.

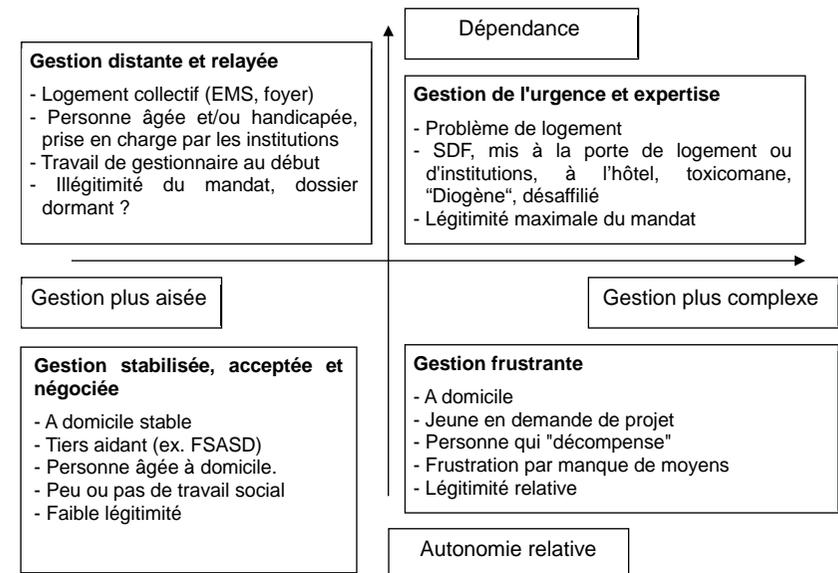


Tableau inspiré de Bungener (2004)

Dans la première catégorie, en haut à gauche du tableau, il s'agit de personnes âgées ou de personnes handicapées qui habitent dans des logements collectifs tels que des Établissements médico-sociaux ou des foyers (Centre-Espoir ou Fondation Foyer-Handicap). Ces personnes sont prises en charge, socialement et médicalement, par l'institution où elles logent. La gestion est ainsi distante, relayée, voire déléguée.

En amont, un travail est effectué par le gestionnaire, au début du mandat lorsqu'il faut assainir la situation financière du majeur protégé et trouver les ressources pour garantir une place dans ces institutions. Une fois la personne en institution, ces situations sont présentées, par les collaborateurs du Service des tutelles d'adultes, comme étant stables et représentant une gestion aisée. Les actions et les déplacements de ces majeurs protégés peuvent être facilement surveillés par les collaborateurs de l'institution et ensuite

signalés, en cas d'inquiétudes, au Service des tutelles d'adultes. Les assistants sociaux du Service des tutelles d'adultes disent être plus « tranquilles » pour les majeurs protégés en institution, sachant que le travail d'accompagnement social est déjà accompli par un autre service.

Le fait d'être placé et d'être suivi dans une institution implique un type spécifique de relation entre les majeurs protégés et les assistants sociaux du Service des tutelles d'adultes, que ces derniers qualifient de relation « médiatisée » comme nous avons pu le constater dans les rapports sociaux périodiques qu'ils adressent au Tribunal tutélaire. La « médiation » résulte du fait que dans la plupart de ces cas, le majeur protégé communique avec son assistant social du Service des tutelles d'adultes par l'intermédiaire d'un assistant social de l'institution où il vit. Puisque ces majeurs protégés sont socialement, et même parfois médicalement, encadrés et ont un lieu de vie « adéquat » et stable, les assistants sociaux du Service des tutelles d'adultes n'ont plus à s'inquiéter pour les aspects sociaux et médicaux de la situation et peuvent dès lors ne gérer que les aspects financiers et administratif en jeu. Les contacts entre les professionnels du Service des tutelles d'adultes et les majeurs protégés deviennent, donc, de plus en plus ponctuels et tournent plus souvent autour des questions d'argent. Les deux citations suivantes illustrent des cas que nous incluons dans cette catégorie.

Par exemple, c'est un dossier que j'ai eu quand je suis arrivée ici, c'est une personne en EMS, donc tout était en place, c'était une administration financière, tout roule alors. (Entretien, assistante sociale, STA, 19.12.2011)

Pour les personnes âgées en EMS, le mandat est utile au départ pour l'entrée en EMS, pour régler les affaires avec l'appartement, mettre de l'ordre. Mais à mon avis, c'est une anomalie dans le système, nous ne devrions pas avoir à suivre ces personnes. Ça nous prend beaucoup de temps, et on ne fait pas de social. C'est de la paperasse, des courriers avec la régie, on n'apporte rien de social. (Entretien, assistante sociale, STA, 25.01.12)

La légitimité du mandat est parfois discutée par les collaborateurs du service. Nous pouvons faire l'hypothèse que ces dossiers, parfois dépeints comme des dossiers dormants permettent de souffler et de faire face aux dossiers plus complexes.

Dans la deuxième catégorie de majeurs protégés, en haut à droite du tableau, nous retrouvons des majeurs protégés rencontrant des problèmes de logement. D'une part, il peut s'agir de personnes vivant ou séjournant en institution mais dont la situation n'est pas stable ou pas encore stabilisée.

Un pupille, il est mis à la porte de Belle-Idée car il consomme à Belle-Idée, là-bas, c'est l'auberge espagnole, ils se baladent en ville, se procurent de la drogue... A Belle-Idée, ce pupille sollicitait d'autres patients, leur demandait de l'argent. Les médecins se sont fâchés et l'ont mis à la porte. (Entretien, assistante sociale, STA, 19.12.2011)

La catégorie comprend les majeurs protégés mis à la porte d'institutions médicales ou de leur logement, mais aussi ceux vivant provisoirement à l'hôtel ou encore des personnes sans domicile fixe. Nous retrouvons aussi des majeurs qui sont jugées comme « non-collaborantes » et qui peuvent donc être mises régulièrement à la porte des institutions en cas de non-suivi des règles communes de celles-ci. Elles peuvent aussi être des personnes qui ne suivent pas régulièrement – par refus conscient ou par simple oubli – les traitements médicaux proposés par les professionnels de l'institution, par exemple. Un dernier exemple des majeurs protégés de cette catégorie ce sont les personnes pour lesquelles le lieu de vie – qu'est l'institution – est jugé « inadéquat » par le Service des tutelles d'adultes et doit donc être changé. Le lieu de vie peut être considéré comme « inadéquat » lorsque les services offerts par l'institution ne répondent plus aux besoins de la personne, par exemple en prenant en compte sa pathologie. D'autre part, cette

catégorie comprend aussi des personnes toxicomanes et des personnes dites atteintes du syndrome de Diogène.

Ces personnes représentent les cas les plus problématiques et les plus difficiles à gérer pour les collaborateurs du Service des tutelles d'adultes pour plusieurs raisons. Tout d'abord, parce que ces majeurs ont besoin d'aide, et ce parfois dans l'urgence, mais aussi parce qu'ils sont difficiles à suivre dans leurs actions et déplacements, parce qu'ils ne sont pas toujours « collaborants » ou encore parce qu'ils cumulent plusieurs problèmes à résoudre. Enfin, les collaborateurs doivent composer avec l'instabilité de la personne qui bénéficie d'un suivi social et/ou médical faible ou inexistant. La gestion est souvent faite dans l'urgence. Les assistants sociaux ont là une *expertise en propre* pour cette population et ces situations perçues comme devant être débloquées. La légitimité de ces mandats est maximum et ne semble jamais remise en question.

Dans la troisième catégorie, en bas à gauche dans le tableau, nous avons regroupé les majeurs protégés qui vivent à domicile, et non pas dans une institution, et dont la situation est décrite comme étant stabilisée. A titre d'exemples, citons les personnes âgées vivant à domicile qui sont encore capables d'entretenir leur vie quotidienne, les personnes à domicile qui suivent des traitements médicaux qui leur ont été proposés et les personnes à domicile avec un entourage social et/ou familial dense. Ce que ces personnes ont en commun est leur besoin d'aide pour des questions financières et administratives, ce que le Service des tutelles d'adultes leur apporte. Au besoin, le Service des tutelles d'adultes organise pour ces personnes des services médicaux à domicile offerts par la Fondation des services d'aide et de soins à domicile ou d'autres services du réseau social. Même si les personnes à domicile peuvent se retrouver dans des situations peu ou non stables, elles font moins l'objet d'inquiétudes pour les collaborateurs du Service des tutelles d'adultes et représentent des gestions plus aisées. Le travail est ici surtout administratif et financier. Certains assistants sociaux regrettent de ne pas (ou plus) pouvoir s'occuper de ces personnes, de ne pas faire plus "d'accompagnement" et de suivi rapproché.

En effet, les problèmes que posent les cas dans cette catégorie sont plus d'ordre relationnel : tandis que les majeurs protégés placés en institution ont des relations « relayées » avec le Service des tutelles d'adultes, les assistants sociaux disent regretter de ne pas avoir assez de contact avec les majeurs protégés à domicile, hormis les moments où ces derniers viennent à la caisse pour chercher leur argent ou pour un rendez-vous. Une assistante sociale nous raconte que ce sentiment est partagé par les majeurs protégés :

Lorsque je leur demande un feedback, ils disent qu'ils me voient de moins en moins. Ils ont des attentes, ils voudraient venir juste pour discuter, on est leur seul lien social. Mais on n'a plus le temps, et si on le fait, on va devoir prendre ce temps chez une autre pupille. (Entretien, assistante sociale, STA, 19.12.2011)

Cette gestion est stabilisée, dans la majeure partie des cas également, acceptée et négociée avec les majeurs protégés. La légitimité de ces mandats est faible.

Enfin, notre quatrième catégorie, située en bas à droite du tableau, regroupe des personnes vivant à domicile : des jeunes, souvent demandeurs de projets, ainsi que des personnes ne suivant pas, consciemment ou non, les traitements médicaux qui leur ont été proposés, décrites comme « décompensant », et qui auraient ainsi besoin de plus d'« encadrement ».

C'est une gestion frustrante pour les assistants sociaux qui disent ne pas avoir les moyens financiers d'accompagner ces personnes et de répondre à leur demande. La légitimité du mandat est relative. Le mandat est perçu comme permettant une protection du majeur

protégé (par exemple face aux régies, aux démarcheurs, etc), mais peu de travail social semble possible.

[Un exemple d'un pupille]: Il est propriétaire, mais n'est pas le seul, c'est compliqué, il n'a donc pas le droit à une rente AI. Il aurait besoin d'un foyer, mais on ne peut pas le payer car il n'a pas de rente. Il a des troubles psychiques, il consomme du haschisch. Il aurait besoin d'encadrement. (Entretien, assistante sociale, STA, 19.12.2011)

Après, je regarde quel est le type de lieu de vie, parce que ça conditionne beaucoup le poids des dossiers. Les dossiers à domicile sont bien plus lourds que les dossiers en institution. (Entretien, cheffe de section, STA, 30.03.2012)

Il faut souligner ici que, selon les professionnels que nous avons interviewés, les questions de logement sont parmi les plus difficiles à résoudre aujourd'hui à Genève. Souvent, le problème qui se pose n'est pas uniquement de trouver un logement, mais d'en trouver un jugé « adéquat », qui réponde aux besoins du majeur protégé. Cela peut être un appartement ou une chambre dans une résidence qui propose aussi un suivi médical de la personne selon sa pathologie. Cependant, quand l'urgence s'impose, les professionnels du Service des tutelles d'adultes doivent assurer tout d'abord un toit – même si temporaire et jugé « inadéquat » pour le long-terme, comme un hôtel – et avant même de pouvoir se charger de trouver un lieu de vie plus adapté aux besoins de la personne en question.

Ce chapitre a permis de mieux cerner le Service des tutelles d'adultes, l'un des acteurs clefs de la protection des majeurs dans le canton de Genève. Nous avons décrit, d'une part, la mission et les fonctions du Service des tutelles d'adultes et, d'autre part, les pratiques de travail des collaborateurs du service. Alors que leur mission est de protéger certaines personnes en leur garantissant une gestion courante, une représentation et une assistance personnelle, nous verrons que le travail des collaborateurs du Service des tutelles d'adultes peut recouvrir d'autres fonctions, comme celle de garantie ou de protection face à différents acteurs de l'environnement institutionnel.

Nous avons explicité la manière par laquelle les différents collaborateurs se partagent leur travail et les enjeux que cette répartition implique. Parmi les enjeux du travail dans ce service, la question de la surcharge a retenu notre attention dans le sens où celle-ci va au-delà des discours des collaborateurs : au lieu d'être seulement liée au volume de travail, cette surcharge nous semble également être associée aux pratiques de travail et au vécu des collaborateurs face à la mission du Service des tutelles d'adultes. Les collaborateurs du Service des tutelles d'adultes se retrouvent face à des défis car ils ont pour mission de garantir un suivi social et financier d'une population parfois difficile. Ils doivent alors créer et recréer du sens quotidiennement. Nous reviendrons sur ce point en conclusion. Dans les chapitres suivants, nous présentons les acteurs qui composent l'environnement institutionnel du Service des tutelles d'adultes et les relations de travail et de collaboration qui existent entre eux.

Chapitre 7. L'environnement institutionnel du Service des tutelles d'adultes : état des lieux

« On a de la chance à Genève, d'avoir une si grande offre d'assistance. »
(Entretien, médecin, Hôpitaux universitaires de Genève, 07.02.2012)

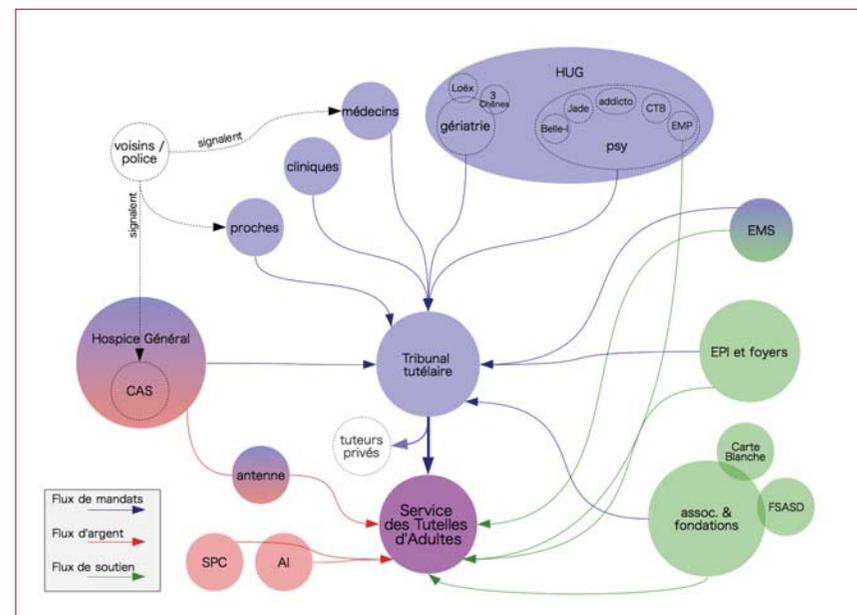
Quel est l'état des lieux des relations entre le Service des tutelles d'adultes et son environnement institutionnel ? Quelles sont les dynamiques inter-institutionnelles derrière la pratique de la mise sous mandat et de quelle manière contribuent-elles à la gestion des mandats ? Nous répondons à ces questions par le biais de la typologie que nous avons pu dégager de nos analyses de flux de relations. Ici, nous n'avons pas la prétention de présenter une sociologie exhaustive de ces organisations : notre typologie ne présente que les acteurs externes au Service des tutelles d'adultes classés en trois grandes catégories selon leur relation avec ce service. Nous ne discutons pas des relations entre les acteurs présentés, mais prenons en considération seulement leur relation avec le Service des tutelles d'adultes et le rôle qu'ils jouent dans le processus de la mise sous mandat.

7.1 Typologie des relations

Dans notre typologie des relations, il y a trois types de flux entrants et sortants du Service des tutelles d'adultes : les flux de mandats, les flux de rentes et les flux de soutien. Ces trois types de flux correspondent à leur tour à trois types d'acteur dans le champ des mandats tutélaires : les pourvoyeurs principaux de mandats, les services payeurs et les services ressources. Certains services peuvent être classés dans plusieurs de ces profils : l'Hospice général, par exemple, peut remplir un rôle de pourvoyeur de mandats tout en continuant à verser des rentes et à s'investir dans le travail dit de proximité. De même, les Etablissements médico-sociaux peuvent demander des mandats tutélaires pour certains résidents et remplir le travail de *care* et d'accompagnement pour ces personnes.

Le graphique ci-dessous fournit une visualisation de notre typologie. Les divers acteurs sont identifiés dans des cercles dont les couleurs correspondent aux profils des acteurs. Les flèches sur le graphique représentent les flux (de mandats, de rentes et de soutien) d'un acteur à l'autre. Ainsi, les acteurs en violet sont les principaux pourvoyeurs de mandats que nous avons pu identifier. Les flèches en violet représentent les flux de demandes de mandats qui se dirigent des pourvoyeurs au Tribunal tutélaire. Le seul flux de mandats entrants au Service des tutelles d'adultes vient du Tribunal tutélaire, qui est la seule autorité qui peut juger de la pertinence de la demande pour refuser ou accorder le mandat. C'est aussi seulement le Tribunal tutélaire qui décidera si la personne concernée aura un tuteur privé ou sera prise en charge par le Service des tutelles d'adultes, selon sa situation financière.

Cartographie des flux d'échanges



Les acteurs en rouge sur notre graphique sont les services payeurs. Ici, le flux se dirige dans une seule direction : l'argent va des services payeurs au Service des tutelles d'adultes, sur demande et selon les droits d'allocations de chaque majeur protégé concerné. Puisque le Service des tutelles d'adultes ne contrôle aucunement l'allocation des ressources, il joue le rôle d'intermédiaire entre les services payeurs et les majeurs protégés qui ont besoin des allocations et en ont le droit. Autrement dit, le Service des tutelles d'adultes se retrouve parfois dans la même situation que ses majeurs protégés : demander de l'argent aux autres, n'ayant pas de ressources propres à dépenser ou à allouer.

Enfin, les acteurs en vert sont ceux que nous identifions comme les services ressources pour le Service des tutelles d'adultes : les acteurs tant du domaine public que privé qui peuvent fournir de l'aide au Service des tutelles d'adultes dans le travail d'accompagnement, de proximité, de soutien et de *care*. Les collaborateurs du Service des tutelles d'adultes s'appuient de plus en plus sur des acteurs externes dans ce flux de soutien, en déléguant cette dimension du travail à d'autres spécialistes, étant donné leur surcharge de travail et le fait qu'un travail de soutien et de *care* demande un investissement important surtout en termes de temps.

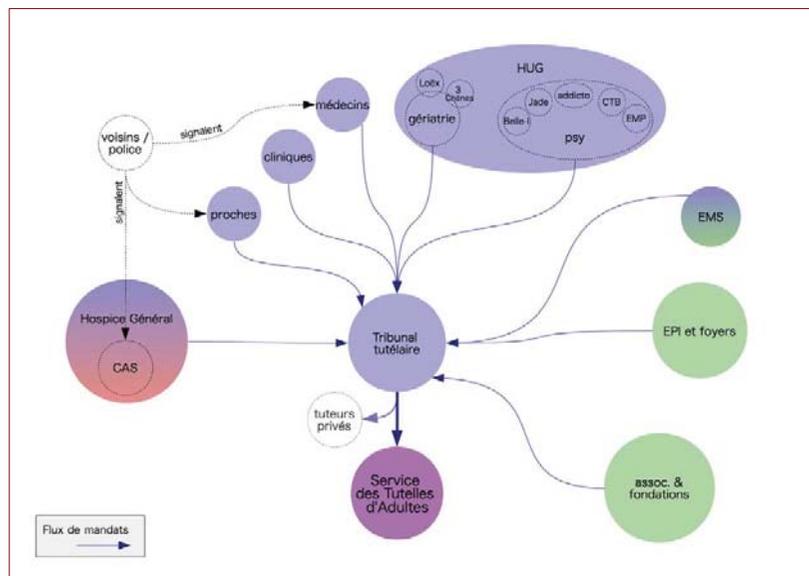
Regardons maintenant de plus près les principaux acteurs des trois profils de notre typologie. Qui sont-ils plus précisément ? Que pouvons-nous dire de leurs relations avec le Service des tutelles d'adultes, en les regardant de plus près ?

7.1.1 Pourvoyeurs principaux de mandats

Dans le processus de la mise sous mandat, les pourvoyeurs de mandats sont des acteurs incontournables. Etant donné que les familles et les proches peuvent aussi déclencher ce processus, le profil « pourvoyeur de mandats » de notre typologie est constitué d'acteurs dispersés dans l'espace social – ce sont à la fois des individus et des institutions. Dans notre analyse portant sur l'environnement institutionnel du Service des tutelles d'adultes, nous nous sommes concentrés non sur les familles comme pourvoyeurs de mandats, mais sur les grands acteurs institutionnels. Ceci, d'abord parce que les familles représentent des acteurs trop dispersés pour que nous puissions en dresser un inventaire, et ensuite parce que notre objet de recherche se focalisait sur les acteurs de l'environnement institutionnel de ce service et non pas sur les acteurs individuels concernés.

Le graphique ci-dessous représente les flux de demandes de mandats par les pourvoyeurs de mandats que nous avons identifiés et dont nous détaillerons ci-après les pratiques, missions et fonctionnements.

Cartographie des flux de mandats



Dans une tentative de compter le nombre de demandes de mise sous mandat effectuées par chaque service auprès du Tribunal tutélaire, nous nous sommes appuyés sur des données statistiques fournies par divers professionnels du domaine du travail social que nous avons interviewés. Le tableau ci-dessous résume nos estimations concernant le nombre de demandes de mandat par an.

Service ou institution	Nombre de demandes par an
Hospice général	Environ 60
HUG – Gériatrie	62 (en 2010)
HUG – Psychiatrie	Environ 20
HUG – Addictologie	Environ 27
La Commission de levée du secret professionnel (toutes les demandes venant du monde médical)	287 (en 2009)
Etablissements médico-sociaux (EMS)	Environ 165
Etablissements publics pour l'intégration (EPI) et d'autres foyers	Moins de 5
Associations et fondations privées	Moins de 30
Total	Environ 540

S'agissant des relations, il faut noter que certains pourvoyeurs collaborent avec le Service des tutelles d'adultes après la mise sous mandat de la personne concernée. C'est le cas notamment des Etablissements médico-sociaux, qui peuvent demander la mise sous mandat de leurs résidents tout en remplissant le rôle de travailleur social et en réalisant le travail de care, après la mise sous mandat de la personne, profitant alors du pouvoir de la gestion financière qu'apporte le mandat tutélaire. Nous avons donc choisi de compter les Etablissements médico-sociaux non pas parmi les grands pourvoyeurs de mandats, mais parmi les services ressources, car l'aide qu'ils apportent au Service des tutelles d'adultes dépasse la charge de travail qu'ils reportent sur ce dernier. Nous discutons de ces données statistiques plus en détail dans la section qui correspond à chaque institution. Notons que les institutions qui, dans notre typologie, ne figurent pas parmi les grands pourvoyeurs de mandats font aussi des demandes de mises sous mandat, mais plus rarement, donc nous les avons classées selon leur rôle primaire soit de service payeur, soit de service ressource.

Hôpitaux universitaires de Genève, des acteurs éclatés : le règne des programmes de soins ad hoc

L'un des principaux pourvoyeurs de mandats tutélaire est l'ensemble des Hôpitaux universitaires de Genève (HUG) – un établissement public médical qui compte parmi les plus grands employeurs du canton de Genève, avec plus de 8'500 employés⁶¹, dont une centaine sont des assistants sociaux.

⁶¹ « Chiffres-clés », Hôpitaux universitaires de Genève, http://www.hug-ge.ch/hug_enbref/chiffres-cles_2010.html (consulté le 05.05.2012).

Pour pouvoir compter les flux de mandats venant des Hôpitaux universitaires de Genève et des médecins et cliniques privés, nous avons récolté des données auprès de la Commission du secret professionnel (CSProf), sachant que toute demande de mandat tutélaire qui comporte un avis médical doit d'abord demander la relève du secret médical. Selon ces données, en 2009, les Hôpitaux universitaires de Genève et les médecins et cliniques privés, ensemble, ont demandé 287 mises sous mandat, dont 187 sont des demandes de tutelles. Selon nos données, dans notre tentative de quantifier l'ensemble de nouveaux dossiers dont sera chargé le Service des tutelles d'adultes durant les prochaines années, le monde médical représente le plus grand pourvoyeur de mandats⁶².

D'une manière générale, les Hôpitaux universitaires de Genève sont un très grand pourvoyeur de mandats. Cela est aussi sans doute lié au grand turn-over des Hôpitaux universitaires de Genève : non seulement le nombre élevé de patients (presque 2'000 lits à disposition et 822'000 prises en charges ambulatoires annuelles⁶³), mais aussi le fait que la politique des Hôpitaux universitaires de Genève privilégie l'hospitalisation de courte durée, comme les divers professionnels que nous avons interviewés l'ont précisé à plusieurs reprises. Par conséquent, les Hôpitaux universitaires de Genève font des demandes tutélares pour les patients qui ont besoin d'un suivi non strictement médical, mais plus social : un suivi que jadis les patients trouvaient au sein de l'hôpital lors de durées d'hospitalisation plus longues.

Il n'y a pas énormément de services qui peuvent prendre en charge les personnes qui sortent d'ici. Il y a l'Hospice général, mais ils sont aussi bien chargés. Et ils ne vont pas à domicile, de toute façon. Donc parfois le Service des tutelles d'adultes devient indispensable, on n'a pas d'autre choix que de faire une demande de mandat, parce qu'il y a une catastrophe chez la personne ! Parfois, elle n'a pas de famille, pas d'entourage... c'est lourd ! [...] En général, on regarde : si la famille est là et si tout va bien, on laisse. Sinon, on intervient. (Entretien, assistante sociale, HUG, 27.01.2012)

Les deux grands départements des Hôpitaux universitaires de Genève qui demandent le plus souvent des mandats tutélares sont la gériatrie et la psychiatrie. En 2010, par exemple, le Département de gériatrie à l'hôpital des Trois-chênes a demandé 62 mandats tutélares pour ses patients, dont 25 ont été attribués au Service des tutelles d'adultes par le Tribunal tutélaire⁶⁴. Le Département de la psychiatrie et de l'addictologie fait, en moyenne, une cinquantaine de demandes par année, dont une vingtaine liés aux cas psychiatriques et une trentaine venant du service d'addictologie. Les assistants sociaux du monde médical affirment avoir fait le moins de demandes possible, par souci de ne pas charger les collaborateurs du Service des tutelles d'adultes plus qu'ils ne le sont actuellement, mais aussi car les demandes sont très lourdes à établir.

Même si le Service des tutelles d'adultes a l'impression d'avoir de plus en plus de dossiers, nous on a l'impression qu'on fait le minimum de demandes possible. [...] C'est beaucoup de travail pour nous, donc je pense que si on peut éviter de faire ses demandes, on les évite. [...] On ne s'amuse pas du tout avec ces demandes de mandat. Il ne faut pas penser qu'on fait des demandes pour nous débarrasser des gens ! (Entretien, assistante sociale, HUG, 27.01.2012)

⁶² Les auteurs du rapport d'Evaluada (2005) « Analyse des processus aboutissant à des demandes de mandats tutélares » constataient déjà l'importance des Etablissements publics médicaux dans le nombre de demandes de mise sous mandat et comptaient ces derniers comme les plus grands pourvoyeurs de mandats tutélaire, étant à l'origine de 34% des demandes (cf. chapitre 4.3.1).

⁶³ « Chiffres-clés », *Hôpitaux universitaires de Genève*, http://www.hug-ge.ch/hug_enbref/chiffres-clés_2010.html (consulté le 05.05.2012).

⁶⁴ Ces données sont issues de nos entretiens avec les assistants sociaux des Hôpitaux universitaires de Genève.

Les Hôpitaux universitaires de Genève représentent un ensemble d'acteurs éclatés : les départements médicaux ne sont pas toujours sous un même toit, ne suivent pas toujours la même mission et n'ont pas toujours les mêmes besoins à remplir dès qu'il s'agit de décider si oui ou non il faut déclencher le processus de la mise sous mandat d'un patient. Autrement dit, il y a des départements médicaux qui ont plus de facilité à demander la mise sous mandat que d'autres. Au Département de gériatrie, par exemple, à la fois les médecins et les assistants sociaux ont plus de facilité à demander la mise sous mandat d'un patient, contrairement au Département de psychiatrie où l'on craint de rompre le lien thérapeutique, parfois très fragile dès le début, avec le patient. Dans un tel cas, les médecins risquent de ne plus jamais revoir leur patient qui aura, pourtant, besoin d'un suivi médical et thérapeutique, mais qui ne fera plus confiance aux médecins pour se présenter aux rendez-vous. Par conséquent, les psychiatres préfèrent souvent ne pas faire une demande de mandat tutélaire, même dans des cas où cela serait nécessaire.

On intervient assez peu sur la demande de tutelle, ça doit rester exceptionnel. La tutelle a une fonction de protection sociale, nous on est dans le thérapeutique. On évite donc, comme thérapeutes, de demander des tutelles. En psychiatrie, c'est la relation qui soigne, pas nos médicaments, sinon on serait mal. Donc si on faisait des demandes de tutelles, ça pourrait bloquer la relation qu'on a avec nos patients, et donc le processus thérapeutique. (Entretien, psychiatre, HUG, 30.01.2012)

Si la chose est faite trop en urgence, le patient, surtout quand il s'agit d'une demande de tutelle, il va voir cette mesure comme une punition. Il ne la voit pas comme une aide. (Entretien, psychiatre, HUG, 18.04.2012)

Si, comme divers acteurs nous l'ont expliqué, la demande de mise sous mandat est une décision qui se base sur une pesée d'intérêts, alors souvent les psychiatres privilégient l'intérêt du suivi médical du patient sur l'intérêt d'un suivi social ou financier, ce qu'un mandat tutélaire peut fournir. Autrement dit, un mandat tutélaire peut faire perdre en suivi médical ce que l'on peut gagner en suivi social et financier, et dans certains domaines médicaux la décision penche vers le médical, quand d'autres privilégient les aspects sociaux et financiers.

Un point important à relever, lié à l'aspect « éclaté » des Hôpitaux universitaires de Genève, est la portée des programmes de soins *ad hoc*. Il y a un nombre important de programmes et d'unités très spécialisés qui limitent leur palette de patients non seulement par pathologie et par la gravité de celle-ci, mais aussi sur des critères comme l'âge. A titre d'exemple d'un tel programme spécialisé, citons le JADE (Jeunes adultes avec des troubles psychiques débutants) qui ne s'occupe que des jeunes de 18-25 ans qui commencent à présenter des troubles psychiques. Donc un jeune adulte soigné par ce programme devra être suivi ailleurs une fois ces 25 ans révolus ou s'il se trouve dès lors dans un stade plus avancé de sa pathologie. Ainsi, un patient peut être obligé de suivre divers traitements dans diverses unités et programmes de soins selon son âge, son parcours médical, etc. La mise sous mandat d'un tel patient peut même compliquer la situation, si le dossier médical ne peut pas toujours ni forcément être transmis entre différents services (médicaux et sociaux, y compris le Service des tutelles d'adultes) et si l'assistant social ou le tuteur doit à son tour suivre de près le parcours médical en pointillés du majeur protégé.

L'Hospice général : un acteur omniprésent et réformé

Le deuxième principal pourvoyeur de mandats tutélares est, selon nos analyses, l'Hospice général du canton de Genève – un établissement public autonome dans le

domaine de l'action sociale. Comme les Hôpitaux universitaires de Genève, l'Hospice général est constitué d'acteurs éclatés, comptant près de 1'000 collaborateurs et 19 Centres d'action sociale (CAS). Pourtant, la dispersion des Centres d'action sociale n'empêche pas le fonctionnement institutionnalisé de l'Hospice général, voire la mise en place d'un fonctionnement très hiérarchique et parfois rigide. Certaines procédures, dont la demande de mise sous mandat, doivent être approuvées et surveillées de près par les responsables à plusieurs niveaux de fonctionnement.

L'Hospice général est un acteur omniprésent dans le réseau social genevois, et récemment réformé pour devenir un acteur presque incontournable dans le domaine. Ici, près de 10'000 dossiers sont traités actuellement, dont entre 250 et 300 de dossiers jumelés⁶⁵ avec le Service des tutelles d'adultes, pour lesquels l'Hospice général s'occupe des aspects financiers et le Service des tutelles d'adultes veille aux aspects sociaux. Toutefois, contrairement au Service des tutelles d'adultes, l'Hospice général voit un écoulement et un flux important de dossiers entrants et sortants : sur près de 400 nouvelles demandes par mois, il y a 380 sorties par mois⁶⁶. De plus, 25% des dossiers sortants sont des personnes qui trouvent un emploi, donc ce sont des sorties « positives », comparé aux 15% qui simplement disparaissent, ne répondent plus au téléphone etc. Donc, l'Hospice général constate aussi, comme le Service des tutelles d'adultes, une augmentation de nombre de dossiers d'environ 10% par année, mais avec la différence de l'importance quantitative de l'écoulement des dossiers.

Cet écoulement de dossiers pourrait être lié à une différence importante entre l'Hospice général et le Service des tutelles d'adultes: la marge de manœuvre par rapport à l'organisation du travail et aux aspects financiers internes. Tandis que le Service des tutelles d'adultes fonctionne à effectifs constants, l'Hospice général a, au contraire, davantage de marge de manœuvre, puisque étant un établissement semi-public, il lui est plus facile de créer des postes supplémentaires pour faire face au flux d'ayant-droits.

Nous sommes un institut public autonome, on a une marge de manœuvre. On n'est pas prisonnier des postes fixes. On a augmenté les postes quand on a vu qu'il y a avait une surcharge. Il y a un ratio qui circule à l'Hospice, on avait fait une enquête et c'est maintenant plus ou moins ce que l'on fait : depuis 2003, un assistant social a 63 dossiers et un assistant administratif : 130 dossiers. (Entretien, cadre, Hospice général, 18.01.2012)

L'omniprésence de l'Hospice général se reflète aussi dans la création de ses antennes au sein d'autres services publics, comme une solution institutionnelle visant à une meilleure collaboration et s'inscrivant dans la réforme organisationnelle de l'Hospice général. Au Service des tutelles d'adultes, par exemple, l'antenne a été créée en 2010 et compte deux employés. D'autres antennes de l'Hospice général ont été placées à l'Office cantonal de l'emploi (OCE), au Service de probation et d'insertion (SPI), et au Service cantonal d'avance et de recouvrement des pensions alimentaires (SCARPA). Toutes les antennes ont été créées dans le but de relayer les dossiers compliqués. Ces antennes permettent la transmission d'informations, surtout là où le transfert des dossiers physiques ne se pratique pas toujours, par souci de secret professionnel et de respect de données confidentielles. Un représentant de l'antenne de l'Hospice général peut, en revanche,

⁶⁵ Nous devons noter ici que selon nos données issues de plusieurs interviews avec des professionnels de l'Hospice général, le nombre total de dossiers partagés entre l'Hospice général et le Service des tutelles d'adultes se situe entre 170 et 300 au total. Selon certaines estimations des professionnels de l'Hospice général ce chiffre est entre 250 et 300, d'autres collaborateurs comptent 200 dossiers actifs à l'antenne de l'Hospice général au Service des tutelles d'adultes, et d'autres encore situent ce chiffre exactement à 176.

⁶⁶ Ces données sont issues de nos entretiens avec les professionnels de l'Hospice général.

oralement transmettre des informations utiles à la gestion d'un dossier, surtout si celui-ci présente un cas jugé compliqué.

Dans le cas du Service des tutelles d'adultes, l'antenne de l'Hospice général facilite non seulement la transmission d'informations, mais aussi le traitement des dossiers jumelés ou des dossiers financiers partagés, là où l'Hospice général continue à payer des rentes au majeur protégé qui est dès lors sous mandat tutélaire au Service des tutelles d'adultes. Il peut y avoir des cas, par exemple, où le Service des tutelles d'adultes sera obligé d'avancer des paiements pour un majeur protégé qui reçoit des rentes de l'Hospice général, et où la présence de l'antenne au Service des tutelles d'adultes facilitera la résolution rapide des questions financières et de remboursements.

On a dû mettre en place cette mécanique [l'antenne], pour assurer le contrôle des prestations financières. (Entretien, cadre, Hospice général, 18.01.2012)

La mise en place de cette antenne peut être vue comme une réponse à des dysfonctionnements organisationnels récurrents entre les deux structures et une méconnaissance mutuelle du travail de l'autre. Avec une convention de collaboration mise en place, les rôles des deux acteurs sont maintenant plus clairement définis, là où les champs d'actions peuvent facilement se chevaucher.

La mise en place de l'antenne au Service des tutelles d'adultes a aussi facilité le dialogue et a permis de clarifier le statut de certains dossiers. Les demandes de mise sous mandat tutélaire pour ceux qui deviennent ensuite des dossiers partagés ne sont pas forcément faites par l'Hospice général : la demande peut venir de la famille, des proches et des médecins, et l'Hospice général continuera à payer des rentes, donc se retrouvera en train de gérer un dossier en collaboration avec le Service des tutelles d'adultes. Donc, un dossier étiqueté comme « Hospice » qui se retrouve au Service des tutelles d'adultes n'est pas forcément un exemple de décharge de la part de l'Hospice général – un souci souvent relevé par les collaborateurs du Service des tutelles d'adultes concernant le nombre croissant de dossiers qui leur sont confiés.

Donc l'antenne gère 176 situations financières de l'Hospice au Service des tutelles d'adultes, mais ce n'est pas forcément nous qui avons fait la demande : ça peut être d'autres acteurs qui ont fait la demande, par exemple un médecin. Le Service des tutelles d'adultes peut faire des demandes d'aide financière pour des personnes qui n'ont jamais été à l'Hospice avant le Service des tutelles d'adultes. (Entretien, collaboratrice de l'Hospice général, 15.02.2012)

La moitié des mandats qu'envoie l'Hospice général ne devrait pas être au Service des tutelles d'adultes, qui sont plutôt des mandats de gestion. (Entretien, assistante sociale, STA, 19.12.2011)

Toutefois, le flux de mandats va dans une seule direction entre ces deux services : de l'Hospice général au Service des tutelles d'adultes, et jamais le contraire. En effet, il n'y a pas de retour en arrière pour les dossiers qui partent de l'Hospice général au Service des tutelles d'adultes : nous avons affaire à un service en amont.

Mais, avant la demande de mise sous mandat, l'Hospice général offre différents services qui se rapprochent de ceux offerts par le Service des tutelles d'adultes, mais pour une durée courte d'environ un an. Comptons parmi ces services tout d'abord les « ateliers de gestion administrative » qui visent à apprendre aux individus comment gérer leur budget et leur courrier administratif. Une collaboratrice de l'Hospice général souligne le rôle de tels ateliers qui peuvent, d'ailleurs, repousser une demande de mise sous mandat :

Si, par exemple, c'est juste une question de papiers, on oriente la personne vers l'un de nos ateliers de gestion administrative. Mais, si même dirigée vers cet atelier, elle ne comprend rien, on prend

contact avec le médecin. [...] Lorsque l'usager arrive avec ces documents, l'assistant social discute, lui explique, lui montre, elle le reçoit dans son bureau. Ils font des plans ensemble pour assainir les situations. On peut par exemple leur proposer de faire la gestion des frais médicaux. On peut faire des demandes de fonds. Si après ça on ne constate toujours pas de progrès on fait des demandes de mandats tutélaires. (Entretien, collaboratrice, Hospice général, 05.03.2012)

<i>Année</i>	<i>Entrées</i>	<i>Sorties</i>	<i>Solde</i>
2008	580	480	+ 100
2009	657	477	+ 180
2010	577	610	- 33
2011	595	510	+ 85

Ainsi, l'Hospice général peut aussi aider certaines personnes à gérer leurs finances, pendant une durée d'un an au maximum, à condition qu'elles aient la capacité de discernement, un revenu inférieur à 10'000 francs et qu'ils ne possèdent pas de réseau social primaire. Pour certains dossiers, l'Hospice général peut donc freiner temporairement le recours au Service des tutelles d'adultes, car ce type de gestion financière peut aussi repousser la demande de mise sous mandat.

Si le Tribunal tutélaire nous répond que non [donc quand la demande de mise sous mandat est refusée], on reprend le dossier, on continue l'aide pendant une année et ensuite rebelote après une année. Mais c'est difficile au Tribunal tutélaire de nous dire non, car notre service juridique corrige le rapport, et on a souvent fait des mois, voire des années, de gestion pour ces personnes. Il y a cet article dans la RIASI, sur « l'aide à la gestion des revenus périodiques ». Avant de faire une demande de mandat tutélaire on peut aider à gérer les revenus périodiques, les revenus réguliers, s'ils ont une fortune inférieure à 10'000 francs. Mais elle ne doit pas être sous tutelle, en Etablissement médico-social, en prison ou en placement. Elle doit être en pleine capacité de discernement et ne doit pas avoir de réseau primaire. On reçoit alors le revenu au Centre d'action sociale et on fait la gestion au mois par mois, on remplace le tuteur. Mais ça ne doit pas dépasser une année, dans le rapport pour le Tribunal tutélaire, on cite si on a fait ça, mais il faut avoir des revenus suffisants, sinon on demande au Service des tutelles d'adultes. Et s'il y a non-collaboration, on résilie le contrat. (Entretien, collaboratrice, Hospice général, 05.03.2012)

Le Tribunal tutélaire : l'effet de filtre

Parmi les pourvoyeurs de mandats, comptons aussi le Tribunal tutélaire comme tel, mais à un deuxième degré : c'est bien le Tribunal tutélaire qui décide de la pertinence des demandes de mises sous mandats tutélaires et qui refuse ou attribue un mandat, et c'est d'ici que « partent » les dossiers attribués soit aux tuteurs ou curateurs privés, soit au Service des tutelles d'adultes. Mais, ce n'est jamais le Tribunal tutélaire même qui déclenche le processus. Autrement dit, le Tribunal tutélaire est lui-même à la fois récepteur des demandes et pourvoyeur des mandats – le filtre entre les acteurs individuels ou institutionnels dispersés qui souhaitent la mise sous mandat de quelqu'un et les acteurs ou services qui prendront la charge de la gestion du mandat.

Le Tribunal tutélaire évoque aussi, comme le Service des tutelles d'adultes, une augmentation de nombre de demandes. Actuellement, l'attribution de dossiers au Service des tutelles d'adultes et aux tuteurs et curateurs privés n'est pas égale en termes quantitatifs : sur le total de 3'700 dossiers, environ 2'200 sont suivis au Service des tutelles d'adultes et presque 1'500 sont des personnes qui ont été attribuées à des tuteurs et curateurs privés. Le tableau suivant montre le flux de mandats au sein du Tribunal tutélaire pour les quatre dernières années : le nombre d'entrées et de sorties ainsi que le solde total pour l'année⁶⁷. Il faut noter que les entrées ne correspondent qu'à la création de dossiers, et les sorties à l'archivage de dossiers. Donc, le nombre total d'entrées compte également les demandes qui seront refusées par le Tribunal tutélaire. Aussi, un majeur protégé qui aura plusieurs mandats tutélaires ne sera compté parmi les entrées qu'une seule fois, lors de la première demande.

⁶⁷ Ces données nous ont été fournies par le Tribunal tutélaire.

A propos du Tribunal tutélaire, nous devons faire état des changements qui vont bientôt intervenir, tant au niveau de la loi qu'au niveau du fonctionnement du Tribunal tutélaire. Avec la nouvelle loi, « notre travail deviendra plus complexe » affirme un juge du Tribunal tutélaire. Selon ce juge, le nouveau droit, qui entrera en vigueur en 2013, a principalement deux aspects positifs à souligner : le renforcement de l'autonomie individuelle de la personne concernée, et les directives anticipées s'agissant de la représentation légale de la personne par ses proches dans le domaine médical, par exemple, sans devoir demander une mesure de curatelle.

Concernant les changements dans la loi sur les mandats de protection, le Tribunal tutélaire anticipe une augmentation de travail pour son équipe. Pour faire face à cette charge croissante du travail que le nouveau droit de protection impliquera, le Tribunal tutélaire va devoir travailler d'une manière pluridisciplinaire : un président signera les décisions et l'approbation des rapports, mais l'équipe qui prendra la décision sera pluridisciplinaire et comptera parmi ses membres un psychiatre et un assistant social, assistés d'assesseurs. Le Tribunal tutélaire prévoit d'associer trois juges supplémentaires, ainsi qu'une dizaine d'autres collaborateurs et assesseurs. Il y aura probablement une vingtaine d'audiences d'une demi-journée par semaine avec la participation des psychiatres et des assistants sociaux.

La nouvelle équipe pluridisciplinaire devra contrôler, par exemple, le bien-fondé des entrées non volontaires à l'hôpital Belle-Idée qui auront une durée de plus de quarante jours. Si l'hôpital ne reçoit pas une réponse de la part du Tribunal tutélaire avant quarante jours, l'entrée non volontaire de la personne concernée sera arrêtée. De tels cas représenteront environ 300 situations à instruire chaque année. Aussi, le Tribunal tutélaire devra effectuer un travail d'instruction plus minutieux concernant les cas où le patient demande à sortir de l'hôpital si son entrée a été non volontaire. Le Tribunal tutélaire devra alors aussi dûment motiver la décision finale qui sera prise en cinq jours au maximum, ce qui n'est pas le cas actuellement. Ces cas représenteront environ 2'000 situations par an, contrairement au total d'environ 400 cas par an actuellement.

Un autre exemple de charge supplémentaire de travail que le Tribunal tutélaire ne réalise pas aujourd'hui mais que la nouvelle loi impose d'effectuer : nommer directement l'assistant social au Service des tutelles d'adultes qui recevra le mandat de protection du majeur protégé, au lieu de nommer comme tutrice l'une des cheffes de section du service qui ensuite attribue elle-même le dossier à un collaborateur, comme c'est le cas actuellement.

Avec le nouveau droit, le Tribunal tutélaire pourra attribuer certains mandats non plus au Service des tutelles d'adultes, ni aux tuteurs et curateurs privés, mais à des institutions

publiques ou privées jugées capables de les gérer. Par exemple, certains mandats qui ne demandent que la gestion financière du budget du majeur protégé qui est logé dans un Etablissement médico-social pourraient être attribués directement à cet établissement. Cela enlèvera une certaine quantité de dossiers gérés aujourd'hui au Service des tutelles d'adultes, mais impliquera peut-être davantage de travail d'instruction pour le Tribunal tutélaire. Les juges constatent qu'actuellement, il y a un certain nombre de dossiers au Service des tutelles d'adultes qui concernent des personnes âgées dans des Etablissements médico-sociaux pour lesquels l'on pourrait demander une levée de mandat car ces derniers ont les ressources humaines et financières pour gérer le dossier, la situation de la personne étant déjà « stabilisée ».

Enfin, avec le nouveau droit, les mesures de privation de liberté ne seront plus publiées et accessibles à tous, donc le Tribunal tutélaire sera chargé de répondre aux courriers des banques, des entreprises, des assureurs, etc. concernant la mise sous mandat d'une personne en particulier.

Les juges du Tribunal tutélaire connaissent bien les acteurs qui sont les plus grands pourvoyeurs de mandats – et qui, d'ailleurs, correspondent de près aux constats que nous présentons dans ce chapitre. Cette série d'acteurs est la suivante, par ordre décroissant d'importance estimée en termes de nombre de demandes faites : les Hôpitaux universitaires de Genève, surtout les unités de gériatrie et de psychiatrie ; l'Hospice général et ses Centres d'action sociale ; les médecins installés en ville, surtout ceux spécialisés en gériatrie et en psychiatrie ; les proches ; les Etablissements médico-sociaux ; des associations comme Pro Senectute ; les services sociaux des communes. Parmi toutes les demandes, environ 20-25% n'aboutissent actuellement pas à leur fin. Le Tribunal tutélaire affirme aussi être plus restrictif concernant les demandes de mandat, car Genève compte seulement 1% de sa population sous mandat de protection, contrairement aux chiffres plus élevés dans d'autres cantons. Selon les juges genevois, « les réseaux travaillent bien, les Centres d'action sociale et les associations fonctionnent » avant la demande de la mise sous mandat comme dernier recours. Cela dit, le Tribunal tutélaire reconnaît aussi que le Service des tutelles d'adultes n'a pas de remplaçant ou d'alternative :

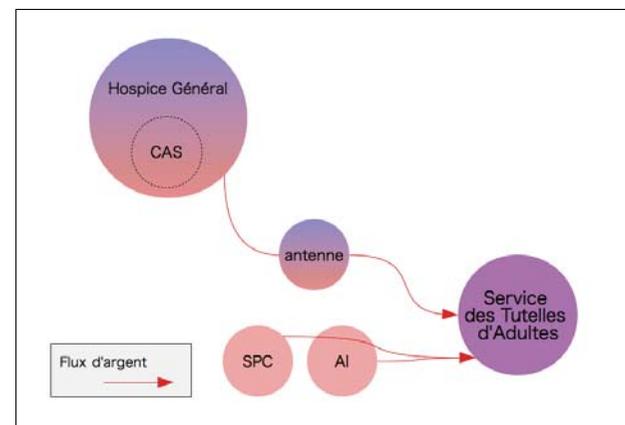
Il n'y a pas de structures prêtes à faire le travail que le Service des tutelles d'adultes pense que d'autres pourraient faire, comme la Carte blanche. Mais ils sont les seuls et ne peuvent pas prendre en charge beaucoup de situations. (Entretien, juge, Tribunal tutélaire, 09.05.2012)

7.1.2 Services payeurs

Dans notre typologie, le flux de mandats par les pourvoyeurs de mandats est suivi par le flux de rentes. Ici, nous avons assigné aux acteurs impliqués le profil de « services payeurs ». Ce sont les services auxquels le Service des tutelles d'adultes fait des demandes de rentes, d'aide financière, de prestations complémentaires accordées par la loi à ceux qui en ont besoin. Nous avons pu repérer trois grands services payeurs : le Service des prestations complémentaires (SPC), l'Assurance invalidité (AI) et l'Hospice général.

Le graphique ci-dessous représente les flux de rentes venant des services payeurs vers le Service des tutelles d'adultes.

Cartographie des flux d'argent



Le Service des prestations complémentaires : la métaphore du « pur » service payeur

Le Service des prestations complémentaires (SPC) se définit clairement comme un service uniquement payeur aujourd'hui, sans service social, de suivi ou de conseil. Le Service des prestations complémentaires « est chargé de verser des prestations complémentaires fédérales et/ou des prestations complémentaires cantonales aux personnes bénéficiant d'une rente AVS ou AI. »⁶⁸ Le travail d'explication des dynamiques derrière les calculs de rentes du Service des prestations complémentaires est réalisé désormais par l'intermédiaire d'autres institutions qui intègrent aussi un service social, comme l'Hospice général, Pro Infirmis, Pro Senectute, le Service des tutelles d'adultes etc.

On s'appuie sur nos partenaires, l'Hospice général, Pro Infirmis, Pro Senectute, pour expliquer aux gens. Nous, on est un centre de calcul, on n'a pas du tout un rôle social. L'Hospice, ils ont les deux : à la fois ils donnent des prestations et en même temps ils ont le volet social. Nous, pas du tout. Nous on a aucun lien à avoir. (Entretien, cadre, SPC, 28.03.2012)

Si le Service des prestations complémentaires fait parfois des demandes de mise sous mandat d'un rentier, ce n'est que très rarement – environ deux ou trois fois par année. Le Service des prestations complémentaires compte 117 collaborateurs qui gèrent 20'000 dossiers actuellement, pour 24'000 bénéficiaires. Le nombre de documents traités par année se situe entre 500'000 et 600'000, y compris pour des mises-à-jour constantes des dossiers et des calculs. Le Service des prestations complémentaires distribue 0,5 milliard de francs par année. Mais, c'est aussi un service qui se charge de récupérer des rentes indûment versées et qui s'est organisé en conséquence. Engageant dix collaborateurs pour réaliser ce travail et faisant parfois recours à l'Office des poursuites, le Service des prestations complémentaires récupère ainsi environ 15 millions de francs par année.

⁶⁸ « Mission », Service des prestations complémentaires, http://www.ge.ch/spc_ocpa/mission.asp (consulté le 06.05.2012).

Le Service des tutelles d'adultes s'occupe d'une population dont 80% reçoivent des rentes du Service des prestations complémentaires. A première vue, il faut parler des relations de ces deux services en termes de collaboration et de partenariat étroit, étant donné que les rentes du Service des prestations complémentaires ne sont jamais accordées automatiquement et doivent être demandées formellement, en l'occurrence par les collaborateurs du Service des tutelles d'adultes au nom des majeurs protégés. Cependant, le mode de travail de chacun de ces deux services reste opaque pour l'autre.

Le SPC : on a beaucoup de problèmes de collaboration avec eux, alors qu'on fait partie du même département. C'est curieux. J'aimerais bien savoir pourquoi, si vous pouvez m'expliquer après... ! (Entretien, assistante sociale, STA, 13.01.2012)

Il y a parfois une méconnaissance de la portée des actions du Service des tutelles d'adultes. Il y a des difficultés, par exemple avec la direction de l'Hospice général, du SPC, des services d'intégration, etc. (Entretien, assistante sociale, STA, 19.12.2011)

Le SPC est un univers en soi. (Entretien, gestionnaire, STA, 16.12.2011)

Le SPC est un fantôme pour moi. (Entretien, gestionnaire, STA, 18.01.2012)

Nous on doit faire des calculs, nous on s'arrêterait de travailler s'il fallait qu'on prenne en considération les gens. Donc forcément on a des visions différentes [par rapport au Service des tutelles d'adultes]. (Entretien, cadre, SPC, 28.03.2012)

Cela est aussi sans doute lié à la réforme récente du Service des prestations complémentaires qui a bouleversé son fonctionnement, pour devenir un « pur » service payeur : un service taylorisé et une « usine » comme disent certains. Le Service des prestations complémentaires se voit plus comme un centre de calcul comparable à l'Administration fiscale cantonale (AFC).

Nous faisons le même métier que l'AFC, sauf que eux ils font un calcul par année, alors que nous on doit mettre à jour chaque fois qu'il y a quelque chose de nouveau chez nos bénéficiaires. [...] Notre contrainte c'est bien sûr le volume. Les frais médicaux, il faut que cela aille vite, il faut rembourser rapidement. On gère cela comme une usine, avec des quotas de production. (Entretien, cadre, SPC, 28.03.2012)

Pour effectuer les calculs, le Service des prestations complémentaires demande que toutes les pièces nécessaires soient fournies avec le dossier, car le travail de recherche des fonds personnels de l'individu ne se fait pas ici. La diligence de travail d'un tel service ne peut être remise en question qu'exceptionnellement, d'où la dimension de toute-puissance des allocations de rentes du Service des prestations complémentaires objectivées, rarement contestée.

Le service de l'Assurance invalidité : réinsérer avant tout

Après le Service des prestations complémentaires, le deuxième grand service payeur au Service des tutelles d'adultes est l'Assurance invalidité (AI), destinée aux personnes invalides. Pourtant, à la différence du Service des prestations complémentaires, l'Assurance invalidité n'est en aucun cas uniquement un service payeur, et s'efforce de ne pas être reconnu uniquement comme tel. En effet, sa mission primaire est la réinsertion professionnelle de la personne concernée, les rentes étant versées seulement au cas où la réinsertion et/ou la réadaptation s'avèrent impossible. Avec un réseau soigneusement construit dans ce but, l'Assurance invalidité se dit être le spécialiste de la réinsertion. Mais, comme le Service des prestations complémentaires, l'Assurance invalidité compte aussi sur d'autres services sociaux pour expliquer et pour accompagner ses procédures.

Ils [les services sociaux] ont cette logique d'associer AI et rente. Mais nous on cherche d'abord à réinsérer. Nous sommes les spécialistes de la réinsertion. Même si tout le monde en fait, maintenant, nous avons les moyens de le faire. On a des gens qui sortent, vont rencontrer les employeurs, chercher des places de stage, etc. C'est aussi une question de formation, on ne s'improvise pas « réinséreur ». Dans ce sens-là on est méconnu. (Entretien, cadre, AI, 02.03.2012)

La politique de l'Assurance invalidité de privilégier la réinsertion avant tout met ce service au cœur des réformes économiques de l'Etat social. L'Assurance invalidité gère actuellement à Genève entre 12'000 et 14'000 demandes par année, toutes entrées confondues, et octroie environ 18'000 rentes⁶⁹. Compte tenu de ces données élevées d'octroi de rentes, l'Assurance invalidité craint d'être trop étroitement associée à cette dimension financière d'un service payeur. En effet, l'Assurance invalidité pense être méconnue par le Service des tutelles d'adultes dans sa fonction de service de réinsertion, et se dit être prête à collaborer avec le Service des tutelles d'adultes pour réinsérer les majeurs protégés avant d'octroyer des rentes. Effectivement, selon nos analyses statistiques de la population dont s'occupe le Service des tutelles d'adultes, c'est essentiellement une population dont l'âge permet encore la réinsertion, mais une population qui n'a que dans des cas exceptionnels un emploi rémunéré.

L'Hospice général

Comme discuté plus haut, l'Hospice général remplit souvent plusieurs rôles et se retrouve dans au moins deux des trois catégories de notre typologie. Nous avons détaillé plus haut le rôle de l'Hospice général comme pourvoyeur de mandats et le rôle d'intermédiaire dans la gestion des dossiers que joue son antenne placée au Service des tutelles d'adultes. Rappelons ici brièvement que, selon les cas, l'Hospice général est aussi un service payeur aux yeux du Service des tutelles d'adultes, pour environ 200 dossiers actifs actuellement concernant des personnes qui reçoivent des rentes en tant qu'aide sociale.

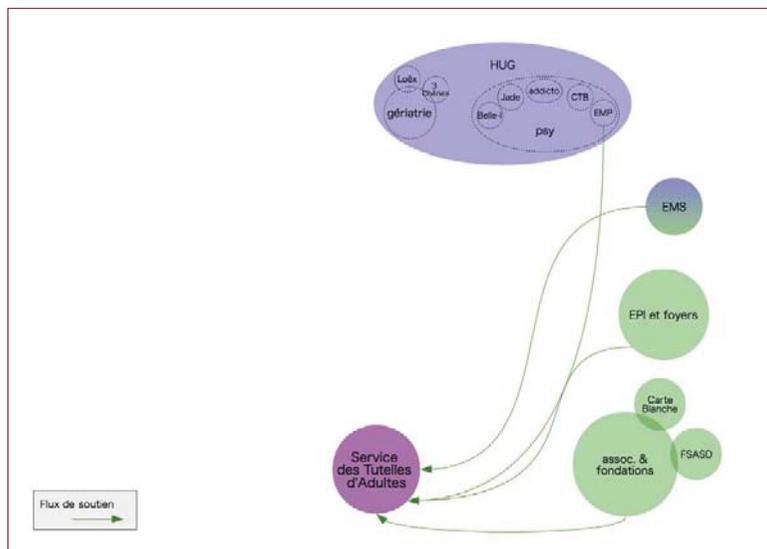
7.1.3 Services ressources

Le troisième type de flux dans notre typologie est celui de soutien – de *care* et d'aide –, venant vers le Service des tutelles d'adultes des acteurs que nous avons nommé des « services ressources ». Une fois que les pourvoyeurs ont demandé la mise sous mandat d'un majeur et que cette personne reçoit les rentes auxquelles elle a droit, le Service des tutelles d'adultes s'occupe de résoudre des questions de logement, d'occupation et de soins. Des collaborateurs du Service des tutelles d'adultes s'appuient fortement sur le réseau social genevois très dense pour organiser et gérer ce travail de proximité : coordonner l'aménagement d'un appartement, trouver un logement plus adapté si besoin, trouver une occupation pour le majeur protégé, assurer les soins médicaux à domicile ou chez le médecin, etc. Parmi les services ressources, il y a des institutions et des lieux de vie (des foyers, des résidences, des Etablissements médico-sociaux, etc.), des services de soins comme la Fondation des services d'aide et de soins à domicile (FSASD) et des associations privées de défense ou de relais.

Le graphique ci-dessous représente les flux de soutien venant des divers services ressources vers le Service des tutelles d'adultes.

⁶⁹ Données de l'Assurance invalidité pour l'année 2010 issues de nos entretiens avec les professionnels.

Cartographie des flux de soutien



Les Etablissements publics pour l'intégration et foyers : un mélange de populations

Les Etablissements publics pour l'intégration (EPI) et les divers foyers, résidences et lieux de vie sont un premier exemple de services ressources pour le Service des tutelles d'adultes, car ce sont des établissements vers lesquels les collaborateurs du Service des tutelles d'adultes peuvent se tourner pour assurer un logement aux majeurs protégés. Certains établissements sont plus spécialisés et plus spécifiques dans leur choix de population – ils ont des critères basés sur les pathologies, par exemple, ou l'âge de la personne souhaitant y entrer – et d'autres ont une politique de non-distinction. Le village Aigues-Vertes, par exemple, n'accueille qu'une population de personnes handicapées qui présentent une déficience intellectuelle. Foyer Handicap s'occupe des personnes handicapées, ne distinguant pas entre le handicap mental et physique. Les Etablissements publics pour l'intégration, en revanche, ont depuis 2008 adopté une politique de restructuration de plus en plus centralisée de l'offre de places, ne distinguant plus entre les différentes pathologies que les demandeurs de place peuvent avoir. Les critères d'entrée aux Etablissements publics pour l'intégration sont simples : on y accueille des personnes handicapées ou en difficultés d'insertion⁷⁰.

Dans la plupart des cas, ces établissements sont à la fois des lieux de vie et des lieux occupationnels pour les résidents, et qui offrent parfois aussi des soins médicaux de base. De ce point de vue, ces établissements sont une ressource considérable pour les collaborateurs du Service des tutelles d'adultes qui sont rassurés par le fait que les majeurs protégés qui résident dans de tels établissements voient leurs besoins sociaux,

⁷⁰ « Présentation des EPI », *Etablissements publics pour l'intégration*, http://www.epi-ge.ch/index.php?option=com_content&view=article&id=47&Itemid=1 (consulté le 17.05.2012).

occupationnels et même médicaux pris en charge par l'établissement. Il ne reste au Service des tutelles d'adultes qu'à assurer la gestion des aspects financiers de ces majeurs protégés.

Autres dossiers assez faciles : les foyers. Dans ce cas, c'est l'assistant social du foyer qui est le plus proche. Le Service des tutelles d'adultes ne fait que la gestion (et pas d'accompagnement). Ou alors les parents font la gestion sociale et le Service des tutelles d'adultes fait la gestion financière. (Entretien, gestionnaire, STA, 16.12.2011)

Cependant, les places ne sont pas accordées à tout un chacun, même dans les établissements qui pratiquent une politique de non-distinction de la population admise. Ces établissements ont, en effet, une certaine marge de manœuvre et peuvent aller jusqu'à choisir leurs résidents : un individu non-collaborant qui ne suit pas les règles communes de l'établissement peut facilement voir sa place lui être retirée. Parfois, une période d'essai de quelques semaines ou mois est donnée au début du séjour : c'est un moment où le nouveau-venu peut « tester » l'établissement pour voir si celui-ci lui convient ou non, et inversement.

L'éthique de la maison c'est qu'ils sont libres, on n'est pas des éducateurs, on est des assistants sociaux. On n'est pas là pour les éduquer. Bien sûr s'ils font une connerie, il y a des sanctions, un avertissement. Au bout du troisième avertissement, ils sont mis dehors. Ils peuvent ensuite refaire une demande, et en général on les reprend mais avec des conditions spéciales, on leur fait signer un contrat. Quand une personne est admise, il y a deux mois d'essai, c'est très rare qu'il ne soit pas accepté. Si les deux mois d'essai ne sont pas suffisants, on refait un ou deux mois d'essai, et pendant ce temps, on leur apprend à respecter le cadre. (Entretien, assistante sociale, Centre-Espoir, 08.02.2012)

Une fois admis, les résidents peuvent trouver une occupation au sein des ateliers de ces établissements, qui leur donnent certaines compétences et augmentent leurs chances de se réinsérer dans le marché du travail. Mais, ces ateliers restent généralement soit non-rémunérés, soit très peu rémunérés et remplissent plus souvent le rôle d'occupation que celui de vrai métier ou d'emploi.

N'oublions pas que les personnes qui cherchent à être logées dans de tels établissements forment en général l'ensemble des « indésirables » aux yeux de la population plus large : ce sont les personnes qui souffrent de maladies, d'addictions, de problèmes financiers, etc. et qui présentent des défis – sociaux, économiques et politiques – que la société dans son ensemble doit surmonter. En effet, les personnes qui sont logées dans ces établissements sont celles qui sont les plus tolérables parmi ces « indésirables » qui posent problème. De ce point de vue, les personnes dont la demande de place est refusée par l'établissement, par souci de non-collaboration, sont les plus indésirables des indésirables.

De tels établissements jouent communément un rôle de médiateurs entre les majeurs protégés et le Service des tutelles d'adultes. Même si la plupart des résidents peuvent être sous mandat au Service des tutelles d'adultes, ce n'est pas toujours l'établissement qui en aura fait la demande – ces institutions accueillent plus fréquemment des individus déjà placés sous mandat avant leur arrivée. Selon nos estimations, l'ensemble des foyers et des établissements similaires ne fait pas plus que 5 demandes de mise sous mandat par année.

La Fondation des services d'aide et de soins à domicile : le visage des services de proximité modernes

Un autre service ressource pour le Service des tutelles d'adultes est la Fondation des services d'aide et de soins à domicile (FSASD)⁷¹ qui existe sous ce statut depuis 1999. Sa création a été une réponse aux coûts trop élevés des hospitalisations. Comme l'Hospice général, la Fondation des services d'aide et de soins à domicile est une fondation de droit privé avec des subventions publiques, et va bientôt devenir un établissement public autonome. Actuellement, sur un budget de 172 millions, 88% couvrent uniquement les frais de personnel de la Fondation des services d'aide et de soins à domicile et 50 millions sont facturés aux clients, le reste étant payé par les assurances maladies et par les prestations complémentaires que la personne concernée reçoit.

La Fondation des services d'aide et de soins à domicile suit un crédo clair : le maintien à domicile de la personne concernée le plus longtemps possible. Les prestations de la Fondation des services d'aide et de soins à domicile comptent aujourd'hui 1) des soins infirmiers à domicile, 2) de l'aide pratique dans l'entretien du domicile ou pour la livraison des repas à domicile, ou encore de l'aide pour faire les courses. La fondation utilise aussi des foyers de jour et vise à créer davantage de « logements protégés » : des résidences-appartements qui assurent un encadrement médical minimal et sont une alternative aux Etablissements médico-sociaux. D'ailleurs, selon les données statistiques de la Fondation des services d'aide et de soins à domicile⁷², leur population est constituée la plupart du temps des personnes âgées, qui n'ont pas toujours des proches qui peuvent prendre en charge leurs soins et donc pour qui les services de cette fondation deviennent une alternative moins chère à l'entrée en Etablissement médico-social ou à l'hospitalisation coûteuse de longue durée. De ce point de vue, la Fondation des services d'aide et de soins à domicile reflète l'individualisation de la prise en charge de la vieillesse. La fondation prévoit bientôt de réaliser aussi des « soins aigus de transition » post-chirurgicaux, à domicile.

Dans la mesure où les collaborateurs de la Fondation des services d'aide et de soins à domicile sont au contact des personnes devant potentiellement faire l'objet de protection à plus ou moins brève échéance, nous avons pensé à première vue que ses collaborateurs feraient des demandes de mise sous mandat. Cependant, les demandes venant de la Fondation des services d'aide et de soins à domicile sont très rares et la plupart du temps prennent la forme de signalement aux médecins qui donneront une suite au processus ou non, en complétant une demande de mise sous mandat auprès du Tribunal tutélaire. Donc, la Fondation des services d'aide et de soins à domicile représente un véritable service ressource pour le Service des tutelles d'adultes, un maillon incontournable dans le filet de sécurité que constitue le réseau institutionnel. Au besoin, les collaborateurs de la fondation peuvent aussi faire remonter des informations, signaler au Service des tutelles d'adultes une dégradation de l'état d'un majeur protégé. Parfois, ce sont les collaborateurs du Service des tutelles d'adultes qui font appel à la Fondation des services d'aide et de soins à domicile, quand la situation d'un majeur protégé donne lieu à des inquiétudes et notamment quand son encadrement médical s'avère insuffisant ou quand il ne se présente pas aux rendez-vous des médecins.

Et puis, on a des personnes qui n'ouvrent pas, qui fuient, qui passent la nuit dehors. Alors si c'est une personne sous mandat, on va téléphoner au Service des tutelles d'adultes, au tuteur ou au

⁷¹ Depuis renommé Institution genevoise de maintien à domicile (IMAD).

⁷² « Statistiques cantonales – maintien à domicile », République et canton de Genève, https://www.geneve.ch/statistique/domaines/14/14_02_3/tableaux.asp#1 (consulté le 07.05.2012).

curateur. Comme c'est le représentant légal, il va signer tous les contrats, et tous nos contrats de prestations ils seront signés par ce représentant légal et il a à dire son point de vue quand il y a des situations évolutives. [...] Parfois, on reçoit des coups de fils du Service des tutelles d'adultes qui s'inquiète de telle ou telle pupille, si elle n'est pas venue chercher son argent, par exemple. (Entretien, collaborateur, FSASD, 26.03.2012)

Les services à la personne âgée semblent peu à peu se constituer en un secteur d'activité économique « comme un autre » (Jany-Catrice 2010). La mise en concurrence de ces services est légitimée par l'idée que le libre choix du consommateur permet de « le faire accéder au statut d'acteur autonome » (p.525). D'un autre point de vue, ce que Jany-Catrice appelle une « banalisation » des services à la personne pourrait être le reflet d'un changement de paradigme. « La vieillesse n'est plus une question collective qui se pose à tous les individus d'une société, elle devient une épreuve individuelle à laquelle chacun doit répondre pour lui-même. » (Ennuyer 2003: 31).

L'essor du maintien à domicile comme projet pour la personne âgée va de pair avec un mouvement de désinstitutionalisation qui lie arguments économiques et idéologiques. Le maintien à domicile – tout comme la déshospitalisation – vise en effet à réduire les dépenses tout en promouvant un idéal d'autonomie souvent vu comme caractéristique de la modernité (Touraine 1992, Dubet & Martuccelli 1998). En ce sens, la Fondation des services d'aide et de soins à domicile affiche le visage des services de proximité modernes, radicalement opposé – du moins en principe – à celui du système tutélaire.

Les Etablissements médico-sociaux : pour y entrer, faire patte blanche

Les Etablissements médico-sociaux (EMS) sont d'abord une ressource pour le Service des tutelles d'adultes, et ensuite des pourvoyeurs de mandats. Les 53 Etablissements médico-sociaux dans le canton de Genève offrent un total de 3'740 lits au 1er janvier 2012⁷³. Les Etablissements médico-sociaux offrent un logement, un repas régulier et des occupations pour leurs résidents – ce que le Service des tutelles d'adultes essaye de garantir au minimum pour ses majeurs protégés. Cela illustre à quel point les Etablissements médico-sociaux sont une ressource pour le Service des tutelles d'adultes. Mais, ces établissements coûtent cher – malgré des grandes différences de prix – et ont des listes d'attente, donc ne peuvent que très rarement être une solution dans une situation d'urgence au Service des tutelles d'adultes. Pour « recruter » des résidents, les Etablissements médico-sociaux sont en étroite collaboration avec le Département de la gériatrie des Hôpitaux universitaires de Genève, par exemple. Selon le directeur d'un Etablissement médico-social que nous avons interviewé, trois-quarts des résidents de cet établissement reçoivent des prestations complémentaires du Service des prestations complémentaires pour pouvoir payer leur séjour. De même, selon les données du Service des prestations complémentaires, environ 3'000 dossiers sur un total de 20'000 concernent des prestations complémentaires destinées aux Etablissements médico-sociaux pour les personnes âgées qui ne disposent pas de leurs propres moyens de financement du séjour.

Avec un ratio de « un pour un », donc un employé pour un résident, les équipes des Etablissements médico-sociaux parviennent à remplir tous les besoins des résidents : l'aspect médical (même si certains résidents préfèrent parfois garder le contact avec leur médecin de famille, hors de l'établissement), les soins et l'entretien de l'hygiène, la cuisine, la vie sociale, etc. Le directeur d'un Etablissement médico-social précise :

⁷³ « Etablissements médico-sociaux (EMS) », République et canton de Genève, <http://www.ge.ch/ems/> (consulté le 09.05.2012).

Ici, on ne soigne pas, on accompagne les personnes. C'est leur lieu de vie, et aussi le dernier lieu de vie pour une grande partie. Ce n'est pas comme à l'hôpital. (Entretien, directeur, EMS, 01.02.2012)

Ces établissements sont parfois comme des bastions, autosuffisants dans toutes les dimensions sauf en ce qui concerne les mandats tutélaires. La directrice d'un Etablissement médico-social nous dit :

Nous ici, on n'a pas de contacts avec des services sociaux. Tous les services sociaux s'arrêtent à nos portes, sauf le Service des tutelles d'adultes. On se débrouille. (Entretien, directrice, EMS, 08.02.2012)

Un peu comme la mise sous mandat tutélaire, l'entrée en Etablissement médico-social est aussi, la plupart du temps, un ultime recours pour les personnes âgées, compte tenu des prix élevés de ces établissements. Selon les données des Etablissements médico-sociaux où nous avons interviewé des collaborateurs, nous estimons qu'une moyenne de 15% des résidents sont sous mandat – tous types de mandats confondus (tutelle, curatelle, etc.), et sans distinction entre les personnes qui sont suivies au Service des tutelles d'adultes ou par des tuteurs privés. En général, les Etablissements médico-sociaux ne font pas beaucoup de demandes de mise sous mandat – selon nos données, nous estimons que l'ensemble des Etablissements médico-sociaux du canton de Genève fait environ 160 demandes de mandat tutélaire par année⁷⁴, dont une partie sera attribuée par le Tribunal tutélaire aux tuteurs privés. Certains résidents ont déjà été mis sous mandat tutélaire avant leur entrée en Etablissement médico-social. Suivant une logique d'entreprise commerciale, les Etablissements médico-sociaux qui font des demandes de mise sous mandat cherchent plus la garantie de paiement, surtout pour les résidents qui reçoivent des prestations complémentaires pour y être, que la privation de liberté ou l'accompagnement de proximité.

Là, par exemple, je viens de faire une lettre au Tribunal tutélaire pour une dame qui est ici et le mari doit nous payer parce qu'il reçoit des prestations complémentaires du SPC et de l'AI, mais nous on ne reçoit pas l'argent. (Entretien, directrice, EMS, 08.02.2012)

Ici, l'accord implicite divise le travail entre le Service des tutelles d'adultes et les Etablissements médico-sociaux : le Service des tutelles d'adultes garantit le paiement, et l'Etablissement médico-social s'occupe du reste. Cet accord implicite de partage de travail rassure à la fois les collaborateurs du Service des tutelles d'adultes et ceux des Etablissements médico-sociaux.

Avec les assistants sociaux des EMS, c'est plus facile, car on est moins dans l'urgence. (Entretien, assistante sociale, STA, 19.12.2011)

Les assistants sociaux du STA n'ont pas besoin de venir à chaque fois – nous, on est là pour ça. (Entretien, directrice, EMS, 08.02.2012)

⁷⁴ Nos estimations se basent sur des données issues de nos interviews avec des professionnels des Etablissements médico-sociaux qui nous ont fourni des estimations du nombre de demandes de mise sous mandat qu'ils font en moyenne par année. Nous avons pris en compte le ratio du nombre de demandes par établissement sur le nombre total de lits de l'établissement, et nous avons ensuite pondéré ces chiffres avec le nombre total de lits qu'offre l'ensemble des 53 Etablissements médico-sociaux dans le canton de Genève.

Les Associations et fondations privées : exemplaires de la densité du réseau social genevois

Le réseau social genevois dont fait partie le Service des tutelles d'adultes compte aussi diverses associations et fondations privées qui agissent chacune dans l'intérêt d'une population définie : les personnes âgées, handicapées, toxicomanes, etc. A titre d'exemple, citons les associations que nous avons pu rencontrer pour les besoins de notre enquête : Pro Infirmis, Pro Senectute, Pro Mente Sana, Psychex, Le Relais, Caritas, Argos et son centre Extracte, et la Carte blanche.

Les effectifs et budgets de ces associations varient énormément⁷⁵. L'association Argos, par exemple, qui offre des prestations aux personnes toxicodépendantes, suit environ 200 clients, dont 160 d'une manière régulière. Pro Infirmis offre ses services à 924 clients actuellement, en 2012, qui sont soit des personnes handicapées, soit des proches de ces personnes cherchant un conseil. Pro Senectute, qui se charge des personnes âgées, suit à peu près 2'700 personnes, dont 300-400 sont suivies régulièrement, à savoir deux fois par mois ou plus. La Carte blanche – une association qui aide au maintien à domicile de personnes fragiles comme les personnes âgées, à mobilité réduite ou qui ont des difficultés psychiques – a suivi 476 personnes en 2010.

Ces associations effectuent un travail à la fois de défense des droits de leur population, et aussi de relais dans le travail social, en agissant comme des pare-chocs ou des garde-fous dans des cas où la mise sous mandat n'est pas (encore) nécessaire. Mais, contrairement au Service des tutelles d'adultes, ces associations peuvent se permettre de refuser des demandes s'ils les jugent comme non pertinentes par rapport à leur mission ou quand ils pensent commencer à avoir une surcharge de travail. A titre d'exemple, une association comme Pro Infirmis refuse régulièrement des demandes d'aide pour les personnes toxicodépendantes, pour ne pas se surcharger en s'occupant des demandes hors de sa mission.

A Pro Infirmis, quand on reçoit des appels, un tiers du temps on dit « non ». Sinon, ça fera trop, on ne pourra pas gérer tout ce travail. On ne prend pas les cas de toxicomanie, par exemple, donc on réoriente ces gens vers nos collègues, il y a des associations pour ça. On n'a pas les fonds pour doubler notre effectif, mais si on avait l'argent, on pourrait tout à fait doubler notre effectif et il y aurait du travail ! (Entretien, cadre, Pro Infirmis, 09.03.2012)

Certaines associations se focalisent plus sur la défense de droits que le travail de relais, d'autres choisissent plutôt ce dernier. La plupart du temps, ces associations offrent à la fois des conseils et des rendez-vous ponctuels, et des suivis plus réguliers, de l'accompagnement qui peut durer jusqu'à des années, voire des dizaines d'années. En général, les conseils sont offerts gratuitement, alors que d'autres prestations peuvent être payantes, comme le service juridique de l'association Psychex.

Des campagnes de sensibilisation sont aussi courantes au sein de ces associations, pour sensibiliser non seulement la population dont ils s'occupent, mais aussi la population plus large. Par exemple, Caritas a publié des manuels de désendettement pour la population concernée par ce problème qui cherche des conseils. Aussi, Pro Infirmis fait des campagnes de sensibilisation destinées à la population plus large pour dé-stigmatiser le handicap.

Dans certains cas, les associations privées disposent même de fonds qui leur permettent de prêter de l'argent, à zéro pourcent taux d'intérêt, ou de payer des petites dépenses

⁷⁵ Toutes les données citées ici sont issues de nos entretiens avec les professionnels de ces associations.

urgentes. Caritas, par exemple, offre les deux possibilités, et d'autres associations comme Pro Senectute et Pro Infirmis ont aussi des budgets destinés à de tels « petits » projets. Notons que certaines associations sont semi-privées ou reconnues d'utilité publique, donc reçoivent des prestations et des mandats étatiques pour la réalisation de projets. A titre d'exemple, citons le mandat étatique confié récemment à Caritas et au Centre social protestant concernant le désendettement des personnes :

Le 1er septembre 2011, le canton nous a donné un mandat avec le Centre social protestant (CSP), qui est un projet pilote sur trois ans, avec trois portes d'entrée : l'Office des poursuites, les SIG (Services industriels de Genève), et l'Administration fiscale. Les gens peuvent venir vers nous à Caritas, où aller au CSP pour voir comment se désendetter. Ils reçoivent un bon pour ça, mais ne sont pas obligés de venir, ça reste leur choix. (Entretien, cadre, Caritas, 14.03.2012)

Quand les collaborateurs de ces associations rencontrent des limites dans leur champ d'action et disent ne pas pouvoir faire plus là où leurs prestations s'arrêtent, ou ne plus pouvoir faire le nécessaire, ils se tournent vers une demande de mandat tutélaire. Certains professionnels que nous avons interviewés ont discuté le pouvoir du mandat tutélaire : comme ils n'ont pas le même pouvoir que le Service des tutelles d'adultes, parfois ils font des demandes de mandat tutélaire par précaution. Ceci, car la frontière entre « aider » et « abuser » est trop floue et peut amener à des accusations envers les assistants sociaux de telles associations d'avoir volé, abusé et profité de la faiblesse de la personne concernée.

On a des fonds, mais il n'y a pas de relation entre ces fonds et la gestion des finances. Quand c'est question de finance, on ne touche pas l'argent ! C'est pour la protection de la personne et de l'assistant social. Tout ce qu'on fait, c'est de conseiller et aider parfois avec des choses administratives : s'il y a une lettre que la personne n'arrive pas à rédiger, on va aider. On a eu tant de cas de plaintes d'agression dans les journaux, que les assistants sociaux évitent de toucher l'argent ou même d'aller à la banque avec quelqu'un. [...] On fait beaucoup attention à ne faire que conseiller ! De grandes publicités ont été faites d'abus de personnes âgées, dans les journaux, les « 20 minutes ». Du coup, on n'ose plus agir ou intervenir. On se met en danger absolu si on va à la banque avec la personne, par exemple. (Entretien, collaborateurs, Pro Senectute, 24.02.2012)

Parfois, même après la mise sous mandat d'un client, ces associations continuent à faire le travail de proximité, de conseil, etc. que les collaborateurs du Service des tutelles d'adultes n'ont pas toujours le temps de faire jusqu'à la fin. C'est surtout dans cette dimension-là, de relais, que ces associations privées deviennent des services ressources pour le Service des tutelles d'adultes.

Notre but c'est d'aller sur le terrain, pour lire le courrier, aider à faire des choses de la vie quotidienne. Puisqu'il y a le Foyer-Handicap, et d'autres associations et résidences comme nous, le STA compte sur nous. Ils savent que nous faisons le travail sur le terrain et qu'on accompagne la personne, donc ils sont plus tranquilles. (Entretien, collaborateur, Fondation Foyer-Handicap, 01.02.2012)

On fait de l'accompagnement psycho-social pour toute personne qui a eu des problèmes de substances (drogues et alcool) et qui veut améliorer sa vie. Elles doivent vouloir venir d'elles-mêmes. [...] Et il y a beaucoup de personnes qui viennent ici et qui ont un mandat, surtout des curatelles. (Entretien, collaboratrice, Centre Entracte, 16.02.2012)

En tant que pourvoyeurs de mandats, les associations privées ne font pas autant de demandes que les Hôpitaux universitaires de Genève ou l'Hospice général, par exemple. Selon nos estimations, l'ensemble des associations privées ne font qu'environ une trentaine de demandes par année, tous types de mandats confondus. Un élément à souligner à ce propos est que les professionnels de ces associations disent préférer la curatelle à la tutelle, et particulièrement la curatelle volontaire, car la privation de liberté qu'implique la tutelle contredit souvent la philosophie de telles institutions.

En général, on fait toujours une demande de curatelle, car la tutelle est trop lourde. En fait, on n'a jamais fait une demande de tutelle ici. Et la plupart des cas que nous avons, ce sont des curatelles. Pour quelqu'un qui est dans une institution, la tutelle a moins de sens, car la personne est déjà accompagnée par l'institution. C'est mieux d'avoir une curatelle, car on garde certaines libertés. C'est dur d'être privé de liberté. (Entretien, collaborateur, Fondation Foyer-Handicap, 01.02.2012)

Le pire des cas, c'est la tutelle, car il n'y a plus de marge de liberté pour la personne. Il y en a pour lesquels on s'aperçoit que leur situation de tutelle ou de curatelle est à vie. A l'Hospice général, les gens reçoivent un minimum vital et de l'assistance. Jusqu'à l'année passée, ici on donnait le minimum vital aux réfugiés, mais maintenant c'est l'Hospice général qui a ce mandat. Mais si le réfugié trouve un travail, il quitte l'Hospice général, c'est temporaire. Alors que les tutelles non volontaires, on ne peut pas en sortir. Les curatelles volontaires, on peut encore un peu. (Entretien, cadre, Caritas, 14.03.2012)

De ce fait, ces associations disent avoir plus fréquemment affaire à des conseils ou à des discussions avec les personnes concernées par rapport à la mise sous mandat et ce qu'un mandat implique, et se retrouvent moins souvent directement impliquées dans le processus de la demande de mise sous mandat : ce n'est pas rare que la personne décide de demander une curatelle volontaire après en avoir parlé avec des professionnels, sans que ces derniers ne soient au courant. A l'association Pro Infirmis, par exemple, les professionnels ont fait trois demandes de mise sous mandat en 2011 sur un total de 924 clients. A Pro Senectute, le nombre de demandes par année est entre vingt et trente, sur environ 300-400 suivis réguliers par année. A Caritas, les collaborateurs disent faire au maximum entre trois et quatre demandes par année.

Parmi toutes ces associations, il y en a une – La Carte blanche – qui se distingue des autres à la fois dans sa mission, ses pratiques, et sa relation avec le Service des tutelles d'adultes. La Carte blanche remplit un rôle très similaire à celui des collaborateurs du Service des tutelles d'adultes, mais sans avoir un mandat tutélaire, au travers des « curatelles de fait ». Selon les données de l'association, presque la moitié de leurs clients sont des majeurs protégés au Service des tutelles d'adultes pour lesquels les collaborateurs du Service des tutelles d'adultes ont demandé un soutien. La Carte blanche remplit des rôles divers, allant de l'aide technique à domicile jusqu'aux déménagements. Cette association – qui, d'ailleurs, facture ses services – fait rarement des demandes de mise sous mandat, mais elle est régulièrement sollicitée par le Service des tutelles d'adultes. En effet, son rapport annuel (2010 : 13) énonce la mission suivante :

« L'association intervient principalement dans le domaine de l'assistance personnelle sur la demande du Service des tutelles d'adultes, dont la mission se concentre, à défaut d'un temps suffisant, sur les aspects administratifs des pupilles. »⁷⁶

L'Equipe mobile de psychiatrie : ramener sur le chemin des soins

Un autre service ressource pour le Service des tutelles d'adultes est l'Equipe mobile de psychiatrie (EMP), créée en 2007 par les Hôpitaux universitaires de Genève, principalement en réponse aux demandes de l'association de proches Le Relais. L'Equipe mobile de psychiatrie réalise un travail de terrain, allant à domicile chez les personnes concernées pour offrir des services de soins et d'aide médicale ainsi qu'une éducation concernant l'hygiène, les soins etc. Cette équipe compte cinq postes, dont trois sont financés par les Hôpitaux universitaires de Genève et deux par un mécène. L'élément curieux dans la composition de l'équipe est que parmi les cinq postes, seulement un est

⁷⁶ « Rapport annuel 2010 », *La Carte blanche*, <http://www.lacarteblanche.ch/index.php/formulaires-en-ligne-et-telechargements/telechargements/les-rapports-dactivite> (consulté le 06.05.2012).

destiné à un psychologue et, de plus, à mi-temps, tandis que l'équipe compte deux infirmiers et une assistante sociale à plein-temps. Mais, cette composition reflète bien la mission de l'équipe : faire de l'éducation pour la santé des personnes concernées.

Nous ce qu'on fait, c'est qu'on les aide à démarrer un parcours psychiatrique, on les éduque pour gérer leur souffrance. On veut éviter les spirales infernales, où ils arrêtent les soins et tout. On veut faire de l'éducation pour leur santé. On travaille aussi avec leurs proches. (Entretien, intervenant, EMP, 02.02.2012)

L'Equipe mobile de psychiatrie ne se limite donc pas à des soins psychiatriques, mais peut aller jusqu'à s'investir dans le domaine du travail social et de l'éducation. Parfois, ce travail social est fait dans un but précis : créer un lien thérapeutique pour ne pas paraître menaçant, pour ne pas « arriver et parler directement de médicaments », comme nous l'explique un membre de l'équipe. Des collaborateurs de l'équipe rendent des visites non seulement à domicile, dans les hôtels, les foyers etc., mais aussi aux personnes sans domicile fixe qu'ils rencontrent alors sur des bancs publics. Le public concerné par les services de l'Equipe mobile de psychiatrie peut varier, comme nous l'avons appris lors de nos interviews avec ses collaborateurs :

Ce ne sont pas toujours les cas psychiatriques les plus graves, les plus délirants, pas forcément les fous que l'on voit errer dans les rues. Mais ils sont incapables de se soigner, ils sont généralement dans le déni concernant leur maladie, ils souffrent, s'isolent. Il y a de sérieux risques vitaux. Il y a aussi des gens qui font se qu'on appelle chez nous le « Yo-Yo », ils sont toujours entre l'extérieur et l'internement en clinique. Ils sont soignés en clinique, après ils sortent, ils vont bien, puis font une rechute, arrêtent le traitement et sont à nouveau hospitalisés. (Entretien, intervenant, EMP, 02.02.2012)

Parmi les personnes concernées, comptons celles qui sont sous mandat de protection et sont suivies par le Service des tutelles d'adultes. Selon un membre de l'Equipe mobile de psychiatrie, les personnes sous mandat représentent la grande majorité des clients de l'équipe. Le Service des tutelles d'adultes a fréquemment recours à l'Equipe mobile de psychiatrie pour diverses raisons : quand les assistants sociaux n'ont pas de nouvelles d'un majeur protégé, ou quand ils ont des difficultés à créer ou à maintenir un lien thérapeutique et/ou social avec un majeur protégé.

L'Equipe mobile de psychiatrie « fait régulièrement des demandes » de mise sous mandat, selon un membre de l'équipe, mais en faisant le plus souvent des signalements aux médecins qui décident par la suite si oui ou non il faut compléter le processus de la demande auprès du Tribunal tutélaire. Le nombre total des demandes venant de l'Equipe mobile de psychiatrie est donc pris en compte dans les 287 demandes faites en 2009 par le monde médical, comme discuté plus haut. C'est la raison pour laquelle nous n'avons pas compté l'Equipe mobile de psychiatrie parmi les grands pourvoyeurs de mandats, mais parmi les services ressources pour le Service des tutelles d'adultes – car les demandes signalées par l'équipe passent en général par les médecins, déjà pris en compte dans notre typologie. Cette équipe remplit un rôle plus considérable en tant que service de soutien et de proximité qu'en tant que pourvoyeur de mandats. Ici aussi intervient le risque de rompre le lien thérapeutique qui existe entre les membres de l'équipe et le patient, souligné plus haut :

Il faut gérer les risques de couper les liens, alors il faut tout bien leur expliquer que ce n'est pas une punition, parce que souvent ils le vivent comme tel, mais une protection. (Entretien, intervenant, EMP, 02.02.2012)

L'Equipe mobile de psychiatrie est aussi l'objet de controverses. De l'avis d'un avocat critique de la psychiatrie, l'Equipe mobile « terrorise un peu les gens, fait venir la police » (entretien, avocat, 6 janvier 2012). C'est peut-être à un même cas particulier que se réfère

un psychiatre ayant travaillé pour l'Equipe mobile : il s'agit d'une personne souffrant de psychose et du syndrome de Diogène, dont le Service des tutelles d'adultes souhaite "nettoyer" l'appartement. La personne refusant d'ouvrir sa chambre au service de nettoyage, le Service des tutelles d'adultes fait appel à l'Equipe mobile de psychiatrie, qui, essuyant un nouveau refus, alerte la police. S'en suit « une intervention très musclée », une injection et une hospitalisation à Belle-Idée (entretien, psychiatre installé en ville, 06.01.2012). La police et l'Equipe mobile semblent se considérer comme des ressources les uns pour les autres : « On travaille aussi avec l'Unité mobile de psychiatrie, pour les gens dérangés. J'ai fait une fois appel à eux pour quelqu'un qui dérangeait les voisins » (entretien, poste de police d'Onex, 04.04.2012). Sans juger de la légitimité des actes rapportés, nous voyons émerger à propos de l'intervention de l'Equipe mobile de psychiatrie une question épineuse : celle du traitement forcé. Cette question, plusieurs fois relevée dans les entretiens – particulièrement avec les professionnels du droit –, n'est pas réglée par le droit fédéral et Genève, contrairement à d'autres cantons, ne dispose pas de base légale pour les traitements forcés. Le nouveau droit de 2013 est censé y remédier.

La Police : au front sans « baguette magique »

Parmi les services ressources du Service des tutelles d'adultes, nous retrouvons aussi la police, laquelle est sollicitée régulièrement par les collaborateurs du Service des tutelles d'adultes pour diverses raisons. D'abord, la police peut aider les collaborateurs dans certaines tâches où la force physique est nécessaire, comme dans les cas où la porte d'un appartement doit être ouverte par la force. Ensuite, la police peut intervenir dans les locaux du Service des tutelles d'adultes, pour « calmer » une situation de crise ou de violence, car la rage des majeurs protégés n'est pas inconnue à la réception du Service des tutelles d'adultes :

Ce matin à la réception, par exemple, la police est intervenue car un pupille faisait trop de bruit et a même commencé à se battre avec les autres. (Entretien, assistant social, STA, 12.12.2011)

Il y a parfois des agressions, en décembre on a fait appel 5 fois à la police. Parfois ça arrive qu'on sente qu'une personne n'est pas bien quand elle arrive à l'accueil et alors là on appelle l'assistante sociale, et parfois la police : la personne a agressé l'assistante sociale dans son bureau alors la police est venue. (Entretien, collaboratrice, STA, 17.01.2012)

Ici, c'est avant tout la sécurité des collaborateurs et des autres majeurs protégés qui est en jeu. Enfin, la police peut aussi aider le Service des tutelles d'adultes à retrouver des majeurs protégés qui ont disparu ou qui ne répondent plus au téléphone.

Les policiers se disent être au front, mais sans baguette magique : « Les gens attendent beaucoup de nous. Ils pensent qu'on a une baguette magique. Mais finalement, on n'a qu'un brevet de gendarme ! » disent-ils. Mais, s'ils sont sans cesse au front et peuvent même tenir les collaborateurs du Service des tutelles d'adultes au courant de l'état des majeurs protégés qu'ils voient, les policiers ne sont pas de grands pourvoyeurs de mandats. Parfois, ils font des signalements aux services sociaux communaux, mais se retrouvent la plupart du temps sollicités par le Service des tutelles d'adultes ou d'autres services, et moins dans le rôle de solliciteurs.

Le service des tutelles nous a par exemple demandé de les aider parce qu'ils cherchaient un pupille. On intervient aussi pour leur sécurité (des collaborateurs), et pour ouvrir la porte lorsqu'un appartement doit être vidé. [...] On n'intervient que sur demande. (Entretien, policiers, poste de police d'Onex, 04.04.2012)

Les hôtels : des logements d'urgence

Etant donné la crise du logement à Genève, les collaborateurs du Service des tutelles d'adultes ont souvent évoqué les énormes difficultés à loger les majeurs protégés dont le lieu de vie actuel est inadéquat ou qui, pressés par la régie, doivent libérer leur logement actuel. Dans des cas d'urgence, où la personne se retrouve sans logement à cause d'une résiliation de bail par la régie, et où les foyers et les résidences ont des listes d'attente, les collaborateurs du Service des tutelles d'adultes se tournent vers une solution rapide mais non durable : les hôtels.

Exemple : un homme reçoit 1'500 francs de l'AI, sa mère y ajoute 600 francs. J'avais trouvé une solution logement à 1'100 francs. Il vient de m'annoncer qu'il a été mis à la porte. D'habitude dans ces cas-là, on place les gens à l'hôtel, 80 francs par nuit. Lui n'a même pas le budget. Donc on a fait une demande d'urgence. (Entretien, assistante sociale, STA, 19.12.2011)

Une femme arrive à la réception. Elle a environ cinquante ans, elle est d'origine africaine. Pierre la reconnaît. « - Bonjour Madame, est-ce que vous avez trouvé une chambre d'hôtel ? » Cette femme veut savoir où elle va dormir cette nuit. Avant ça, elle dormait à l'hôtel en France mais le STA ne paie plus pour la France. Pierre appelle l'assistant social de la femme. « - Ecoute Lara, je sais plus quoi faire avec Mme Serre. » Pierre dit à la femme : « Mme Serre, la seule chose qu'on peut faire c'est l'accueil de nuit. » « - Non je ne veux pas aller à l'accueil de nuit. » Il se trouve que ce jour-là, elle a rendez-vous à 13h00 avec l'assistant social. Le réceptionniste ne veut pas qu'elle reste trois heures à la réception car il est 10h00. Il dit à l'assistant social : « - Ca serait bien que vous veniez lui dire deux mots, sinon elle va rester trois heures à la réception. » L'assistant social est dans son bureau et cherche une chambre d'hôtel. Pierre demande à la pupille de patienter. Au bout de dix minutes, elle revient au guichet et menace d'appeler la police car elle ne veut plus attendre. Pierre lui explique que son assistant social est en train de chercher une chambre et qu'elle doit patienter encore un moment. Au bout de dix minutes elle appelle la police, elle veut passer Pierre à la personne qui est au bout du fil. Pierre lui répond qu'il ne parlera pas à la police. Après quelques minutes au téléphone, la femme raccroche. Son assistant social arrive ensuite. Il lui demande de ne plus agir comme elle vient de le faire. Il lui dit qu'il a appelé des hôtels mais il n'y a pas de place. « - Pour le moment, ce que vous allez faire c'est d'aller au centre social. Peut-être qu'ils pourront vous donner un logement ou sinon, vous allez à la protection civile pour un abri. Ou sinon, vous allez auprès des régies pour voir s'il y a des appartements qui se libèrent, comme ça fait longtemps qu'on n'a plus essayé. » La femme s'en va. (Notes d'observation, Réception du STA, 30.01.2012)

Sous cet angle, les hôtels sont des ressources centrales pour le Service des tutelles d'adultes, mais presque toujours dans le court-terme, car ils coûtent chers et ne sont pas préférables au domicile personnel ou à une résidence avec encadrement social et médical. Parmi les logements d'urgence qui ne peuvent servir au Service des tutelles d'adultes que sur une courte durée, comptons aussi les centres d'accueil de nuit d'urgence qu'offrent certains foyers tel que l'Armée du Salut.

Les services communaux : relativement absents

Les services sociaux communaux sont notre dernier exemple de services ressources pour le Service des tutelles d'adultes, mais actuellement relativement peu nombreux en quantité. Plusieurs professionnels que nous avons interviewés au sein du Service des tutelles d'adultes et à l'extérieur ont mentionné la forte présence des services sociaux de quartier dans le passé, presque avec une nostalgie d'une époque révolue concernant ces services. Aujourd'hui, il y en a de moins en moins et pas assez, pensent les professionnels du domaine social.

Avant, c'était différent. Il y avait des services sociaux de quartiers qui remplissaient un peu le rôle du Service des tutelles d'adultes aujourd'hui, mais il y en a de moins en moins. Pour des petites choses, vous voyez, s'il y a une personne âgée qui arrive très bien à se tenir, mais elle a juste

besoin de quelques conseils concernant des choses administratives, ou les finances, ou le bancomat, des choses comme ça – avant, c'est le service social du quartier qui faisait ça. Maintenant, même pour des petites choses comme ça, on fait appel au Service des tutelles d'adultes, parce qu'il n'y a personne d'autre. Les autres services sociaux de proximité n'existent plus carrément aujourd'hui. Et c'est dommage, parce qu'ils aidaient beaucoup. (Entretien, assistante sociale, HUG, 27.01.2012)

Malgré leur nombre restreint, les services communaux sont une ressource pour le Service des tutelles d'adultes car ils peuvent prendre en charge des cas qui ne demandent pas un mandat. Ainsi, ils remplissent un rôle similaire au Centre d'action sociale de l'Hospice général, agissant comme des garde-fous pour une population potentiellement destinée au Service des tutelles d'adultes. Et même, avant leur arrivée au Service des tutelles d'adultes, certains majeurs protégés sont d'abord pris en charge par le service social de leur commune. Ces services repoussent donc la demande de mise sous mandat pour une partie de la population qui a besoin d'une protection et d'un suivi social et financier.

7.1.4 Acteurs institutionnels absents de notre typologie

Dans ce chapitre, nous avons détaillé la typologie que nous avons construite pour catégoriser les différents types d'acteurs qui ensemble constituent l'environnement institutionnel du Service des tutelles d'adultes. Il faut noter, pourtant, qu'un nombre restreint d'acteurs que nous avons identifiés dans cet environnement n'a pas été classé dans notre typologie. Cela, pour deux raisons : certains acteurs s'avèrent avoir très peu de relation avec le Service des tutelles d'adultes ou les mandats de protection, malgré ce que nous avons pensé à première vue ; et certains acteurs n'ont que des relations indirectes avec le Service des tutelles d'adultes, donc ne trouvent pas leur place dans une cartographie des flux, comme nous venons de la présenter. Parmi les acteurs laissés à l'écart de notre typologie mais interviewés dans le cadre de notre enquête, citons l'Office des poursuites, la Commission du secret professionnel (CSPProf), la Société genevoise pour l'intégration professionnelle d'adolescents et d'adultes (SGIPA), le Service de probation et d'insertion (SPI) et des tuteurs privés.

En conclusion, au travers la typologie que nous avons présentée, nous avons vu que l'environnement institutionnel du Service des tutelles d'adultes est vaste, complexe et bien structuré, ce dernier n'y figurant que comme un acteur d'un poids plume à côté des géants que sont l'Hospice général ou les Hôpitaux universitaires de Genève. Face à des institutions imposantes que sont les pourvoyeurs principaux de mandats et les grands services payeurs, le Service des tutelles d'adultes se tourne vers ce que nous avons appelé des « services ressources » – petits ou grands, publics ou privés – pour mener à bien son travail crucial. Remarquons que parmi les trois types de flux (de mandats, de rentes et de soutien) et les trois types de services (pourvoyeurs de mandats, services payeurs et services ressources) dans notre typologie, la catégorie la plus diversifiée est toujours la dernière des trois : les services ressources qui apportent du soutien au Service des tutelles d'adultes. Néanmoins, nous devons souligner que ce même Service des tutelles d'adultes est, à son tour, une ressource capitale pour certaines institutions de son environnement, notamment les Etablissements médico-sociaux, les Hôpitaux universitaires de Genève et l'Hospice général – les grands acteurs externes. La plus grande plus-value que le Service des tutelles d'adultes présente à ces institutions est le pouvoir qu'apporte le mandat de protection, surtout lorsque la personne est jugée « non-collaborante ». En bénéficiant de l'« autorité » du mandat, ces institutions collaborent parfois avec le Service des tutelles d'adultes même après la mise sous mandat de la personne et continuent à effectuer le travail de proximité. Nous discutons ces usages stratégiques des mandats plus en détail dans le chapitre suivant.

Chapitre 8. Les ressorts relationnels entre le Service des tutelles d'adultes et son environnement

« La société se reflète au Service des tutelles d'adultes. »
(Entretien, gestionnaire, STA, 18.01.2012)

- « Qui produit des mandats ? »
- « L'administration ! C'est devenu tellement compliqué, les gens n'arrivent pas à s'y retrouver, à comprendre »
(Entretien, cheffe de section, STA, 23.11.2012)

Après la description des institutions composant l'environnement du Service des tutelles d'adultes, il s'agit à présent d'éclairer les ressorts relationnels entre ce service et son environnement. Examiner la façon dont le Service des tutelles d'adultes perçoit cet environnement et, son corollaire, la manière dont celui-ci envisage le Service des tutelles d'adultes permet de mieux cerner les relations qu'ils entretiennent. Ensuite, nous analysons l'ambivalence de ces relations qualifiées tantôt par de l'incompréhension et des critiques et tantôt par l'aide et la compassion. Cela nous mène à réfléchir, d'une part, aux usages stratégiques que l'environnement fait des mandats et, d'autre part, aux stratégies que le Service des tutelles d'adultes élabore pour lutter contre l'incertitude liée à ses relations avec son environnement institutionnel et à sa position dans ce système d'acteurs. Nous terminons par une mise en perspective de plusieurs rôles que le Service des tutelles d'adultes est amené à jouer dans le système de la protection sociale.

8.1 L'environnement vu par le Service des tutelles d'adultes: du réseau de contraintes au réseau d'aides

Que disent les professionnels travaillant au Service des tutelles d'adultes de leur environnement institutionnel ? Quels impacts cet environnement a-t-il sur les pratiques professionnelles de ceux-ci ? Et quels types de réseaux ont-ils développés ? Voici les questions auxquelles nous tâchons de répondre dans cette partie.

8.1.1 Des réseaux personnels plus qu'institutionnels

Au travers des entretiens réalisés avec différents corps professionnels au Service des tutelles d'adultes, nous avons mis en évidence que les réseaux mobilisés par ces derniers sont davantage des réseaux personnels plutôt que des réseaux institutionnels. Les assistants sociaux ont développé des réseaux propres de collaboration leur permettant de mener à bien leurs différentes tâches décrites auparavant, notamment garantir aux majeurs protégés l'accès à un logement et à des soins. En revanche, au niveau du service, il semble n'y avoir que peu d'échanges formalisés de réseaux entre les professionnels. Contrairement à des employés de l'Hospice général ou des Hôpitaux universitaires de Genève mentionnant des outils comme la Clef ou une brochure du Grespy⁷⁷, les professionnels du Service des tutelles d'adultes ne font pas mention d'outils de travail collectif de la sorte. S'il est certain que des assistants sociaux sont devenus, au fil de leurs expériences personnelles, de véritables experts de certains domaines d'action sociale ou médicale, le partage intraprofessionnel au sein du service de ces précieux savoirs semble peu institutionnalisé. Regrettant l'annulation de colloques d'assistants sociaux au Service des tutelles d'adultes, une assistante sociale évoque le besoin d'espace pour partager leurs savoirs et savoir-faire entre assistants sociaux :

On a mis en place des colloques de tous les assistants sociaux du Service des tutelles d'adultes (...) pour harmoniser nos pratiques, parce qu'on est beaucoup d'assistants sociaux avec des profils et des connaissances différentes. On a tous des approches différentes. Par exemple, mon voisin, lui il bosse depuis les années 70 dans le social, ça pourrait être la richesse de notre service, on pourrait échanger sur nos pratiques. Mais là, chacun bidule son travail, chacun fait son truc, et il faudrait vraiment harmoniser ça. (...) On a besoin d'un espace pour discuter des problèmes.

Elle dit aussi :

Je pense comme beaucoup de mes collègues, qu'il y a une quantité de partenaires qu'on pourrait utiliser mais qu'on ne connaît pas, par exemple des associations ou même des services internes aux HUG. Le tissu social genevois est dense, mais pas connu par le Service des tutelles d'adultes. (Entretien, assistante sociale, STA, 25.01.202012)

8.1.2 Des difficultés liées à l'environnement

Les professionnels du Service des tutelles d'adultes manœuvrent et travaillent dans un environnement entraînant des difficultés pour leur travail quotidien. Parmi les facteurs externes ayant un impact direct sur le travail au Service des tutelles d'adultes, nous retenons plusieurs éléments.

Faire soigner sur le long terme : de plus en plus difficile

Plusieurs assistants sociaux témoignent de difficultés à garantir que les majeurs protégés dont ils ont la charge reçoivent des soins sur le long terme ou soient suivis médicalement, lorsque cela est nécessaire. Ils déclinent ces difficultés de plusieurs façons. Tout d'abord, ils expliquent le fait que les Hôpitaux universitaires de Genève privilégient les hospitalisations de courte durée, une pratique, qui selon une assistante sociale du Service des tutelles d'adultes, induit une augmentation du nombre de dossiers dans le service :

⁷⁷ « La Clef » est « un guide social et pratique » édité et vendu par l'Hospice général qui compile des descriptifs des actions et les adresses des institutions, associations et fondations genevoises œuvrant dans les champs du social, médical, handicap, caritatif, occupationnel, etc. Le « Grespy » est le Groupe de réflexion et d'échange en santé psychique. Ils publient également « un carnet d'adresses » du type de La Clef.

L'hôpital a maintenant tendance à privilégier les hospitalisations de courte durée. La déshospitalisation est certainement une raison importante. Les suivis ne sont plus les mêmes aujourd'hui... Ils préfèrent la courte durée à l'hôpital et ça crée des problèmes par la suite. (Entretien, assistante sociale, STA, 13.01.2012)

Dans ce contexte, les professionnels du Service des tutelles d'adultes ont parfois également de la peine à ce que les personnes sous protection demeurent un certain temps à l'hôpital. Or, certains assistants sociaux aimeraient que certaines personnes sous protection soient placées, le temps d'une « cure » notamment, à l'hôpital de sorte à faciliter leur prise en charge.

Par ailleurs, une assistante sociale décrit un mécanisme de certains services de l'hôpital qui ciblent uniquement un problème de santé et ainsi se renvoient les patients :

[Un des pupilles dont je m'occupe] est mis à la porte de Belle-Idée car il consomme [de la drogue...]. Il vient au Service des tutelles d'adultes, il n'a pas de suivi psy, pas de logement. Les médecins ne m'ont pas dit qu'il sortait de Belle-Idée. J'essaye de faire en sorte qu'il reste à l'hôpital pour une cure. On me dit qu'il n'est pas motivé et qu'il n'y a pas de place. C'est les motifs. Depuis dix jours qu'il a été mis dehors de Belle-Idée, il a presque mis le feu au logement de sa mère, il voulait se réchauffer, il a allumé un feu. La police m'a appelé un dimanche. Le médecin me téléphone aujourd'hui et me dit: "il va bien, il va sortir". Il n'y a aucune structure. (...) Je l'ai accompagné [à l'unité d'addictologie] car le médecin de Belle-Idée disait la problématique toxicomanie prime sur la problématique psychiatrique. En addictologie, ils ont dit: "le patient dit qu'il ne consomme pas". Ils auraient pu faire une prise de sang... J'ai eu un entretien avec une infirmière. L'idée était de le faire accepter à l'hôpital de jour d'addictologie. J'ai accompagné le pupille au rendez-vous d'addictologie. L'infirmière à la fin de l'entretien a dit: "je ne peux rien dire. Il faut une vraie évaluation avec un médecin." C'est déjà pas facile de faire venir le pupille ici. Il n'est pas revenu au rendez-vous suivant. Et il a été réhospitalisé [à Belle-Idée]. Ce matin, le médecin m'a dit: "il est médicalisé, ça va mieux. Sa problématique, c'est l'addictologie." (...) C'est une nouvelle problématique qui devient récurrente et pour laquelle rien n'est prévu. (Entretien, assistante sociale, STA, 19.12.2011)

Enfin, comme mentionné dans cet extrait d'entretien, plusieurs assistants sociaux regrettent que les professionnels des Hôpitaux universitaires de Genève ne les informent pas systématiquement lorsqu'un majeur protégé entre et quitte leur institution.

Loger : un casse-tête sans fin

Trouver un logement pour les personnes sous protection est un des problèmes majeurs auxquels sont confrontés les assistants sociaux du Service des tutelles d'adultes. La « crise du logement » et certaines pratiques des régies privées genevoises – telles que des loyers chers, le choix électif des locataires ou la résiliation prompte de baux – sont invoquées par de nombreux professionnels du Service des tutelles d'adultes et également à l'extérieur du service.

Le problème de retard de loyers, il y a douze ans, pour les gens évacués, on arrivait facilement à reloger la personne. Maintenant, après un à deux mois, la régie menace de résilier le bail. Il y a des logements disponibles, mais à des loyers incroyables, pas pour notre population. (Entretien, cadre, Caritas, 14.03.2012)

Un majeur protégé explique qu'étant bénéficiaire de l'Assurance invalidité, les régies préfèrent les travailleurs munis de fiches de salaires aux personnes dans sa situation. Une assistante sociale du Service des tutelles d'adultes évoque une personne sous protection de cinquante ans, à l'AI à 50% et dit : « elle ne trouvera plus du travail. Elle ne trouve pas d'appartement. Les régies ne sont pas intéressées. » (entretien, assistante sociale, STA, 19.12.2011)

De plus, maintenir un logement semble parfois difficile. Que ce soit pour les personnes dites « Diogène » pour lesquelles des voisins ou la régie font un signalement ou que ce

soit pour d'autres personnes sous protection, garder un bail ne va pas de soi. Pour les assistants sociaux chargés d'assurer un lieu de vie aux majeurs protégés, cela occasionne du travail. Un travail parfois dans l'urgence lorsque l'un d'entre eux est mis du jour au lendemain hors de son logement ou un travail quelque fois cyclique quand il faut, périodiquement, faire vider l'appartement rempli à craquer d'objets divers et variés d'une personne dite « Diogène ».

Notons que la question du logement préoccupe également des acteurs extérieurs.

Le noyau du budget de chaque personne est le loyer. Chaque semaine, on a quelqu'un qui vient ici, qui dit "je n'arrive plus à payer mon loyer" et qui se retrouve à la rue. Ce sont les cas qui m'inquiètent le plus et c'est chaque semaine. (Entretien, cadre, Pro Infirmis, 09.03.2012)

Des foyers et des Etablissements médico-sociaux qui choisissent

Placer une personne dans un foyer ou dans un Etablissement médico-social est compliqué par le fait que ces institutions choisissent leurs publics. Les foyers et les Etablissements médico-sociaux sont décrits comme opérant un choix dans le public qu'ils acceptent contrairement à d'autres institutions comme l'Hospice général, les Hôpitaux universitaires de Genève ou le Service des tutelles d'adultes. Une assistante sociale travaillant à l'Hôpital de Loëx témoigne :

Nous logeons les personnes âgées jusqu'à ce qu'une place se libère dans l'EMS de son choix. Elles sont ici au lieu d'être coincées dans les HUG, on est le seul hôpital à faire ça. Il y a quand même actuellement une trentaine de personnes coincées dans les HUG, car il n'y a pas de place ici. Le temps d'attente dépend de l'EMS choisi, certaines ont de grandes listes d'attente donc il y a huit mois à une année d'attente, d'autres c'est plus court, un à deux mois. L'attente dépend de l'EMS, de l'état de santé de la personne et de la situation financière et administrative de la personne. Les EMS ne veulent plus des « débiteurs douteux », des personnes dont ils ne sont pas sûrs qu'ils vont payer. C'est soit la personne soit le SPC qui paie l'EMS. (...) Certaines personnes sont bloquées un an à l'Hôpital car elles ne sont pas solvables, on appelle alors à l'aide, la tutelle mais plus souvent la curatelle. (Entretien, assistante sociale, HUG, 15.02.2012)

Une assistante sociale du Service des tutelles d'adultes affirme que la création des Etablissements publics pour l'intégration et leurs pratiques ont participé à créer un manque de lieux d'hébergement de type foyers pour certains adultes sous protection, notamment pour les personnes toxicodépendantes ou avec des problèmes psychiatriques:

Aujourd'hui il y en a moins [de places pour des personnes ayant des troubles psychiatriques], environ 100 places. C'est trop peu. C'est dérisoire. Ça s'explique politiquement. Au Service des tutelles d'adultes, nous avons plus de troubles psychiatriques que de déficients mentaux. Très souvent le handicap date de la naissance, donc arrivé à l'âge adulte, les problèmes de logement, de suivi,... ont déjà été réglés. (Entretien, assistante sociale, STA, 19.12.2011)

Les EPI ont une forte influence politique, ils obtiennent beaucoup de moyens, tous les moyens. Ils englobent les autres structures. Avant il y avait une séparation entre les lieux pour des déficiences et des lieux pour des troubles psy. Les politiciens ne font plus la différence des besoins, ce n'est pas les mêmes troubles. De plus en plus de brassage. Il y a une méconnaissance de la part de nos élus. Il n'y a pas d'offre de prestations selon les troubles, les besoins, etc. Les EPI ont englobé deux foyers des HUG. (...) Les petits foyers privés ont quasi tous fermés. (Entretien, assistante sociale, STA, 19.12.2011)

Selon une assistante sociale du Service des tutelles d'adultes, aucun foyer acceptant des jeunes personnes psychotiques et faisant usage de drogue n'existe dans le canton.

Le manque de logement en foyer ou la difficulté d'accéder à un bail via une régie privée, nous les avons également retrouvés dans les rapports périodiques du Service des tutelles

d'adultes au Tribunal tutélaire, où il est mentionné pour un certain nombre de majeurs protégés qu'ils ont fréquenté un ou plusieurs hôtels de la ville.

Trouver des ressources : une tâche plus difficile

Les professionnels œuvrant à rechercher des ressources financières pour les personnes sous protection témoignent d'un travail devenu plus difficile et plus complexe.

C'est important de dire que les dossiers ont changé. Il y en a de plus en plus, mais ils sont de plus en plus compliqués. Les problématiques ont changé en dix ans. [Il y a dix ans], il y avait beaucoup de pupilles avec des rentes AI déjà demandées par les médecins et les familles. Et le SPC était beaucoup moins exigeant. Dans l'administratif aussi ça a beaucoup changé à Genève, c'est plus strict et beaucoup moins généreux. Il faut faire plus de recherche pour trouver de l'argent. (Entretien, gestionnaire, STA, 18.01.2012)

L'assistance était généreuse jusqu'à il y a quelques années, maintenant la loi a changé et les jeunes ne touchent pas la même aide que les personnes de 40 ans. Certains jeunes de moins de 25 ans ont juste 500.-CHF pour vivre. C'est censé les dés-inciter à être à l'assistance. Je ne sais pas si c'est une bonne chose. Du coup, il y a plus d'agressivité. (Entretien, contrôleur qualité, STA, 06.01.2012)

Le SPC, c'est la gangrène. Ils nous mettent les bâtons dans les roues à cause des nombreux documents qu'ils demandent. La consigne qu'ils semblent avoir reçu est la suivante : "essayez de ne pas fournir de prestations financières en mettant autant de barrières que possible". Les pupilles ne gardent souvent pas tous leurs documents alors c'est difficile. Ils demandent par exemple les impôts des cinq dernières années. (Entretien, assistante sociale, STA, 19.2012.11)

Une assistante sociale des Hôpitaux universitaires de Genève témoigne également de la complexité de son travail pour répondre aux exigences du Service des prestations complémentaires et éviter qu'une dame ayant été hospitalisée ne perde sa rente :

Si les patients ne donnent pas signes de vie pendant trois mois, le dossier est annulé et il faut tout recommencer. Parce que le SPC fait régulièrement des demandes de documents. Alors cette dame a été hospitalisée, elle n'a pas donné les papiers au SPC, alors sa rente a été suspendue. Je dois vite prendre contact avec le SPC, faire une demande de délai et là ils mettent le dossier en attente. Mais je dois faire une lettre avec un certificat médical qui prouve que ma patiente a été hospitalisée et qu'elle n'était pas capable de renvoyer les courriers. Ensuite, j'attends que la personne aille mieux, je fais les recherches des documents avec elle, souvent auprès d'autres services. (Entretien, assistante sociale, HUG, 16.02.2012)

Ainsi, d'une part, certains expliquent que moins de ressources sont disponibles que par le passé. Et, d'autre part, des professionnels témoignent du travail pour obtenir ces ressources – et les conserver – qui s'est complexifié, car il faut faire davantage pour prouver que la personne a le droit à ces rentes.

Selon un membre de la direction du Service des tutelles d'adultes, c'est par crainte d'abus que le système, notamment au niveau du Service des prestations complémentaires, est devenu plus compliqué que par le passé.

[Le Service des prestations complémentaires] c'est compliqué, ils vérifient la distribution de l'argent public. Ils ont une telle crainte de la fraude, qu'ils ont rendu le système d'un complexe (Entretien, cadre, STA, 03.09.2011)

A force de vouloir éviter la fraude – ils [au Service des prestations complémentaires] ne l'évitent pas... si on veut frauder, on y arrive ...– et ils finissent par ne pas payer des prestations à des gens qui y ont droit, c'est trop compliqué ou ils ne comprennent pas. (Entretien, cadre, STA, 03.09.2011)

Un système mis en cause

De nombreux professionnels du Service des tutelles d'adultes critiquent plusieurs modalités du fonctionnement de l'environnement institutionnel au sein duquel plusieurs

institutions sont mises en cause. Premièrement, ils considèrent que leurs partenaires n'expliquent pas assez le mandat et ses conséquences en particulier aux futures personnes sous curatelle volontaire. De pair avec cette idée, certains affirment que des acteurs extérieurs banalisent les mandats, voire qu'ils méconnaissent eux-mêmes les tenants et les aboutissants du mandat. Deuxièmement, des professionnels mentionnent des difficultés à collaborer avec l'extérieur, notamment dû au manque de personnes de référence.

Avant, au SPC, on avait une personne de référence mais plus maintenant. (Entretien, gestionnaire, STA, 02.03.2012)

Le SPC est un fantôme pour moi. (...) Il est difficile de les joindre. C'est un peu un contact inhumain, tout passe par courrier. Par exemple, certaines lettres ne sont même pas signées. C'est vraiment impersonnel. La relation est stressante, car ils demandent beaucoup, beaucoup de documents. On doit partir à la recherche de ce qu'a fait la pupille les cinq dernières années. Le SPC nous demande d'être des Sherlock Holmes. Il faut fouiller dans le passé financier. Et on a de nouveau un contact avec eux dès qu'il y a un changement dans la vie des pupilles qui demande une modification financière (logement, épargne,...). 80% des dossiers que je gère sont en relation avec le SPC. On a des contacts tous les jours, mais on n'a pas de personnes de référence. On envoie le courrier et on ne sait pas qui le traite. (Entretien, gestionnaire, STA, 18.01.2012)

Parfois la collaboration est rendue difficile par un turn-over fréquent de professionnels tels que les médecins des Hôpitaux universitaires de Genève ou des Etablissements publics pour l'intégration :

Il y a beaucoup de mouvement au sein des HUG, chaque mois d'octobre-novembre les médecins changent. Il est donc difficile d'établir une relation, il faut toujours la retravailler. (...) [Les EPI c'est] une institution mammouth, et comme aux HUG, ça bouge beaucoup. Les relations sont moins bonnes qu'avant. (Entretien, assistant social, STA, 12.12.2011)

Troisièmement, selon certains professionnels, les acteurs du système ne participent pas assez à faire acte de prévention.

A l'une de mes pupilles, le SPC avait coupé la rente complémentaire car elle ne s'était pas rendue à un rendez-vous. Ils ont coupé les vivres pendant sept, huit ans. Elle n'avait donc plus assez d'argent pour payer son loyer. Le tribunal des baux et loyers a donc liquidé le bail et a averti le Tribunal tutélaire. Elle a été mise sous curatelle. Il n'y a pas eu de prévention. Très souvent on arrive après des années de délitement, où des services n'ont pas été très curieux, comme le SPC dans cet exemple. Il y a beaucoup de situations qui se dégradent et nous souvent on arrive trop tard. (Entretien, assistante sociale, STA, 19.12.2011)

Comme mentionné auparavant, l'idée que des personnes arrivent « trop tard » au Service des tutelles d'adultes est également évoquée par d'autres collaborateurs du service.

Quatrièmement, nombreux sont ceux à évoquer un phénomène de « report de charge » dont ils se sentent pâtre à cause de l'environnement. D'une part, certains professionnels considèrent que différents acteurs se déchargent sur eux lorsque leur propre charge de travail est jugée trop importante. D'autre part, des assistants sociaux invoquent un manque de suivi d'assistants sociaux des institutions œuvrant en amont (telles que Hospice général, Hôpitaux universitaires de Genève) ou mettent l'accent sur une méconnaissance du « réseau médico-social ».

De plus, une autre sorte de reports de charge est décrit comme émanant de phénomènes – déjà décrits ci-dessus – liés aux politiques des institutions externes telles que l'hospitalisation de courte durée des Hôpitaux universitaires de Genève, le choix des régions, des Etablissements publics pour l'intégration et des Etablissements médico-sociaux de leur population ou encore le maintien à domicile :

Le maintien à domicile c'est moins cher que ce que coûte l'EMS, c'est donc une solution économique, mais c'est lourd pour nous. (Entretien, cheffe de section, STA, 23.11.2011)

Ou encore, un professionnel du Service des tutelles d'adultes affirme que les assistants sociaux du service sont devenus des experts du fonctionnement du Service des prestations complémentaires, dans un contexte institutionnel où les assistants sociaux d'autres institutions tels que l'Hospice général et les Hôpitaux universitaires de Genève n'arrivent pas, ou plus, à répondre aux critères du Service des prestations complémentaires. Une cheffe de section à la question « Qui produit des mandats ? » répond, d'une part :

L'administration ! C'est devenu tellement compliqué, les gens n'arrivent plus à s'y retrouver, à comprendre (Entretien, cheffe de section, STA, 23.11.2011)

Et, d'autre part, elle souligne un report de charge entre services, citant celui du chômage à l'Hospice général ou encore explique :

On veut réduire les coûts du SPC, alors on met des délais et ainsi l'Etat paye moins ou l'Etat paye mais pas le SPC. (Entretien, cheffe de section, STA, 23.11.2011)

En somme, l'environnement institutionnel du Service des tutelles d'adultes est décrit par les professionnels du service de façon ambivalente : à la fois menaçant, incompetent, voire indéchiffrable aux yeux de certains, mais également aidant et représentant une ressource importante. En effet, comme discuté dans le précédent chapitre, l'environnement est également décrit par les professionnels du Service des tutelles d'adultes comme une source d'aide, un point qui sera développé par la suite.

8.2 Le Service des tutelles d'adultes vu par son environnement : un service qui se referme sur lui-même

Comment les acteurs situés dans l'environnement institutionnel du Service des tutelles d'adultes perçoivent-ils et décrivent-ils ce dernier ? Plusieurs éléments concernant ce service sont souvent discutés : la surcharge du service, une certaine opacité qui lui est attribuée, ainsi que la difficulté à les joindre. Enfin, les acteurs de l'environnement décrivent aussi le Service des tutelles d'adultes comme un service auquel il faut parfois se substituer.

8.2.1 Une réputation d'être débordé, mais une surcharge comprise

La surcharge au Service des tutelles d'adultes est à la fois remarquée et comprise par la plupart des professionnels travaillant dans les institutions extérieures.

[C]'est très, très rare qu'ils viennent parce qu'ils n'ont pas le temps. Ils sont débordés là-bas, c'est pas tout à fait de leur faute, mais on le sait qu'ils sont débordés.(...). Ça c'est connu qu'ils sont débordés. Bien sûr qu'on le sent. C'est complètement visible ça, oui. Ils ne sont jamais atteignables, ils n'ont pas le temps pour venir ici en cas de besoin... (Entretien, cadre, Argos, 02.02.2012)

Je sais à quel point ils sont débordés. Et ils ont une clientèle difficile. Tout le monde sait qu'ils sont débordés, même les pupilles. Je leur explique les difficultés en leur disant la vérité, le service est sinistré. Mais eux, ils ne voient que la personne qu'ils ont en face d'eux. Ce n'est pas bon pour la relation. (Entretien, avocat, Pro Mente Sana, 20.02.2012)

Je pense que le Service des tutelles d'adultes a une impression, qui n'est pas fautive, qu'ils ont une charge incommensurable de travail, comparé à d'autres assistantes sociales comme moi, pourtant on a la même formation, le même titre d'assistante sociale. Ils doivent ressentir de l'amertume, ça

doit être plus difficile. Moi, je suis très contente d'avoir quitté ce service. Il y a dix ans, on ressentait déjà cette augmentation. Ici, à l'Hôpital, c'est limité avec le nombre de lits. Je n'aurais jamais plus de dossiers que le nombre de lits. Le Service des tutelles d'adultes est le parent pauvre de l'Etat. Ils travaillent avec une population dont personne ne veut. (Entretien, assistante sociale, HUG, 15.02.2012)

L'explication de leur surcharge est parfois accompagnée d'une description de leur public qui est perçu comme étant difficile et comme celui dont les autres se sont défaits.

Notons que des membres à l'extérieur évoquent également un sentiment d'une augmentation de leur travail.

La problématique autour du pourcentage de nombre de dossiers au Service des tutelles d'adultes qui augmente c'est la même que pour nous [Pro Infirmis] ! Nous aussi on a une augmentation de dossiers. Avec Caritas, l'Hospice, le Centre social protestant, et les autres services comme nous, on est confronté à une augmentation constante de demandes. (...) Donc nous, comme au Service des tutelles d'adultes, on a une augmentation de 10% de demandes par année, parce que l'AI est gelé jusqu'à 2018, les rentes n'augmenteront pas, on n'a pas les moyens. Nous, on est passé de 621 clients en 2008 à 924 en 2011, c'est bien une augmentation de presque 10%, non ? Même plus [15%]. (Entretien, cadre, Pro Infirmis, 09.03.2012)

On a eu une augmentation de 10% de nos dossiers en 2011. (Entretien, cadre, Hospice général, 18.01.2012)

Deux professionnels des Hôpitaux universitaires de Genève perçoivent les employés de l'Hospice général comme débordés, à l'image de ceux du Service des tutelles d'adultes.

Ces services, comme l'Hospice et le Service des tutelles d'adultes, sont surchargés. (Entretien, assistante sociale, HUG, 12.03.2012)

Les autres services sociaux de proximité n'existent carrément plus aujourd'hui. Et c'est dommage, parce qu'ils aidaient beaucoup. Donc il y avait, par exemple, le service social de la Ville de Genève, avec des assistants sociaux de la Ville et de l'Hospice général. Et maintenant l'Hospice aussi, ils sont un peu débordés par leurs dossiers. Parce que la plupart de ces gens [pupilles] ont besoin d'un service social de proximité, qui peut faire des visites à domicile, aider les gens à aller à la banque pour payer leurs factures, ou aller chercher des vêtements... (Entretien, assistante sociale, HUG, 27.01.2012)

8.2.2 Opacité de la gestion financière ?

La gestion de l'argent des personnes sous protection est parfois critiquée à l'extérieur. C'est l'opacité de celle-ci qui est le plus souvent décriée comme l'illustrent ces propos.

Les gens ne sont pas appelés pour la reddition des comptes. Donc inquiétudes, les gens ne savent pas où ils en sont au niveau financier. Incompréhension concernant le montant à disposition. Les gens ne comprennent pas pourquoi ils reçoivent moins. Il manque des explications. Si les gens ont la capacité de discernement, ce qui est présumé, ils ont le droit à des explications. (Entretien, avocat, Pro Mente Sana, 20.02.2012)

C'est très opaque ce qu'ils font comme travail [au Service des tutelles d'adultes]. Et il y a clairement un abus de pouvoir au Service des tutelles d'adultes. Ils ne sont pas transparents du tout avec l'administration de l'argent. Il y a un abus de pouvoir concernant la situation financière des patients. - Dans quel sens ? - Les patients ne peuvent pas voir leur situation financière. C'est opaque. Moi j'estime que le pupille doit connaître sa situation financière, mais eux ils ne la disent pas. (Entretien, assistante sociale, HUG, 30.01.2012)

Une autre fois, quelqu'un avec nous ne savait même pas combien d'argent il avait, parce qu'il recevait son montant mensuel fixe et il pensait qu'il n'avait pas plus. Puis, on est allé demander, et il s'est avéré que le curateur avait mis de côté 150 francs par mois, donc du coup la personne avait 2000 francs sur son compte et elle ne savait même pas ! Mais il était content, il a pu s'acheter des choses. Mais ce que je veux dire, c'est que ces gens ne sont même pas tenus au courant de ce qui

se passe avec leur argent. (Entretien, intervenante psycho-sociale, Centre Entracte, 16.02.2012)

Ce point de vue qui est partagé par plusieurs acteurs de l'extérieur peut être nuancé par un entretien avec une personne sous protection qui a fait une demande à son assistante sociale afin d'avoir un décompte mensuel de ses avoirs et l'a obtenu. Cette même personne raconte également que certains majeurs protégés disent, parfois sous la forme de blagues, que « [des gens prendraient de l'argent aux adultes sous protection] ».

8.2.3 Un service « bunkerisé »

Les discours des acteurs extérieurs au Service des tutelles d'adultes font état d'un service que nous pouvons qualifier de « bunkerisé », embastillé et coupé du monde. Les professionnels de ce service sont fréquemment décrits comme étant difficilement atteignables, voire injoignables, tandis qu'on dit d'eux qu'ils ne participent que peu aux réunions de réseau, hormis dans les cas des tutelles pour lesquelles les assistants sociaux prennent encore le temps de se déplacer.

J'ai l'impression que les gens ont oublié le Service des tutelles d'adultes, et vice versa. Maintenant, ils ne sont plus invités, le Service des tutelles d'adultes. Petit à petit on essaye d'inverser la tendance, avec les cheffes de section, dès que les contacts sont plus personnalisés. Les assistants sociaux ont compris la nécessité d'aller voir leur pupille au moins une fois par an. Les éducateurs me disent tout le temps qu'il faut convoquer le Service des tutelles d'adultes suffisamment tôt quand on a des réunions de réseau, pour qu'ils puissent venir. Il y a des irréductibles au Service des tutelles d'adultes qui ne viennent pas, ils trouvent toujours une raison ou une excuse. Mais chez nous aussi, il y en a qui ne veulent pas convoquer le Service des tutelles d'adultes. (Entretien, assistante sociale, Aigues-Vertes, 07.03.2012)

J'ai eu une réunion récemment avec une éducatrice, ma pupille et l'amie de ma pupille. Ça prend du temps, mais on avance un bout. On est très sollicité, notamment par les foyers. Quand on a environ trente personnes en foyer on ne peut pas aller pour tous. Pour les tutelles, on y va. Pour les curatelles, si il y a quelque chose de spécifique, on y va. On ne peut plus y aller systématiquement. Dommage, on perd le contact physique, relationnel. On est acculé à devoir restreindre les rendez-vous parce qu'on a une charge de travail administrative énorme. (Entretien, assistante sociale, STA, 19.12.2011)

8.2.4 Un service auquel il faut parfois se substituer

Certains assistants sociaux travaillant hors du Service des tutelles d'adultes considèrent qu'ils jouent un rôle de substitution du travail social que ce dernier ne peut pas ou plus faire.

Et nous ici on se substitue souvent à l'extérieur car le travail n'est pas fait. Par exemple, on a dû aller sur place pour vider un appartement d'une personne qui a une curatrice. Normalement ça serait à elle de le faire. Ils nous opposent « curatelle » et « tutelle », et ce qu'ils disent au Service des tutelles d'adultes c'est que la curatelle est purement administrative, de gestion alors ils ne s'occupent pas du social. Ils s'en occupent seulement si c'est une situation simple, si la pupille il collabore avec la gestion, alors ils l'aident, mais sinon ils se cachent derrière le mandat. C'est très compliqué, alors qu'il y en a beaucoup de pupilles qui ont besoin d'un accompagnement. (Entretien, assistante sociale, HUG, 30.01.2012)

En fait, mon travail est l'illustration du transfert de charge du Service des tutelles d'adultes vers d'autres acteurs. C'est moi qui suis chargé d'évaluer la nécessité d'une réunion de réseau. Normalement, c'est au tuteur de s'occuper de son pupille. Alors ça tient comme ci comme ça. Mais c'est surtout triste pour le tuteur. C'est son boulot. (...) A Noël, ils demandent aux collaborateurs des institutions de gérer l'argent pour les fêtes parce que eux ferment. (Entretien, assistant social, EPI, 01.03.2012)

Les professionnels des Etablissements médico-sociaux aussi font ce travail de proximité, mais ne se plaignent pas, peut-être parce que de toute façon ils l'effectuent pour les autres résidents. Alors un résident avec ou sans curateur, cela ne change rien pour eux.

8.3 Ambivalence des relations entre le Service des tutelles d'adultes et son environnement

En croisant la façon dont le Service des tutelles d'adultes et l'extérieur se perçoivent et se décrivent, ainsi que ce qu'ils nous disent de leurs relations, nous mettons en lumière l'ambivalence qui caractérise les ressorts de ces relations. De part et d'autre, des acteurs font état d'incompréhension, de conflits, de critiques, mais également de compréhension, voire de compassion les uns envers les autres. De plus quelques mécanismes émergent.

8.3.1 Décalage : qui devrait faire quoi ?

Un certain décalage existe entre ce que le Service des tutelles d'adultes pense qu'il devrait faire et ce que l'extérieur considère comme son mandat ou encore le voit effectivement faire. Les assistants sociaux pensent qu'ils passent trop de temps à faire du travail administratif au prix d'un « vrai » travail social, comme l'accompagnement. Ils n'ont plus assez de temps pour assister aux réunions de réseau. Aux yeux d'une assistante sociale du Service des tutelles d'adultes, les dossiers purement financiers qui ne demandent que de la gestion ne devraient pas leur être confiés :

[I] y a parfois une méconnaissance de la portée des actions du Service des tutelles d'adultes. (...) La moitié des mandats qu'envoie l'Hospice général ne devrait pas être au Service des tutelles d'adultes, qui sont plutôt des mandats de gestion. (Entretien, assistante sociale, STA, 19.12.2011)

Les professionnels du Service des tutelles d'adultes se voient en train de faire un travail qu'une partie d'entre eux considère qu'ils ne devraient pas faire. A l'extérieur, les attentes ne sont pas homogènes. D'un côté, certains reprochent aux assistants sociaux du Service des tutelles d'adultes de ne pas s'occuper de leurs majeurs protégés (entre autres : pas ou peu de visites, impossibilité pour les personnes sous protection de les joindre par téléphone, manque d'une aide de proximité et d'un suivi ou d'un accompagnement de la personne). De l'autre, des acteurs à l'extérieur attendent du Service des tutelles d'adultes un travail de gestion financière, tout en venant parfois se substituer aux assistants sociaux du Service des tutelles d'adultes pour le travail social. Par conséquent, l'extérieur impute aux assistants sociaux du Service des tutelles d'adultes leur seul champ d'action – le travail social – et valorise, indirectement, le travail des gestionnaires du Service des tutelles d'adultes. Mais, accepter le rôle d'un service de gestion plus que d'un service social s'avère douloureux pour le Service des tutelles d'adultes.

Aujourd'hui, il y a des mandats qui arrivent des EMS. Les pupilles y sont depuis quatre à cinq mois, et ils ne connaissent pas l'état financier de cette personne. Ils les placent au Service des tutelles d'adultes, et il y a déjà des dettes pour le paiement de l'EMS (6'000-8'000.-CHF) et là ils pensent que c'est à nous de trouver l'argent. On doit tout investiguer et on se retrouve avec un dossier problématique. Mais ce n'est pas notre travail, nous on intervient au début du mandat. Ils pensent que ça sera facile, mais non. Nous devons investiguer les rentes, et ça nous prend quand même quatre à six mois pour tout découvrir. On gère les problèmes de gestion de l'EMS, qu'ils n'ont pas su gérer. On n'est pas un service prestataire des finances... (Entretien, assistante sociale, STA, 19.12.2011)

8.3.2 Ambivalence face au « faire à la place de »

Les professionnels du Service des tutelles d'adultes se demandent dans certains cas, principalement lors de curatelles volontaires, ce qu'ils peuvent faire de plus que les autres. En d'autres termes, ils n'estiment pas avoir de « plus-value ». A l'extérieur, en revanche, on considère que le Service des tutelles d'adultes doté d'un mandat juridique a la possibilité de faire ce qu'eux ne font pas. Le Service des tutelles d'adultes est ainsi perçu par son environnement comme ayant un pouvoir dont lui seul bénéficie. Des assistants

sociaux des Hôpitaux universitaires de Genève comparant leur travail à celui du Service des tutelles d'adultes disent :

C'est quand même bien différent notre travail, moi, par exemple, je n'ai pas d'autorité sur la personne, comme eux ils ont. (Entretien, assistante sociale, HUG, 10.01.2012)

Mais la différence est que le Service des tutelles d'adultes a plus de chances d'obtenir les documents que l'HG. Si la personne nous dit qu'elle a amené tous les documents, on ne peut que le croire. Alors que le tuteur peut écrire aux banques par exemple pour vérifier s'il y a des comptes. (Entretien, cadre, Hospice général, 27.02.2012)

Grâce au mandat juridique, les curatrices ou tutrices – et, par extension, les professionnels du Service des tutelles d'adultes – peuvent « faire à la place » des adultes sous protection, là où l'extérieur ne peut pas, et peut-être ne le voudrait pas non plus.

Ils sont au Service des tutelles d'adultes parce qu'ils n'ont pas appris à gérer non plus leur compte, alors il faut quelqu'un pour les aider ou pour faire à leur place. (Entretien, éducateur, EPI, 09.03.2012)

Evoquant la recherche de rentes pour une personne, une assistante sociale de l'Hospice général dit : « on aide à faire les demandes pour la personne, on ne peut pas faire à leur place, on réfléchit avec » (entretien, assistante sociale, HG, 27.02.2012). Un assistant social des Etablissements publics pour l'intégration évoquant les compétences de son métier dit : « la fonction sociale, c'est ne pas faire à la place, mais faire avec. » (entretien, assistant social, EPI, 01.03.2012) Interrogée sur comment définir le travail social, une employée chargée de l'action sociale d'une association répond notamment :

Il ne faut pas faire les choses à la place, mais aider la personne à faire ce qu'elle devrait faire. Je caricature un peu, mais il y en a qui viennent avec trois quatre sacs remplis de lettres, là l'assistant social peut aider, mais le but est de rendre la personne autonome. On ne peut pas les garder toute leur vie. Alors que la tutelle, c'est pour la vie. (Entretien, cadre, Caritas, 14.03.2012)

Beaucoup de services pensent que dans un cas comme ça [une femme qui stocke chez elle, risque de voir son bail résilié par la régie], une mesure tutélaire peut aider. Mais qu'est-ce que le Service des tutelles d'adultes peut faire de plus que nous ici ? Ils peuvent forcer, mais moi j'essaye de convaincre, avec un sourire, un peu d'humour... et ça marche, j'arrive à convaincre. Alors, je fais une demande ou pas ? (Entretien, cadre, Pro Infirmis, 09.03.2012)

Certains valorisent ainsi d'autres outils, tels que réfléchir avec, convaincre, sourire, faire de l'humour,... L'extérieur a une position unanime, ils ne font pas à la place de.

Les résidents qu'on a ici, on les aide dans les grandes largeurs, puis on demande une curatelle quand on ne peut pas faire plus, parce qu'on ne peut pas forcer les gens à faire ce qu'ils ne veulent pas. (Entretien, cadre, EMS, 08.02.2012)

Nous, on peut aider, mais on a des limites aussi, on n'a pas de mandat comme le Service des tutelles d'adultes! Donc si la personne ne paye pas son loyer, ma foi tant pis, c'est son problème ! On peut offrir de l'aide, mais si la personne n'en veut pas... Ils sont autonomes, quand même. Nous ne sommes pas dans la position du Service des tutelles d'adultes qui dit « dépose ton argent ici, viens tel ou tel jour pour retirer telle ou telle somme qui te sera accordée, à telle et telle heure seulement ». (Entretien, intervenante psycho-sociale, Entracte, 16.02.2012)

Or, une certaine ambivalence se dessine face au « faire à la place de », dans la mesure où cette démarche n'est pas valorisée par une partie des acteurs extérieurs, au point de se demander si « faire à la place » relève encore du travail social. Y aurait-il une sorte de délégation d'une tâche non valorisée, c'est-à-dire « faire à la place de » dans un système où ce qui est valorisé c'est tout l'inverse à savoir « faire avec » de sorte, à terme, à autonomiser les personnes ? Le Service des tutelles d'adultes serait-il pris dans des

consignes dignes d'une « double contrainte » : autonomiser les personnes tout en faisant à la place de ?

De plus, autonomiser une personne demande beaucoup plus de travail et de temps avec cette dernière, car « faire avec » implique d'être en relation et de transmettre comment faire telle ou telle tâche. Ainsi, là où il y a surcharge de travail – au Service des tutelles d'adultes et à certains autres maillons du système –, surtout si la personne est non-collaborante, c'est plus aisé de faire en sorte que quelqu'un fasse « à la place » pour résoudre des problèmes, surtout dans des cas d'urgence. Plus facile, mais pas valorisé ni par la profession, ni par la nouvelle politique sociale d'autonomisation.

8.3.3 Des dossiers à reconstituer à chaque fois

Les assistants sociaux de différentes institutions, telles que l'Hospice général, les Hôpitaux universitaires de Genève, le Service des tutelles d'adultes, doivent remonter le plus souvent de toutes pièces leurs propres dossiers lorsqu'une personne leur est confiée. La non-communicabilité de pièces du dossier existant dans une autre institution représente une charge de travail supplémentaire. De plus, lorsqu'une levée du secret de fonction n'est pas autorisée pour les professionnels des Hôpitaux universitaires de Genève, le mécanisme de non-communication de données freine, par ailleurs, la demande ou à l'obtention d'un mandat.

Entre l'Hospice général et le Service des tutelles d'adultes, c'est plus efficace qu'avant, il y a moins d'échange de papiers, et plus de transmission d'informations. C'est dû à la proximité, avant on devait tout faire par courrier. Mais l'assistant social du Service des tutelles d'adultes n'a pas accès au dossier de l'Hospice général. (Entretien, cadre, Hospice général, 27.02.2012)

Pas seulement l'Hospice général ou les Hôpitaux universitaires de Genève, mais par exemple Caritas aussi ne transmet pas toutes les informations au Service des tutelles d'adultes en cas de mise sous mandat, par respect de confidentialité des données que la personne concernée ne souhaite pas voir transmises :

Au moment où le tuteur est nommé, on prend rendez-vous en triangulaire – nous, l'AS et le pupille – et on transmet le dossier. Il y a des choses dans le dossier qui restent ici, car ça reste confidentiel, ou bien ce serait avec l'accord de la personne qu'on transmettra ça. Mais la vue d'ensemble, on donne sans problème. (Entretien, cadre, Caritas, 14.03.2012)

Une gestionnaire se demande pourquoi le Service des tutelles d'adultes et le Service des prestations complémentaires ne partagent pas leurs informations. Une gestionnaire explique que « 30% de notre travail, ça a été calculé à Zürich, c'est distribuer, photocopier, transférer des documents. Toutes les demandes se font par écrit. A Zürich, les services travaillent tous en interface maintenant. » (entretien, gestionnaire, STA, 16.12.2011)

Les professionnels travaillant à l'Assurance invalidité expliquent avoir obtenu le droit de faire transférer des dossiers tels quels. Qu'est-ce qui autorise ou freine la transmission de dossiers avec le Service des tutelles d'adultes ?

8.3.4 Ressorts de professionnalité et ressorts hiérarchiques

Les ressorts de professionnalité entre les assistants sociaux des différentes institutions ne sont pas évoqués par les acteurs interrogés et apparaissent quasi nuls. Est-ce par défaut d'une association bien établie défendant les valeurs du métier d'assistant social⁷⁸ ?

⁷⁸ Une seule assistante sociale a évoqué une association professionnelle, « Avenir social ». L'association nationale « Avenir social suisse » est constituée de 13 sections. En juin 2009, une section genevoise a été

Où l'attitude parfois accusatoire du Service des tutelles d'adultes envers les assistants sociaux travaillant à l'extérieur génère-t-elle peu de défense collective d'une profession pourtant commune ?

Des conflits importants ont existé ou persistent encore actuellement entre le Service des tutelles d'adultes et des acteurs clefs de son environnement, à savoir le Tribunal tutélaire, le Service des prestations complémentaires et l'Hospice général, voire les Hôpitaux universitaires de Genève. Or, les conflits entre ces acteurs interinstitutionnels font peu l'objet de médiations. En effet, tandis que des assistants sociaux travaillent dans plusieurs de ces institutions, l'un de leurs points communs, leur profession, ne semble pas jouer un rôle de médiateur lors de conflits interinstitutionnels même lorsqu'ils impliquent un travail d'assistant social. D'autre part, la Direction générale de l'action sociale qui a sous sa responsabilité hiérarchique plusieurs institutions entretenant des conflits ponctuels ou larvés n'apparaît pas non plus systématiser une pratique de médiation. Certes des exemples de cas ayant opposé des professionnels du Service des tutelles d'adultes à ceux du Service des prestations complémentaires ont pu bénéficier d'un arbitrage des cadres de la hiérarchie de la Direction générale de l'action sociale. Seulement, une pratique de médiation à la fois plus globale, pérenne et formalisée, loin des pratiques du cas par cas, semble faire défaut :

Le SPC a aussi introduit la règle des trois mois après lesquels ils ferment le dossier. Alors on doit demander des exceptions. Parce que réunir toutes les pièces en trois mois, c'est difficile. On passe par la DGAS pour demander des exceptions. (Entretien, contrôleur qualité, STA, 06.01.2012)

Ce contrôleur qualité évoquant les relations parfois difficiles entre le Service des prestations complémentaires et le Service des tutelles d'adultes dit : « On a les mêmes patrons. (...) Pourquoi il y a des problèmes entre nos services? » (Entretien, contrôleur qualité, STA, 06.01.2012)

8.3.5 Des ressorts d'aide

Les relations entre le Service des tutelles d'adultes et son environnement sont également caractérisées par un pôle d'aide. Comme déjà mentionné, le réseau du Service des tutelles d'adultes représente une aide pour les professionnels, à plusieurs égards. L'aide peut consister à avoir un œil sur un majeur protégé et signaler des problèmes au service, à accompagner une personne sous protection pour des tâches administratives ou des besoins divers de la vie quotidienne. Cette aide, plusieurs professionnels à l'extérieur en témoignent.

On les accompagne pour aller chercher de l'argent au STA, les matins. (Entretien, éducateur, EPI, 09.03.2012)

Certains de mes collègues peuvent être étonnés de ce que demande le Service des tutelles d'adultes. Mais nous, on est les assistants sociaux de terrain, on est proches des gens, c'est plus facile pour nous de nous déplacer, alors ils nous font des demandes. Je comprends, ils sont surchargés par la masse administrative. Moi je suis sur le terrain, je peux faire la demande de placement dans un EMS, les visites, mais le dossier administratif c'est le Service des tutelles d'adultes qui doit le faire. On travaille à deux pour ces personnes. (Entretien, assistante sociale, HUG, 15.02.2012)

Ainsi, si les collaborateurs du Service des tutelles d'adultes viennent en aide aux services qui font une demande de mandat de protection, les professionnels du Service des tutelles

(re)constituée.

d'adultes s'appuient eux-aussi sur d'autres. Ce réseau social genevois est qualifié par certains de dense.

Il y a peu de valorisation de la connaissance et de l'expérience du réseau social genevois. Pourtant il est très dense. A l'Hospice général, nos collaborateurs ont une journée de formation sur l'offre existante. (Entretien, cadre, HG, 27.02.2012)

8.3.6 Entre doléances et compréhension

En parallèle de doléances faites à l'encontre du travail (non-)effectué par les autres, plusieurs acteurs de l'extérieur témoignent également d'une compréhension et d'une compassion pour les employés du Service des tutelles d'adultes :

On sent qu'ils sont au pire là-bas ! (Entretien, assistante sociale, HUG, 27.01.2012)

Je souhaite vraiment que le Service des tutelles d'adultes soit mieux organisé, mieux doté en personnel, ça doit être difficile et rébarbatif au Service des tutelles d'adultes, et tout ça pour quel progrès ? Comment collaborer autrement, optimiser notre relation, mais on ne peut pas mélanger nos travaux. Dans ces situations, l'HG est là pour l'argent. Nous quand on voit qu'il n'y a plus de progrès, on transfère au Service des tutelles d'adultes. » (Entretien, assistante sociale, Hospice général, 05.03.2012)

Mais je peux comprendre que c'est difficile pour eux. Ils sont un peu les restants de la colère de Dieu. Les pupilles sont souvent très difficiles. Et ils ne sont pas assez formés au niveau psychiatrique car ils doivent faire face à beaucoup de problèmes différents, dépendance, maladies psychiques et n'ont pas forcément une formation pour ça. Les assistants sociaux du Service des tutelles d'adultes ne viennent pas tout le temps dans les réunions de réseau, ça dépend. Et c'est très compliqué pour les joindre. Il faut trouver le bon moyen, moi je les contacte par mail, ça va mieux car ils ne répondent pas toute la journée au téléphone. Et ils sont souvent malades ou font des burn-out. Il y a toujours des absences, des changements, on n'arrive pas à joindre une personne. Ils sont vraiment débordés, c'est dur pour eux, je peux comprendre. Ils font avec ce qu'ils ont, ils n'ont pas de formation, pas le temps, trop de dossiers. Je les comprends ce n'est pas facile mais on peut quand même dire que le travail n'est pas forcément bien fait. (Entretien, assistante sociale, HUG, 30.01.2012)

Il en est de même pour des professionnels du Service des tutelles d'adultes qui, parlant de leur environnement, exposent conjointement doléances et compréhension. Notamment, les professionnels des Hôpitaux universitaires de Genève sont souvent déçus comme étant mis sous pression et ayant reçu l'ordre de leur hiérarchie de faire sortir au plus vite les patients, car il manque des lits :

A Belle-Idée, ils essaient de faire partir les gens, ils sont en surcharge. Alors ils font des réunions de réseau pour trouver une sortie. On doit se battre pour qu'ils les gardent. Mais je les comprends, ils sont surchargés. C'est un point de vue différent. (Entretien, assistante sociale, STA, 12.01.2012)

Avec Belle-Idée mais c'est problématique. Ils reçoivent des consignes de leur hiérarchie : fonctionner selon leurs propres intérêts, leurs propres difficultés. Il y a des sorties impromptives. Et puis faire hospitaliser quelqu'un relève de l'exploit, car les critères pour être hospitalisé sont difficiles à atteindre et ils doivent être observés par le médecin au moment où ce dernier voit la personne. Quelqu'un de mal, d'angoissé, c'est difficile de le faire hospitaliser. Et les médecins estiment très rapidement que la personne peut sortir car ils manquent de lits. Il y a eu le plan Victoria aux HUG, ils manquent de places. Les médecins disent : "on manque de lits, on a que 30 lits, donc on doit mettre les gens dehors". (...) Nous avons des critères sociaux. Les médecins disent : "on a des critères médicaux". Les médecins ont une pression de la part de leur hiérarchie qui dit "il faut libérer les places" et de la part des assureurs. Ils ne peuvent pas prendre en compte le contexte social de la personne. (...) On se bat tous. Par exemple, là je suis en train de faire une demande de privation de liberté pour que le jeune reste à Belle-Idée et se fasse soigner. Je l'explique à un médecin de Belle-Idée, elle me répond que non si ce jeune fait une fugue, ils ne lanceront pas une recherche urgente. Donc certains médecins ne respectent pas la loi. Il y a eu un jugement qui indiquait cette mesure. Mais ils n'ont plus les moyens, comme nous. C'est le principe de la patate chaude. Ils font sortir des gens sans que nous ayons eu le temps d'organiser la sortie, le logement, etc. (Entretien, assistante

Le manque de ressources est ainsi mis en avant par différents acteurs au Service des tutelles d'adultes ainsi qu'à l'extérieur pour expliquer des difficultés qu'ils rencontrent soit pour accomplir leurs propres travaux et missions, soit car d'autres, ne pouvant plus faire une partie de leur tâches, leur délèguent du travail. Si les doléances visent dans un premier temps des acteurs tels que des médecins des Hôpitaux universitaires de Genève ou des assistants sociaux de l'Hospice général, ces derniers sont également plaints et la responsabilité en reviendrait à des réformes ayant eu lieu ces cinq dernières années, notamment l'opération « Victoria » des Hôpitaux universitaires de Genève et la « Loi sur l'insertion et l'aide sociale individuelle ».

L'opération « Victoria », lancée en 2007 et achevée en 2009, devait permettre aux Hôpitaux universitaires de Genève de « faire face à une diminution de leurs ressources et à une augmentation de leurs dépenses »⁷⁹. Un axe de l'opération visait à privilégier les soins « ambulatoires ». Ce projet a débouché sur une réduction du nombre de lits, ainsi qu'entre autres sur la création de l'Equipe mobile de psychiatrie⁸⁰. Le plan « Victoria » a permis 85.5 millions d'économie⁸¹.

Le 1er février 2012, l'ancienne « loi sur l'aide sociale individuelle » est remplacée par la nouvelle « Loi sur l'insertion et l'aide sociale individuelle ». Cet ajout dans le titre explique presque à lui seul les changements de la loi. Par des allocations de formation, de retour à l'emploi, ainsi que des stages « d'évaluation à l'emploi » visant à évaluer « l'employabilité », la nouvelle loi vise à favoriser la réinsertion professionnelle des chômeurs de longue durée et des bénéficiaires de l'aide sociale. Le « Revenu minimum cantonal d'aide sociale » (RMCAS) introduit au début des années 1990 au bénéfice des chômeurs en fin de droits disparaît. Ses ex-bénéficiaires seront conviés aux stages d'évaluation et pris en charge par l'Hospice général⁸². Cette réforme ne vise pas d'économies, le montant alloué jusque-là sous forme de rentes servira à financer les stages d'évaluation et les mesures d'insertion⁸³.

Cette nouvelle loi s'inscrit dans la ligne des réformes de l'Etat social suisse, comme l'instauration dans les années 1990 du principe de « contre-prestation », soumettant le versement de rentes aux bénéficiaires « à la condition, impérative, qu'ils se conforment à des obligations précises en matière de travail, d'amélioration de leur employabilité ou de leur insertion sociale » (Tabin 2012). Ces réformes interviennent dans un contexte d'économies budgétaires. Par exemple, l'Assurance chômage, endettée à hauteur de 7 milliards, a fait l'objet de mesures d'économies⁸⁴ qui touchent la durée des indemnités et les conditions d'accès à celles-ci⁸⁵. Les réformes de l'assurance invalidité en sont un deuxième exemple. La cinquième et sixième révision ont pour principe « la réadaptation

⁷⁹ « Projets départementaux : l'opération VICTORIA », Direction générale, Hôpitaux universitaires de Genève. http://dg-gouvernance.hug-ge.ch/strategie/projets_departementaux.html, 20.04.2011

⁸⁰ Hôpitaux universitaires de Genève, Rapport annuel 2009, p. 17.

⁸¹ Service communication et information de la république et du canton de Genève, « Dix ans de maîtrise des coûts de la santé menacés par des décisions fédérales » 29.09.2011.

⁸² Département de la solidarité et de l'emploi, « Communiqué : entrée en vigueur de la nouvelle loi sur l'insertion » 02.02.2012.

⁸³ Département de la solidarité et de l'emploi, « Présentation : Loi sur l'insertion et l'aide sociale individuelle (LIASI) » 20.09.2011.

⁸⁴ Cf. 4ème révision de mars 2010 entrée en vigueur en mars 2011.

⁸⁵ Département fédéral de l'économie, « Révision de l'assurance-chômage: conséquences acceptables pour l'aide sociale » Berne, 30.06.2010.

prime la rente »⁸⁶. Dans « la Réforme de l'Etat social en Suisse » Bertozzi (et al. 2005) montre comment l'accès aux rentes des assurances sociales est restreint à la fois dans le but d'encourager et de financer des mesures de « réinsertion ».

Il s'agit, à présent, de présenter les différents usages des mandats que font les acteurs de l'environnement du Service des tutelles d'adultes, ainsi que les freins à la mise sous mandat.

8.4 Différents usages stratégiques et freins des mandats

Les mandats sont prévus selon un principe de causalité. C'est l'incapacité de la personne qui justifie, selon la loi, la mise en place d'une mesure. Mais comme s'attache à le montrer la sociologie, la rigidité des règles est avant tout une façade. Nous avons pu observer comment les acteurs exploitent l'abondance de règles et de principes pour tourner à leur avantage le mandat tutélaire.

8.4.1 Une demande de mandat pour se décharger

Certains acteurs justifient explicitement la demande de mandat par le manque de collaboration de leurs usagers. Une collaboratrice d'un Centre d'action sociale l'exprime ainsi :

Les CAS font des demandes quand ils n'arrivent plus à obtenir les documents, à faire le suivi. C'est généralement un refus de collaborer ou un refus de traitement (Entretien, cadre, Hospice général, 27.02.2012).

Bien qu'ils pourraient simplement stopper l'aide en invoquant l'obligation légale de collaborer (art. 7 LIASI), ils ne le feraient pas pour des raisons morales, voire légales : « si on constate un problème, comme la plupart du temps, on ne peut pas les laisser tomber ! Ce serait presque de la non-assistance à personne en danger ! » Une demande de mandat au Tribunal tutélaire permet de se décharger d'un cas chronophage et dont la situation « n'avance pas » sans rompre avec son éthique professionnelle. Une assistante sociale dans un Centre d'action sociale évoque le cas d'une jeune femme et de ses enfants :

Elle ne collabore pas, [mais] nous on ne s'en fiche pas, on fait un signalement et après chacun ses responsabilités. (Entretien, assistante sociale, 27.02.2012)

Tout en s'attachant à montrer qu'elle n'a pas failli à sa tâche, elle transforme une situation qui pourrait être vue comme un échec en un enjeu de distribution des responsabilités. Les personnes non collaborantes ne seraient pas du ressort des Centres d'action sociale, mais du Service des tutelles d'adultes. En faisant son signalement, cette assistante sociale a à la fois « pris ses responsabilités » et s'est déchargée d'un cas chronophage qui ne lui permettait pas de faire son travail, c'est-à-dire de « faire avancer la situation ». Dans leur ethnographie de l'action sociale à Genève, Ossipow (et al. 2008) montrent comment les assistants sociaux des Centres d'action sociale s'occupent des affaires des bénéficiaires jusqu'à un point où le dossier est jugé « trop lourd » et qu'une demande de curatelle est encouragée. Le rapport d'Evaluada (2005) reproduit une lettre-type proposée par l'Hospice général dans ces situations qui aboutiraient souvent à des curatelles volontaires.

⁸⁶ Office fédéral des assurances sociales, « Les prestations de l'assurance-invalidité » Berne, 12.06.2008.

Notre propos n'est pas de pointer la mauvaise foi d'assistants sociaux qui se débarrasseraient ainsi de leurs dossiers difficiles. Il faut tenir compte de la méconnaissance du travail des uns et des autres et des possibilités qui s'offrent au tuteur ou au curateur. En particulier le pouvoir du curateur est surestimé. Le caractère « légal » du mandat lui permettrait, contrairement à un autre assistant social, d'exiger – et donc d'obtenir – les documents manquants. Face aux mêmes problèmes de documents introuvables et de rendez-vous manqués, les collaborateurs du Service des tutelles d'adultes soupirent : « que peut-on faire de plus que l'Hospice ? ». Un mandat de curatelle ne permet effectivement pas de se rendre chez une personne contre son gré pour y chercher tel justificatif de loyer ou tel relevé bancaire. Dans les cas de curatelles volontaires, les collaborateurs du Service des tutelles d'adultes recourent alors à la même « solution » que leurs collègues de l'Hospice : ils demandent une levée. Ce récit d'une assistante sociale de l'Hospice montre les présupposés implicites concernant le rôle et le pouvoir du Service des tutelles d'adultes :

[Les collaborateurs du Service des tutelles d'adultes] ont fait une levée alors qu'il n'y avait pas du tout de progrès depuis la demande. (...) J'ai téléphoné pour avoir une explication et ils m'ont répondu que c'était parce qu'elle était non-collaborant. Est-ce un critère pour lever un mandat ? Ils doivent les accompagner dans le processus, dans la vie concrète et dès que c'est trop compliqué on enlève le dossier ? Non je ne pense pas que ce soit la solution. (Entretien, assistante sociale, Centre d'action sociale, 16.02.2012)

8.4.2 Le mandat contre le refus de soin

Dans la même logique, le refus de soin pousse aussi à demander un mandat. Certains médecins et juristes le constatent :

C'est une illusion qui existe, et notamment chez les soignants. Certains pensent que ça va aider à faire prendre les médicaments par exemple. (Entretien, psychiatre, HUG, 30.01.2012)

Nous en trouvons par exemple une confirmation dans le récit d'une assistante sociale de l'Hospice général :

Elles refusent de collaborer, refusent le traitement, sont dans le déni. On demande une mesure pour amener la personne à se soigner. (Entretien, cadre, Hospice général, 15.02.2012)

Il s'agit bien d'un usage stratégique de la mesure de protection comme levier puisque dans les faits le mandat ne le permet pas. Une juriste en atteste :

Il arrive souvent qu'on utilise la tutelle pour faire croire qu'elle permet l'obligation de soins. Mais (...) ce n'est pas vrai. Rien ne peut forcer quelqu'un à prendre un traitement, même une privation de liberté à des fins d'assistance. (Entretien, juriste d'une association de défense des patients, 14.02.2012)

S'agit-il d'un moyen de pression ? Ossipow relève le « bluff » de certains assistants sociaux sur la réalité des sanctions encourues en cas de non-collaboration (2008: 107). Là encore, il nous apparaît difficile de distinguer le bluff de la méconnaissance de la mesure de protection.

8.4.3 Une décision jamais prise à la légère

La demande au Tribunal tutélaire n'est pas forcément une solution simple. Nous avons vu que le fait de demander une « interdiction » pose parfois des problèmes moraux. Priver quelqu'un de ses droits civils peut être jugé contraire aux buts d'aide ou de soin. Or, il n'existe pas une demande de tutelle et une autre pour la curatelle. La demande est générale et si elle peut contenir une recommandation, le Tribunal tutélaire peut, en théorie du moins, choisir lui-même la mesure qu'il instaure. La complexité des situations peut

donc amener les acteurs à être prudents, comme en témoigne cet assistant social aux Hôpitaux universitaires de Genève :

C'est jamais des enjeux simples. Pour moi, la demande au Tribunal tutélaire, c'est vraiment en dernier recours car c'est très lourd. (Entretien, assistant social, HUG, 10.02.2012)

De plus, la demande doit répondre à certains critères juridiques. Un médecin explique que si la demande n'est pas conforme, « ça part en échange de lettres recommandées, parce qu'il manque des documents, ou qu'ils n'ont pas ce qu'il faut ». Il ajoute :

Il y a des subtilités, il ne faut pas se tromper. Il faut évaluer la capacité de nommer un représentant, d'en contrôler l'activité (si oui, pas de mandat), et la capacité d'être valablement entendu. (Entretien, médecin installé en ville, 13.01.2012)

Tant le médecin qui signe le certificat médical que la personne à l'origine de la demande peuvent être amenés à témoigner au Tribunal tutélaire. Ainsi pour des raisons d'éthique professionnelle, des raisons de temps et des raisons d'exigences juridiques, les acteurs de tous champs assurent que la demande au Tribunal tutélaire est une mesure de « dernier recours » et que c'est « une décision qu'on ne prend pas à la légère ».

8.4.4 Le mandat comme garantie : les multiples facettes de la protection

Le mandat tutélaire est une décision juridique visant une protection pour certains adultes. Or, celle-ci peut être une mesure de protection à plusieurs facettes. Tout d'abord, elle peut servir de protection contre soi-même, comme l'explique un médecin :

Pour quelqu'un qui se met souvent en danger, qui est nocif pour d'autres personnes et pour la société. Et souvent, il n'y a aucune participation du patient pour le traitement. On ne peut pas laisser l'individu dans la nature, on a une certaine responsabilité par rapport à ça. (Entretien, psychiatre, HUG, 13.02.2012)

Ce médecin souligne également ici une deuxième facette de la protection qu'un mandat juridique peut jouer, une protection pour d'autres personnes, pour celles et ceux qui l'entourent, comme par exemple sa famille et son conjoint.

D'autres professionnels, notamment à l'Hospice général, soulignent une troisième fonction de protection que le mandat peut avoir envers un monde extérieur perçu comme potentiellement dangereux. Ainsi, certains peuvent vouloir protéger une personne d'un compagnon d'infortune, de rackets fréquents, d'abuseurs en tout genre.

Le mandat semble encore jouer le rôle de protection financière, contre des régies, qui menacent de résilier un bail, contre des créanciers voulant se faire payer, contre l'Office des poursuites devant exécuter des réquisitions.

J'avais souvent des gens derrière la porte. Je paniquais. Ça s'est arrêté depuis que je suis au Service des tutelles d'adultes. (Entretien, majeur protégé, 12.04.2012)

Ou la vieille dame qui a dilapidé sa fortune en aidant des « vautours ». Ces gens sont aussi victimes du démarchage téléphonique. Ces gens sont des requins, sans scrupules. Certaines personnes âgées ont leur cave remplie de choses commandées par téléphone. La personne à laquelle je pense était soulagée, elle n'avait plus besoin de dire non. (Entretien, médecin privé, 13.01.2012)

Notons encore qu'une des facettes du travail du Service des tutelles d'adultes est leur rôle de garant. Ce rôle est peu reconnu à l'interne, mais clairement reconnu et explicité à l'externe. Les professionnels externes au Service des tutelles d'adultes affirment que les régies, les assureurs, les médecins, les professionnels des Etablissements médico-

sociaux peuvent se sentir soulagés lorsqu'une personne est suivie par ce service. Une assistante sociale de l'Hospice général en témoigne.

Vraiment, ces régies n'ont pas froid aux yeux, s'il y a deux mois de retard, ils portent plainte. Ça rassure vraiment les régies si le Service des tutelles d'adultes ou nous on s'occupe de la situation. (Entretien, responsable de CAS, Hospice général, 05.03.2012)

L'usage stratégique des mesures tutélaires n'est pas l'apanage des assistants sociaux de l'Hospice général.

Il arrive aussi qu'une personne se fasse mettre sous tutelle pour trouver un logement. Les gens aux poursuites ont peu de chance de trouver un logement, alors s'ils ont un tuteur, c'est une sorte de garantie pour le bailleur. (Entretien, infirmier en psychiatrie, 10.03.2012)

Outre rassurer les bailleurs, le mandat de protection peut aussi permettre d'entrer en Etablissement médico-social. Le Service des tutelles d'adultes s'assure que la personne concernée obtient les subsides nécessaires et garantit ainsi le paiement des factures de l'établissement. De même, l'aide de l'Etat au financement d'un séjour en Etablissement médico-social – par les prestations complémentaires notamment – est attribué sous certaines conditions de ressources. L'obtention d'aides financières demande donc de rassembler un certain nombre de documents prouvant son besoin d'aide. La tentation est alors de demander une curatelle lorsque ce travail administratif paraît insurmontable.

Pour les médecins indépendants, il arrive que la première alerte d'un besoin de mesure de protection vienne de l'assurance maladie de leur patient.

Les signes pour le médecin ? Quand les factures ne sont plus payées. On téléphone à l'assurance qui nous dit « Mais cette personne n'a pas payé ses primes depuis trois mois ». Et là on se rend compte que la personne a des problèmes, des dettes. (Entretien, médecin installé en ville, 13.01.2012)

Bien entendu, il s'agit d'un signe d'un besoin de protection. Mais il serait cynique d'affirmer que seul le risque de ne pas être payé motive le médecin à signaler le cas, tout comme il serait naïf de penser que ce risque ne pèse pas dans la balance.

Soulignons qu'un mandat tutélaire n'a juridiquement parlant, aucune mission de garantie. Les acteurs extérieurs, ayant compris le rôle sécurisant du service, font usage de cette facette peu reconnue à l'interne.

Ainsi, les Etablissements médico-sociaux demandent une situation financière assainie pour y entrer. Certaines personnes font alors l'objet d'un mandat de protection afin d'éclaircir leur situation financière, car elles ne sont plus à même de le faire elle-même. Bien que certaines assistantes sociales, en collaboration avec la personne, rassemblent les papiers nécessaires pour accéder à des rentes complémentaires et ainsi permettre à la personne de rentrer en Etablissement médico-social, dans certains cas, cela peut s'avérer plus compliqué, comme lorsque la personne n'est plus capable de discernement. Lorsque nous demandons à une assistante sociale des Hôpitaux universitaires de Genève de nous expliquer dans quelle situation elle aide la personne à accéder aux rentes, elle nous dit :

La personne doit être capable de discernement. Si elle est démente c'est difficile, elle ne se souvient pas où sont ses comptes, on ne sait pas à quelle banque écrire. Et si on appelle ou envoie un courrier pour une personne, souvent on n'a pas de réponse. Nous, on est une béquille, on a besoin de collaboration. Si la personne n'en est pas capable, on a besoin d'une mesure de curatelle. (Entretien, assistante sociale, HUG, 15.02.2012)

Un mandat tutélaire peut donc être demandé pour régler des situations financières, il permet de garantir un paiement aux Etablissements médico-sociaux, ou à d'autres acteurs, comme les médecins.

Certaines personnes impliquées dans des situations juridiques, comme par exemple lors d'un héritage, peuvent être démunies face à la complexité des procédures. Dans ces cas, une demande de mandat tutélaire peut être faite. Les compétences juridiques du Service des tutelles d'adultes sont alors utilisées afin d'aider la personne.

Une autre facette de la protection du mandat concerne l'Etat. En effet, il finance la plupart des services payeurs dont bénéficient les adultes sous protection. La gestion de cet argent par le Service des tutelles d'adultes permet, ainsi à l'Etat d'avoir un œil sur cet argent, d'en contrôler la gestion et l'allocation à « bon » escient.

Enfin, la dernière facette du mandat en tant que protection est la défense du droit à la protection sociale. Chaque personne est en droit de percevoir des allocations, des rentes s'il est dans la nécessité et de profiter des infrastructures à disposition. Mais les démarches à entreprendre pour prétendre au droit à la protection sociale sont devenues difficiles voire inadaptées pour certaines personnes. Une demande de mandat de protection permettant l'accès à ces allocations peut alors venir garantir l'accès légitime à cette protection sociale.

Le système n'est pas très « *user oriented* » (au sujet de l'administration en général). L'organisation est basée sur les besoins de l'administration plutôt que sur les besoins des patients. (Entretien, médecin privé, 13.01.2012)

Un cadre des Hôpitaux universitaires de Genève s'exprime sur le droit à certaines prestations sociales et l'utilité d'un mandat tutélaire :

Alors ce qu'il faut comprendre c'est que normalement les prestations complémentaires c'est un droit. Comme partout il y a de la fraude, mais alors parce qu'ils ont peur de trois ou quatre cas qui filoutent ils demandent un épiluchage incroyable. Et là nous on ne peut plus aider, donc on demande une mesure. (Entretien, cadre, HUG, 18.01.2012)

8.4.5 La curatelle préférée à la tutelle

Un constat frappant est que la curatelle est largement préférée à la tutelle à l'extérieur du Service des tutelles d'adultes, alors que c'est plutôt l'inverse chez ces derniers. On peut s'en douter, ce n'est pas sur l'évaluation du degré d'incapacité de la personne concernée que porte la discorde. Le choix quant au type de mesure ne dépend pas que du degré d'incapacité. Globalement, la tutelle est vue comme la mesure imposée alors que la curatelle serait « par définition » volontaire. Ni le personnel médical ni les professionnels de l'action sociale n'aiment se voir dans un rapport de force avec leurs patients et bénéficiaires. La mesure volontaire permet donc d'atteindre les mêmes objectifs sans rompre avec son éthique professionnelle. Le refus de la tutelle est souvent motivé par des arguments moraux :

[Avec une tutelle], vous n'êtes plus rien, vous ne pouvez plus rien faire ! Et pour le soignant c'est difficile aussi. Ça ne correspond pas à ce qu'on est censé faire. [Alors que] la curatelle, c'est différent, pour autant qu'elle soit acceptée par le patient. (Entretien, cadre, clinique privée, 07.02.2012)

En plus de permettre de rester en accord avec ses principes, la curatelle est parfois présentée comme la seule façon de faire son travail.

En psychiatrie, c'est la relation qui soigne (...). Donc si on faisait des demandes de tutelles, ça

pourrait bloquer la relation qu'on a avec nos patients, et donc le processus thérapeutique. (Entretien, psychiatre, HUG, 30.01.2012)

Comme nous l'avons dit, la curatelle volontaire n'arrange pas les collaborateurs du Service des tutelles d'adultes. Alors qu'avec une tutelle, ils peuvent prendre la plupart des décisions sans en référer à leur majeur protégé, la curatelle impose le plus souvent le consentement de ce dernier. Cela représente donc du temps et de la négociation, pour un résultat vu comme identique. Du point de vue des assistants sociaux du Service des tutelles d'adultes, les médecins « se retranchent » derrière la relation thérapeutique pour demander une curatelle volontaire et non une tutelle. Là encore, il n'est ni question d'interprétations de règles ou d'évaluations des difficultés de la personne concernée : c'est bien des manières de faire son travail qui sont en jeu, d'un côté comme de l'autre.

Des conceptions de ce qu'est son travail et de ce qu'est celui de l'autre donnent lieu à des pratiques différenciées, entraînant alors des stratégies comme celles que nous avons pu voir à propos des usages des mandats.

8.4.6 Une solution à long terme

Nous avons vu que le degré d'incapacité n'est pas le seul critère en jeu dans la décision de signaler au Tribunal tutélaire. Il arrive que le besoin de protection d'une personne soit rempli par un proche ou par un professionnel ne disposant pas d'un mandat. Un membre d'une association de proches de personnes souffrant de troubles psychiques nous a rapporté des cas de proches-aidants contraints à effectuer des demandes au Tribunal tutélaire par manque de temps ou de moyens. C'est par exemple le cas de parents – vieillissants par exemple – d'adultes souffrants de maladies psychiques et réalisant qu'ils ne pourront subvenir aux besoins de leur fils ou fille à long terme.

Même dans les milieux professionnels, la question d'une solution à long terme pousse parfois à se tourner vers le Service des tutelles d'adultes. Les assistants sociaux des Centres d'action sociale se réfèrent tantôt à la nécessité d'être relevé dans leurs tâches par des spécialistes (les collaborateurs du Service des tutelles d'adultes), tantôt à une règle de l'Hospice général qui limiterait dans le temps l'aide administrative.

On le sait [qu'une mesure de protection est nécessaire], car ça fait plus d'une année que le travail administratif fait avec elle régresse. Elle a besoin d'être secondée à long terme. (Entretien, assistant social, Hospice général, 05.03.2012)

Oui, on fait que tout l'argent vienne ici et après on redistribue. (...) On n'est pas censé le faire sur le long terme (...). La procédure dit pas plus de six mois, mais c'est jamais vraiment respecté, si on sent qu'ils peuvent reprendre leur gestion on le fait. Sinon c'est la mesure tutélaire. (Entretien, assistant social, Hospice général, 27.02.2012)

En plus d'une mesure à long terme, le mandat de protection constitue dans certains cas une externalisation du travail administratif. Les professionnels des établissements médicaux ou médico-sociaux – souvent les assistants sociaux, parfois les cadres – prennent parfois en charge l'aide administrative de leurs pensionnaires. Un directeur de clinique nous a expliqué rendre divers services à ses patients, tels que des coups de téléphone pour obtenir un renseignement, de l'aide pour écrire une lettre ou faire une demande de prestations. Ces « coups de main » n'étant pas forcément prévus dans l'emploi du temps, une curatelle de gestion, par exemple, permet d'éviter au professionnel comme au patient ce « souci en plus ».

On est assez preneurs de curatelles. C'est plutôt soutenant, pour le patient. Ca le décharge un peu et lui permet de se concentrer sur ses soins. (Entretien, cadre, clinique privée, 07.02.2012)

Voyons maintenant quelles stratégies le Service des tutelles d'adultes met en place pour contrecarrer, endiguer, supporter l'incertitude engendrée par les multiples usages stratégiques des mandats.

8.5 Les stratégies mises en place par le Service des tutelles d'adultes pour lutter contre l'incertitude

« On dépend de tellement de monde, et tout le monde est débordé. » (Entretien, contrôleur qualité, STA, 06.01.2012)

Nous avons pu observer différentes stratégies mises en place par divers professionnels du Service des tutelles d'adultes pour faire face à l'incertitude ou à la surcharge de travail. Des stratégies semblent avoir pour but de diminuer le nombre de dossiers à traiter au Service des tutelles d'adultes. Certaines stratégies tentent d'intervenir en amont de la demande de mise sous mandat, tandis que d'autres sont mobilisées alors que le mandat a déjà été prononcé. Nous avons relevé cinq stratégies : filtrer, faire connaître le service à l'extérieur et former, se rendre invisible et se couper du monde, se faire aider par des membres de l'extérieur et devenir un service payant.

8.5.1 Stratégie N° 1 : filtrer

Une première stratégie consiste à essayer de filtrer les mandats. Deux façons de filtrer ont été développées par des professionnels du Service des tutelles d'adultes.

Premièrement, à l'instar d'une pratique des professionnels du Service des prestations complémentaires – décrite par divers professionnels du Service des tutelles d'adultes ou d'autres services de l'extérieur –, les professionnels du Service des tutelles d'adultes ont instauré officieusement une « règle des trois mois » pour les mandats de curatelle volontaire. Si la personne ayant fait une demande de curatelle volontaire ne communique pas les différents papiers demandés par des professionnels du Service des tutelles d'adultes, après envoi de deux courriers de rappel et une période de trois mois, alors ces derniers demandent une levée de mandat.

Cette pratique n'est pas bien perçue par l'environnement du service comme l'illustre cette assistante de l'Hospice général :

Pour la collaboration avec le Service des tutelles d'adultes, il y a une chose qui nous pose problème, c'est la curatelle volontaire. Surtout quand il n'y a pas de collaboration. Nous on peut mettre dans le courrier que la personne est ok pour un mandat, mais on ne les fait pas signer. Mais parfois, ces gens ont des problèmes à collaborer. Alors la mesure est mise, le Service des tutelles d'adultes demande par courrier à la personne de lui envoyer des papiers et de signer des papiers. Mais s'ils n'ont pas de réponses parce que la personne est non collaborante, du coup ils font une levée. Mais le fait d'être non collaborant c'est sa problématique. Et c'est à nous de redéposer une demande. Pourquoi eux ne le font pas ? De demander de changer la mesure. Et ça n'est pas arrivé qu'une seule fois. (Entretien, assistante sociale, Hospice général, 27.02.2012)

Deuxièmement, certains professionnels s'organisent afin de refuser certains dossiers, c'est-à-dire monter un dossier pour prouver au juge que le mandat n'est pas nécessaire. En général, c'est la cheffe de section qui s'occupe de ces cas.

8.5.2 Stratégie N° 2 : faire connaître le service à l'extérieur et former

Afin de diminuer les demandes de mandats jugés inappropriés, des professionnels du Service des tutelles d'adultes ont mis en place une stratégie consistant à faire connaître le service à l'extérieur et à former les professionnels du réseau extérieur. Plusieurs actions

ont été faites dans l'intention de clarifier la mission du Service des tutelles d'adultes et leurs pratiques professionnelles.

Les cheffes de section effectuent des visites dans des institutions telles que l'Hospice général, dans leurs Centres d'action sociale, et les Hôpitaux universitaires de Genève. Ces visites ont pour but d'expliquer ce que sont les mandats de protection, leurs modalités ainsi que leurs conséquences. D'autre part, les cheffes de section ont tenté de mettre en place une procédure avec certaines institutions, pourvoyeurs de mandats, afin qu'elles soient contactées et consultées avant une demande de mise sous mandat au Tribunal tutélaire.

Les membres de la direction organisent des rencontres bilatérales avec leurs homologues dans des services de l'Etat tels que l'Office des poursuites et le Service des prestations complémentaires. Les professionnels du Service des tutelles d'adultes ont élaboré et distribué une brochure explicite ce que fait le Service des tutelles d'adultes fait et ce qu'il ne fait pas⁸⁷. Cette brochure n'est, cependant, pas accessible sur le site internet du Service des tutelles d'adultes. Des professionnels à l'extérieur, lors d'entretiens, nous ont montré ou mentionné cette brochure informative, en la critiquant souvent. Enfin, les professionnels du Service des tutelles d'adultes ont transmis à des professionnels de l'extérieur une liste des collaborateurs du Service des tutelles d'adultes.

8.5.3 Stratégie N° 3 : se rendre invisible, se couper du monde

J'ai l'impression que les gens ont oublié le Service des tutelles d'adultes, et vice versa. Maintenant, ils ne sont plus invités, le Service des tutelles d'adultes. (Entretien, assistante sociale, Aigues-Vertes, 07.03.2012)

A travers les entretiens réalisés à l'extérieur du Service des tutelles d'adultes et avec les professionnels du Service des tutelles d'adultes, nous avons découvert que les professionnels du Service des tutelles d'adultes n'assistent pas systématiquement aux réunions de coordination du réseau hormis lorsqu'il s'agit de personnes sous tutelle. Comme explicité ci-dessus, les assistants sociaux se déplacent peu souvent et nombreux dans le réseau affirment que les professionnels du Service des tutelles d'adultes ne répondent presque plus au téléphone. Nous pouvons considérer ces pratiques comme une stratégie visant à se rendre plus invisible et à se couper du monde pour faire face à la surcharge de travail décrite à l'interne du Service des tutelles d'adultes. A noter que cette stratégie mène au phénomène décrit précédemment de « bunkerisation ».

8.5.4 Stratégie N° 4 : se faire aider par des membres du réseau social

Une stratégie pour faire face à l'augmentation de la charge de travail, pour arriver à remplir sa mission est de faire usage de relais, c'est-à-dire des professionnels de l'extérieur. En effet, les professionnels du Service des tutelles d'adultes ont recours à des professionnels d'autres institutions ou associations pour se renseigner sur les personnes sous protection, leur état de santé ou simplement ils comptent sur eux pour leur signaler lorsque les majeurs protégés ont besoin de leur service, de leur soutien. Certains délèguent ainsi partiellement le suivi des adultes sous protection aux assistants sociaux des Etablissements médico-sociaux ou des foyers ou à des membres d'associations telles que Pro Senectute. Ainsi en témoignent des professionnels de l'extérieur :

Le Service des tutelles d'adultes demande régulièrement de l'aide, et on travaille en collaboration, on doit toujours communiquer les informations, la situation. (...) On a beaucoup de contact avec le

⁸⁷ Voir l'annexe 4.

Service des tutelles d'adultes, ce sont des gros demandeurs (...). Le Service des tutelles d'adultes peut faire appel à nous s'ils n'ont plus eu de nouvelles d'une de leur pupille ou s'ils ont de la peine avec une pupille et qu'ils ont besoin d'aide parce qu'ils ne savent plus qu'en faire. Quand on reçoit une demande par exemple de la part du Service des tutelles d'adultes, on fait une première réunion avec le demandeur, nous et la personne concernée, on parle beaucoup, le demandeur nous donne toutes les informations importantes. (Entretien, infirmier, HUG, 02.02.2012)

Les tuteurs du Service des tutelles d'adultes remplissent ce qui est administratif mais ne peuvent s'occuper de l'aspect social. Je trouve que la répartition des tâches se fait bien. Bon je sais que le Service des tutelles d'adultes est chargé et que du coup ça les arrange qu'on fasse certaines tâches. Au début de la collaboration, on fait une réunion pour bien définir qui fait quoi et quels sont nos domaines d'intervention. (Entretien, éducatrice, SGIPA, 16.02.2012)

[Eux] ils ne la font pas la pratique, ils n'ont pas le temps de s'occuper de chaque personne, de leur dossier, alors nous on finit par nous occuper nous-mêmes de ces personnes. Donc il y a un décalage avec la réalité du terrain et la pratique. Leur travail reste très administratif, et ils ne savent pas ce qui se passe dans la réalité quotidienne de leur pupille. Donc nous, on essaye de travailler ensemble et ça fonctionne bien la plupart du temps. (Entretien, cadre, EMS, 01.02.2012)

8.5.5 Stratégie N° 5 : faire payer ses services

Une dernière stratégie émanant de la direction du Service des tutelles d'adultes consiste à proposer que le service devienne un service payant. L'idée est de facturer les prestations du Service des tutelles d'adultes aux personnes pouvant payer, « mais facturer ne veut pas dire encaisser » explique un cadre du service. Cette stratégie permettrait selon la direction de « désengorger le système et de dire non » et cela représente « une lecture correcte de la loi que de rétribuer le tuteur ».

Le fait de facturer les prestations mènerait, selon un cadre du service, à l'émergence de petites structures qui pourraient remplacer une partie du travail que fait actuellement le service. En d'autres mots, un membre de la direction explique : « On cherche de la concurrence pour décharger le Service des tutelles d'adultes! Notre métier de base c'est les cas à problème, les tutelles. »

C'est un changement de paradigme. (...) Nous étions des pions, de simple exécutant, là on [deviendrait] un partenaire et un partenaire payant ! (Entretien, cadre, STA, 11.04.2012)

Après avoir décliné ces cinq stratégies mises en place par le Service des tutelles d'adultes pour lutter contre l'incertitude, nous nous intéressons, à présent, aux différents rôles que le service joue dans le système de la protection sociale.

8.6 Des rôles pour le Service des tutelles d'adultes

Nous avons vu que la mission du Service des tutelles d'adultes est floue et interprétée de multiples manières à l'intérieur et à l'extérieur de ce service. Au-delà de la mission telle qu'elle est vue par les différents acteurs, notre enquête nous a permis d'identifier quelques rôles que le Service des tutelles d'adultes tient plus ou moins consciemment dans le système de la protection sociale. Avant de passer à la conclusion de ce rapport, passons en revue ces rôles pour l'instant peu mis en valeur.

8.6.1 Expert des situations compliquées

Le Service des tutelles d'adultes semble dans les faits être l'expert des situations compliquées. Dans les entretiens menés avec les professionnels, les histoires singulières tiennent une bonne place. Ces situations exceptionnelles, dans lesquelles les professionnels du Service des tutelles d'adultes tentent de remonter le puzzle de l'histoire, semblent être l'ordinaire de ce service. Les comptes oubliés au Panama ou le bien

immobilier en Italie sont le lot quotidien des collaborateurs du Service des tutelles d'adultes. Ce sont pourtant autant de grains de sable dans les rouages de la protection sociale sous condition de ressources, qui à la fois vise à protéger les plus faibles et exige un inventaire précis des ressources de ces mêmes personnes. Les dossiers des assistants sociaux du Service des tutelles d'adultes seraient probablement parmi les dossiers les plus compliqués⁸⁸ des collaborateurs de l'Hospice général, des Hôpitaux universitaires de Genève, de l'Assurance invalidité.

8.6.2 Guichet unique de la protection sociale

En poursuivant sur cette idée, le Service des tutelles d'adultes semble jouer le rôle de guichet unique de la protection sociale. A entendre les récits des personnes sous mandat que nous avons interrogées, leurs parcours de vie passent par de nombreuses institutions de prise en charge, de multiples services versant des rentes, et autant de lieux de soins. Ces parcours aux allures de courses d'orientation se « terminent » souvent au Service des tutelles d'adultes, qui prend le rôle de chercheur de fonds, de logement et de soin, puis de coordination entre ces acteurs. Que ce soit pour une question de prestations complémentaires ou un problème de logement, c'est au Service des tutelles d'adultes que s'adresse la personne sous mandat. Le Service des tutelles d'adultes pourrait ainsi mettre en avant son rôle clé dans la coordination inter-institutionnelle qui semble parfois faire étrangement défaut dans le système genevois.

8.6.3 Acteur généraliste face à des acteurs spécialistes

Nous avons évoqué la spécialisation des acteurs de la protection sociale et du domaine médical. Or, certaines personnes ne remplissent pas ou plus les conditions pour bénéficier de tel programme de soin, de tel mécanisme de réinsertion, ou de tel placement en foyer. Le Service des tutelles d'adultes se présente alors comme acteur généraliste face à des acteurs dont la spécialisation semble avoir créé des trous dans le filet de la protection sociale. Ces personnes qui passent entre les mailles du filet sont par exemple des personnes âgées en attente de placement après hospitalisation, ou des personnes avec des troubles psychiques ou de toxicomanie mais n'ayant plus leur place à Belle-Idée. A propos de leur travail, les assistants sociaux du Service des tutelles d'adultes donnent l'impression de sans cesse rattraper des personnes dans leur chute, tout en se demandant comment cette chute a pu se produire.

8.6.4 Acteur de réduction des risques

En rattrapant des personnes dans leur chute, le Service des tutelles d'adultes se fait acteur de réduction des risques. Il est le relais entre les autres acteurs, et peut ainsi parfois éviter ce que le milieu médical appelle les « rechutes ». Ce rôle est relativement peu valorisé puisque peu spécialisé et presque invisible. Même difficile à évaluer, la plus-value paraît évidente. Dans cette perspective, le travail du Service des tutelles d'adultes a des allures de prévention. C'est un aspect qui ressort des entretiens menés avec des majeurs protégés : une partie d'entre eux ont pour point commun des problèmes de dépenses compulsives. La reconnaissance envers le Service des tutelles d'adultes est ainsi formulée par l'un d'eux : « Dès que j'en ai [de l'argent], je veux le dépenser, ça me brûle dans la main. Alors je compte sur eux ! » (entretien, M. Barelli, sous curatelle au STA, 12.04.2012). Il s'avère que seul le Service des tutelles d'adultes peut – en bloquant

⁸⁸ Les dossiers « compliqués » amènent certains acteurs à parler de la loi de Pareto adaptée à la gestion de dossier et selon laquelle 20% des dossiers seraient à l'origine de 80% du temps de travail (entretien, cadre, Hospice général, 27.02.2012).

les comptes – protéger contre ce problème qui toucherait pourtant une large portion de la population. Les Offices de poursuites édictent en effet de plus en plus de commandements de payer⁸⁹ et l'endettement préoccupe tant les milieux de l'action sociale que les milieux politiques⁹⁰.

8.6.5 Garant du droit à obtenir de l'aide

Last but not least, le Service des tutelles d'adultes joue un rôle de garant du droit à obtenir de l'aide. A l'ouverture d'un dossier, une des premières tâches consiste à demander des prestations à l'Assurance invalidité et/ou au Service des prestations complémentaires. Cela signifie que les personnes en question avaient droit à des prestations mais ne les touchaient pas. Parce qu'elles ne le voulaient pas ? C'est possible, mais peut-être aussi parce qu'elles n'avaient pas les ressources cognitives pour le faire, puisqu'il semble parfois très compliqué de faire les démarches nécessaires à l'obtention de ces aides, particulièrement pour une personne en difficulté avec son administration. Le Service des tutelles d'adultes joue alors ce rôle à la fois essentiel et paradoxal : aider à obtenir de l'aide.

Dans ce chapitre, nous avons tenté de fournir une meilleure compréhension des ressorts relationnels entre le Service des tutelles d'adultes et son environnement, à travers la mise en perspective, d'une part, des regards qu'ils portent les uns sur les autres et, d'autre part, des diverses stratégies développées par ces acteurs pour faire face à leur environnement respectif. Nous avons pu souligner en quoi l'environnement du Service des tutelles d'adultes représente une source de stress et d'incertitude pour les professionnels de ce service. En somme, dans la cartographie de son environnement, le Service des tutelles d'adultes ressort comme un petit service face à de grosses structures qui sont non seulement très procéduralisées, mais également fortement restructurées. Dés-embastiller le service est une clef d'évolution importante pour déployer une nouvelle stratégie de ressorts relationnels entre le Service des tutelles d'adultes et ses partenaires extérieurs et *vice versa*.

⁸⁹ A Genève, l'Office des poursuites a traité en 2011 278'241 réquisitions de poursuites qui ont débouché sur des commandements de payer. Il a traité 180'251 réquisitions de continuer la poursuite qui ont débouché, sauf rares exceptions, à des saisies (lesquelles peuvent être infructueuses et déboucher sur l'édition d'un acte de défaut de biens)(entretien, cadre, Office des poursuites, 07.03.2012). Depuis vingt ans, le nombre de poursuites à Genève aurait augmenté de 70 % pour une augmentation démographique de 22 % (« Poursuites : une hausse de 70 % en vingt ans dans le canton de Genève » in *Le temps*, 01.06.2012).

⁹⁰ L'essor du crédit à la consommation – particulièrement chez les jeunes – fait l'objet d'une préoccupation. La Suisse s'est dotée en 2001 d'une loi sur le crédit à la consommation (LCC). Des interventions parlementaires soutenues ainsi que des recommandations de la Commission fédérale pour l'enfance et de la jeunesse ont tenté depuis d'interdire la publicité pour les crédits à la consommation, jugée trop agressive, et de faire baisser le taux d'intérêt maximal actuellement fixé à 15%. Rien n'a abouti au niveau fédéral mais des villes ont interdit la publicité pour les crédits, avant d'être attaquées par la Société générale d'affichage à laquelle le tribunal cantonal donnera raison.

Conclusion : Une institution et son environnement en symbiose

Au terme de notre exploration, plusieurs points méritent d'être relevés. Tout d'abord concernant notre examen de la littérature scientifique disponible sur le sujet de la tutelle et de son traitement contemporain, il convient de remarquer deux choses : si le travail social et ses constants réaménagements ont fait l'objet de maints travaux, en revanche le fonctionnement organisationnel des institutions sociales dans un contexte de redéfinition du périmètre de l'Etat social est peu, voire mal connu. Ainsi notre enquête peut fournir des éléments sur la manière dont les pratiques au travail sont influencées et influencent à leur tour le fonctionnement institutionnel de nombre d'organisations aux prises avec la question sociale, dans toutes ses dimensions : précarité, insertion, santé et accès à la protection en tant que telle.

Concernant la population des majeurs protégés, plusieurs enquêtes avaient déjà été menées, en particulier en France, mais peu de données précises sur les caractéristiques socio-démographiques existaient concernant les bénéficiaires de mandat de protection. En nous concentrant uniquement sur les majeurs protégés suivis par les services de l'Etat genevois, le portrait que l'on peut établir est tout en nuances :

On constate une légère surreprésentation des hommes pour l'ensemble de notre échantillon ; les hommes sont en majorité concentrés dans les trois tranches d'âge adulte jusqu'à 65 ans ; les femmes suivies au Service des tutelles d'adultes sont toujours plus âgées et majoritaires dans la classe d'âge du grand âge, ce qui correspond bien évidemment aux tendances démographiques de notre époque ; la moyenne d'âge des personnes suivies au Service des tutelles d'adultes est de 55 ans, elle est plus élevée que la moyenne d'âge des adultes du canton de Genève, qui est de 47 ans ; les hommes sont moins entourés que les femmes ; la moitié de cette population vit en institution, tandis que l'autre moitié maintient coûte que coûte un hébergement à domicile ou chez un proche. Les trois quarts des bénéficiaires sont suisses avec une minorité importante de ressortissants des cantons romands en particulier Fribourg et Vaud. Les étrangers présents dans cette population reflètent exactement les vagues migratoires du canton de Genève, Espagnols, Portugais et Français. Dans la moitié des cas, l'encadrement dont bénéficie cette population est purement et uniquement médical. Quasiment aucun ne travaille. La plupart vivent de rentes et de l'assistance. Quasiment aucun ne fait l'objet d'un projet personnel d'insertion. La famille est encore présente dans la moitié des cas.

Le service s'occupe finalement de deux populations bien distinctes, qui ne requièrent pas le même travail. Une population que l'on pourrait appeler « de passage », constituée en majorité de curatelle *ad hoc* et de gestion et de curatelle volontaire, qui est suivie au Service des tutelles d'adultes essentiellement pour des questions financières et administratives. Il s'agit là de gens qui n'arrivent plus à faire face à leurs obligations, ne travaillant pas ou pas suffisamment, ils bénéficient de l'assistance, mais progressivement ils ne sont plus capables de collaborer avec des services sociaux de quartier, ou avec

ceux de l'Hospice général. Menacés de perdre leurs rentes ou prestations sociales ou de ne pas les recouvrer, menacés de perdre leur appartement, incapables de répondre efficacement aux requêtes des différents services de prestations sociales, ils demandent, ou on les encourage à demander, le plus souvent une mise sous curatelle volontaire ou de gestion. Il peut également s'agir de personnes âgées dépassées par la masse de courriers administratifs à gérer ou qui esseulées sont incapables de monter un dossier pour une entrée en Etablissement médico-social, en bonne et due forme. Le Service des tutelles d'adultes se substitue ici aux familles, aux aidants proches, aux assistants sociaux de quartier, qui n'ont plus le temps d'établir des dossiers complexes pour des demandes de rentes. Ces dossiers constituent les deux tiers des dossiers traités actuellement par le service. Il s'agit d'une population qui ne reste le plus souvent que quelques années au Service des tutelles d'adultes ou qui ne représente pas un travail de longue haleine pour les assistants sociaux. Une fois les rentes reconstituées ou acquises et le placement effectué en foyer ou en Etablissement médico-social, le dossier devient dormant.

La seconde population dont s'occupe le Service des tutelles d'adultes est constituée de ce que ses collaborateurs considèrent comme leurs bénéficiaires cibles, c'est-à-dire les personnes desquelles le service tire toute sa légitimité : les personnes frappées de maladies psychiques, les toxico-dépendants, les handicapés. Pour cette population, le mandat le plus fréquent est la tutelle, volontaire ou non. Ces majeurs protégés restent au-delà de dix ans dans le service, la plupart pour le restant de leur vie. Des relations se créent davantage avec ces personnes, même si elles sont actuellement mises à mal par le temps dédié à la première catégorie de bénéficiaires. Cette population de cas, médicalement souvent complexes, représente actuellement le tiers des dossiers traités au Service des tutelles d'adultes.

En conséquence, le service a adopté en réalité deux modes de fonctionnement. Il cherche à endiguer le flux de la première catégorie de bénéficiaires, pour tenter de protéger le travail à mener avec la seconde catégorie de majeurs. Nous avons passé en revue les différentes stratégies développées par les collaborateurs du Service des tutelles d'adultes : filtrer, se faire connaître, déléguer, se couper du monde et faire payer ses services. Elles sont toutes à comprendre comme autant de mécanismes pour préserver le travail auprès de la seconde catégorie, celle qui aux yeux des collaborateurs du service, ne peut être déléguée à personne.

L'environnement institutionnel du Service des tutelles d'adultes répond de manière ciblée à cet écartèlement vécu à l'interne par les collaborateurs du Service des tutelles d'adultes. Les acteurs institutionnels externes sont convaincus que les mandats de protection, notamment de type curatelle, sont une réponse aux bouleversements dont leurs institutions font l'objet, à la fois sur un plan pratique et sur un plan déontologique – certes, pas une réponse idéale mais un moindre mal tout de même. Expliquons-nous : face à l'institution hospitalière, au sein de laquelle il est de plus en plus rare de pouvoir rester pour de longues périodes, face aux régies qui résilient les baux dès que des problèmes se posent ; face à des créanciers inquiets ; face aux échecs de réinsertion ; face aux Etablissements médico-sociaux qui réclament des dossiers complets et totalement financés ; face aux services « payeurs », qui demandent de nombreux éléments pour établir les rentes, la demande de mandat est une échappatoire, qui permet de poser des limites à sa propre action. Le mandat vient border l'horizon relationnel et professionnel de nombreux acteurs extérieurs. Il vient marquer la limite au-delà de laquelle, l'intervention sortirait du cahier des charges fixé par l'institution dans laquelle on travaille, ou hors du cahier des charges formel comme informel que l'intervenant social ou médical s'est fixé.

La demande de protection faite pour la personne est en réalité faite souvent aussi pour l'acteur qui incite à la demande. L'impasse professionnelle et relationnelle dans laquelle se trouvent médecins, soignants et assistants sociaux, et l'impasse affective dans laquelle se trouvent certains adultes, qui ne peuvent compter sur personne, ou que la famille ne peut plus, ne veut pas soutenir, incitent à faire des demandes de curatelles, volontaires le plus souvent. Arrivés au bout de démarches infructueuses ou trop chronophages, les acteurs extérieurs au Service des tutelles d'adultes proposent cette solution, à double détente : Le cas passe dans d'autres mains, mais la personne n'est pas purement et simplement abandonnée. Ainsi, la déontologie de l'accompagnement est-elle sauvegardée au moins en façade.

Ce désengagement de certains dossiers est par ailleurs une parade à l'échec de l'application de nouvelles normes d'intervention auprès de certaines personnes vulnérables : insérer au maximum ; ne pas faire « à la place de » ; être toujours dans une relation collaborante. Quand ces trois conditions ne peuvent être remplies, nombre de travailleurs sociaux s'arrêtent car l'engagement qu'il faut alors avoir auprès de populations désocialisées, ingrates parfois, dans une spirale d'échec n'est valorisé ni par l'institution à laquelle ils appartiennent, ni par la profession dans laquelle ils se sont formés. Sans parvenir à « activer » ces personnes par le travail, ni à les rendre autonomes dans leur quotidien, ni à construire des « projets » dignes de ce nom, il ne leur reste alors que la charge administrative et gestionnaire à assumer. Cette dernière peut par moments, notamment pour l'établissement de nouvelles rentes ou prestations, être lourde mais elle est surtout la manifestation patente de l'échec de leur intervention.

Du côté du Service des tutelles d'adultes, cette situation est d'une certaine façon déjà actée, comme si à l'interne l'organisation avait déjà muté sans toutefois que ces principaux artisans ne puissent l'admettre. Il est incontestable que les assistants sociaux du Service des tutelles d'adultes sont ceux qui vivent la croissance de cette demande de curatelles volontaires ou *ad hoc* et de gestion le plus mal, car ces mandats viennent leur rappeler sans cesse la négation de l'intervention proprement sociale contenue dans leur métier d'origine. En revanche, les gestionnaires trouvent dans ces cas une sphère de compétences bien à eux, un territoire où leur absence de compétences dans le travail social, est exactement recherchée et valorisée.

Certains gestionnaires ne sont quasiment jamais en contact avec les majeurs protégés. Ce sont souvent les assistants sociaux qui ont le monopole de la relation avec les personnes sous protection. Mais cela ne dérange nullement ces gestionnaires car ils traitent les questions budgétaires et financières à distance, en coopération avec des services payeurs, qui sont eux-aussi des services sans aucun contact direct avec les ayant-droits. Quant aux assistants sociaux, ils tentent de maintenir des liens réguliers avec les majeurs dont ils ont la responsabilité, mais force est de constater qu'ils n'y parviennent pas toujours.

On assiste ainsi à la déstabilisation des binômes assistant sociaux/gestionnaires, les uns s'occupant de la partie sociale, les autres de la partie budgétaire, puisqu'en réalité, certains dossiers sont purement gestionnaires, tandis que certains autres, notamment les cas psychiatriques ou médicaux comportent une grande part de gestion de réseau, réalisée par les assistants sociaux. Deux phénomènes se sont donc produits : une autonomisation des gestionnaires à l'interne, désormais rassemblés dans une section à part ; et une transformation du métier d'assistant social au Service des tutelles d'adultes. Cette déstabilisation est le résultat des pressions exercées par l'environnement institutionnel et le nouveau partage qui s'opère au sein du Service des tutelles d'adultes

est une réponse aux nouvelles conditions institutionnelles au sein desquelles le service doit opérer.

Le métier d'assistant social a déjà considérablement évolué, différents travaux sociologiques et ethnographiques l'attestent et nous y avons fait référence dans notre revue de la littérature : plus administratif et juridique et toujours moins social. La transformation que nous souhaitons aborder ici est celle qui touche en propre les assistants sociaux du Service des tutelles d'adultes. En effet, le travail de proximité qu'ils réalisaient auprès des majeurs dont ils avaient la responsabilité, l'accompagnement qu'ils assuraient auprès d'eux, remplissant des fonctions de tuteurs ou de curateurs, de conseillers, de porte-paroles, de garants, de famille parfois aussi, ont laissé la place à un rôle de manager de réseau à distance. Peu d'entre eux arrivent à valoriser cette fonction de mise en liens. Tandis que, paradoxalement, à l'externe, ce rôle est reconnu et déjà dévolu à l'assistant social du Service des tutelles d'adultes. Ainsi, organiser le logement, les soins, les repas, les activités occupationnelles, maintenir les relations de l'entourage de la personne protégée sont autant de tâches primordiales qui réclament une grande créativité, que certains vivent comme un bricolage éternellement insatisfaisant. Par ailleurs, il apparaît clairement que les assistants sociaux distinguent leurs protégés en deux grandes catégories, parfaitement reflétées dans nos statistiques : ceux qui sont placés en institution et qui bénéficient d'un encadrement social et/ou médical; ceux qui ne sont pas placés en institution, qu'ils soient chez eux, sans domicile fixe ou à l'hôtel.

Pour la première catégorie, le Service des tutelles d'adultes se repose fortement sur les structures en place, notamment les Etablissements médico-sociaux et les foyers. Ces dossiers, qui au début ont pu s'avérer complexes car il a fallu trouver des rentes et des prestations pour arriver à faire institutionnaliser ces personnes, deviennent au fil des années des dossiers souvent simples, où il y a peu à faire. L'assistance sociale est réalisée au sein de ces structures mêmes. L'assistant social du Service des tutelles d'adultes ne se déplace alors plus guère. Au point que certains se demandent si ces dossiers devraient véritablement rester en gestion au Service des tutelles d'adultes. Pour la seconde catégorie, l'incertitude caractérise ces dossiers et fait l'objet d'un échange entre les assistants sociaux et leur environnement institutionnel.

Un jeu d'acteurs subtil s'est établi, qui explique que pour l'instant les rapports entre le Service des tutelles d'adultes et son environnement institutionnel ont trouvé un certain équilibre. Ne pouvant véritablement s'abstraire de tâches administratives de placement, de recherches de rentes, de prises en charge médicales, de recherches de lieux de vie et donc sans cesse moins mobiles, les assistants sociaux comptent sur le réseau social genevois pour les aider à encadrer leurs protégés. Déçus de ne pouvoir réaliser ces tâches de proximité par eux-mêmes, ils admettent difficilement y avoir pleinement recours formellement, comme si le rôle de manager de réseau ne leur convenait pas totalement. Pourtant, c'est grâce à ce réseau extérieur, et aux antennes que les différents membres du réseau possèdent que la surveillance des majeurs sous protection, posant le plus de problèmes est assurée au quotidien dans le canton de Genève. Un échange se fait entre des acteurs peu mobiles du réseau, et de fait de moins en moins mobiles, et d'autres qui sont au contraire au contact direct des populations fragiles comme le sont l'Unité mobile de psychiatrie, la police, les infirmiers de la Fondation des services d'aide et de soins à domicile, les lieux d'accueil d'urgence.

Même si les rapports entre le Service des tutelles d'adultes et son environnement sont à l'équilibre et oserait-on dire en parfaite adéquation, voire en résonance, il n'en demeure pas moins vrai que des tensions sont perceptibles. Qu'est-ce que notre analyse peut

fournir comme pistes, permettant de dépasser certaines tensions ou de les accueillir avec plus de sérénité ? Quelques points méritent d'être considérés :

1°) Dans la mesure où l'on a bien à faire à un système d'acteurs co-dépendants, il serait important de favoriser les convergences de vue plutôt que d'insister sur les divergences et ainsi de mieux faire connaître et reconnaître le travail de chacun, ses challenges comme ses succès, et ainsi établir des dialogues inter-institutions qui ne portent pas seulement sur la mise en place d'ajustements ou de procédures administratifs mais qui proposent des échanges sur les pratiques de travail. Le manque d'échanges organisés au sein de la profession des assistants sociaux ne facilite pas cette mission d'interconnaissance professionnelle.

2°) Deuxièmement, le nouveau rôle des assistants sociaux du Service des tutelles d'adultes en managers de réseaux, devrait pouvoir être discuté à l'interne. Il semble, de ce point de vue, que les acteurs extérieurs au service en savent presque plus sur les logiques de fonctionnement du Service des tutelles d'adultes, que les acteurs du service eux-mêmes. Ce qui est paradoxal.

3°) A la faveur du nouveau droit qui entrera en vigueur prochainement, des options organisationnelles et stratégiques sont en train d'être prises. Il importe qu'elles tiennent compte de la manière dont le système est piloté actuellement. Or ce système est piloté sur une faible explicitation des ressorts d'aide, comme si la retenue, la mesure, le respect, la compassion que les acteurs avaient les uns pour les autres, n'étaient pas valorisés globalement. Le système marche « malgré tout », mais personne ne s'attache à faire fructifier les poches d'efficacité.

4°) Le Service des tutelles d'adultes doit-il accepter d'être un service social de dernier recours ? Doit-il accepter cette population en mal de soutien administratif et budgétaire, en mal de garants pour maintenir une position dans la société, ou pour simplement être placée ou assistée ? Doit-il uniquement se concentrer sur les cas les plus lourds psychiquement ou physiquement ? La réponse ici n'est pas simple. D'une certaine façon, à l'insu des acteurs, elle paraît avoir déjà été donnée. Le Service des tutelles d'adultes offre les deux services, sans qu'une réelle reconnaissance à l'interne de cette double réponse ne soit officiellement admise. Il semble qu'à court terme l'objectif soit un resserrement de la mission du service.

Cependant, il apparaît que ce repositionnement ne peut se faire sans la reconnaissance et l'acceptation du périmètre actuel de ses interventions et parallèlement sans la prise en compte de la manière dont les institutions extérieures fonctionnent en symbiose avec le Service des tutelles d'adultes actuel et *vice versa*. S'il veut se couper des deux tiers de ces dossiers, le Service des tutelles d'adultes ne peut le faire seul, sans risquer de mettre à mal ses relations avec l'environnement institutionnel qui l'irrigue et le soutient tout à la fois.

5°) Enfin, il importe de souligner que les acteurs opérant ces systèmes sociaux sont souvent aux premières loges des dysfonctionnements organisationnels, économiques et sociétaux. Pourtant, habitués à adopter des logiques de traitement au cas par cas, ils semblent parfois privés d'une perspective systémique qui leur permettrait de considérer les dysfonctionnements bien réels comme des alertes et des annonces de bouleversements plus profonds que traverse la société. Ce modeste travail pourrait fournir les premières bases d'une reconnaissance de l'hyper-connectivité de l'activité de chacun.

Ces transformations influencent les réponses organisationnelles des institutions, et elles nourrissent également les pratiques au travail développées par tous les acteurs, parfois à leur insu et souvent dans une grande incompréhension. Mieux connaître la population à laquelle on a affaire, établir des statistiques fiables sur son activité, faire connaître ce qui pèse mais aussi ce qui est couronné de succès dans le travail, sont autant de clés pour assumer des tâches complexes, incertaines pour nombre d'entre elles, ingrates et souvent sans espoir de remerciements pour le travail accompli par les protégés eux-mêmes, car ils sont parfois trop malades, trop instables, trop en colère, ou trop démunis.

Bibliographie

- Adams, Guy B., et Danny L. Balfour. 1998. *Unmasking administrative evil*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Attias-Donfut, Claudine, Nicole Lapierre, et Martine Segalen. 2002. *Le nouvel esprit de famille*. Paris: O. Jacob.
- Autès, Michel. 1999. *Les paradoxes du travail social*. Paris: Dunod.
- Bachimont, Jeannine. 2004. « Des gestions de tutelle qualifiées de difficiles : une négociation à construire entre tuteurs et majeurs souffrant de troubles psychiatriques ». *Recherches familiales* 1:73-86.
- Barthélémy, Fabienne. 2004. « Peut-on décréter le partenariat entre les Institutions en charge de la famille ? L'exemple des réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents (REAAP) ». *Recherches familiales* 1:137-148.
- Bertozi, Fabio, Giuliano Bonoli, et Benoît Gay-des-Combes. 2005. *La réforme de l'État social en Suisse : vieillissement, emploi, conflit travail-famille*. Lausanne: Presses polytechniques et universitaires romandes.
- Bieri, Yves, Henri Röth, et Véronique Zbinden. 2009. *Une autre Genève : regards sur l'Hospice général*. Genève : Editions Slatkine.
- Bonvin, Jean-Michel, Stéphane Rossini, Jean-Pierre Tabin, et Martino Rossi. 2011. *Manuel de politique sociale*. Lausanne: Editions EESP : Réalités sociales.
- Le Borgne-Uguen, Françoise, et Simone Pennec. 2004. « Les solidarités familiales aux prises avec les mesures de protection juridique concernant des parents âgés ». *Recherches familiales* 1:45-63.
- Bourrier, Mathilde. 2011. « No admittance except on business ». *SociologieS*. <http://sociologies.revues.org/3483>.
- Brack, Ruth. 1984. *Das Arbeitspensum des Sozialarbeiters: ein Beitrag zur Klärung der Arbeitsbelastung*. Bern: P. Haupt.
- Breton, Sébastien. 2004. « L'actuel système de protection juridique des majeurs et les réformes envisagées ». *Recherches familiales* 1:5-8.
- Bühler, Theodor. 2012. « Tutelle ». *Dictionnaire historique de la Suisse*. <http://hls-dhs-dss.ch/textes/f/F16103.php>.
- Bungener, Martine. 2004. « Délégués de tutelle auprès de personnes souffrant d'atteintes psychiques et mentales ». *Revue Française des Affaires sociales* 1:145-163.
- Castel, Robert. 2003. *L'insécurité sociale : qu'est-ce qu'être protégé ?* Paris: Seuil.
- Castel, Robert. 2007. *La discrimination négative : citoyens ou indigènes ?* Paris: Seuil.
- Castel, Robert. 1981. *La gestion des risques : de l'anti-psychiatrie à l'après-psychanalyse*. Paris: Éditions de Minuit.
- Castel, Robert. 1995. *Les métamorphoses de la question sociale*. Paris : Éditions Gallimard.
- Cattacin, Sandro, Matteo Gianni, Marcus Mänz, et Véronique Tattini. 2002. *Retour au travail: le workfare comme instrument de réforme*. Fribourg : Editions Universitaires

Fribourg.

- Cattin, Didier, et Claudio Bolzman. 2008. « Histoire du travail social en Suisse. Le cas de la professionnalisation à Genève (1918-2000) ». in *L'histoire du travail social en Europe*. Paris: Vuibert : 76-89.
- Chassot, Stéphanie, et Séverine Nussbaum. 2002. *Les processus de mise sous tutelle de jeunes adultes souffrant de troubles psychiques*. Genève: Institut d'études sociales Ecole supérieure de travail social.
- Chevalier Louis. 1958. *Classes laborieuses et classes dangereuses*, Paris : Plon, collection Civilisations d'hier et d'aujourd'hui.
- Choquet, Luc-Henry. 2004. « La protection juridique des personnes atteintes de la maladie d'Alzheimer et le respect de leurs libertés ». *Recherches familiales* 1:87-94.
- Conférence des cantons en matière de protection des mineurs et des adultes. 2008. « Recommandations pour la nouvelle organisation des autorités tutélaire ». *Revue de la protection des mineurs et des adultes COPMA*.
- Conseil fédéral. 2006. « Message concernant la révision du Code civil suisse (Protection de l'adulte, droit des personnes et droit de la filiation) ».
- Cressant, Benoit, et Stéphane Girard. 2011. « Abusés dépouillés ruinés - quand la mise sous tutelle dérape ». *Télévision M6 Zone interdite*.
- Crozier, Michel, et Erhard Friedberg. 1977. *L'acteur et le système*. Paris : Éditions du Seuil.
- Dalibert, Hervé. 2004. « Être frère et sœur de personne handicapée et "majeure protégée" la dévolution familiale ». *Recherches familiales* 1:29-44.
- Donzelot, Jacques. 1977. *La police des familles*. Paris: Editions de Minuit.
- Donzelot, Jacques, et Philippe Estèbe. 1994. *L'État animateur : essai sur la politique de la ville*. Paris: Esprit.
- Ennuyer, Bernard. 2002. *Les Malentendus de la dépendance*. Paris: Dunod.
- Evaluanda. 2005. *Analyse des processus aboutissant à des demandes de mandats tutélaire*. Genève: Evaluanda.
- Eyraud, Benoît. 2010a. « D'une réforme à l'autre : le droit tutélaire à l'épreuve de son application ». *Vie sociale* 3:1-21.
- Eyraud, Benoît. 2010b. « Les protections de la personne à demi capable. Suivis ethnographiques d'une autonomie scindée ». Thèse de doctorat en sociologie, EHESS-CEMS.
- Eyraud, Benoît. 2006. « Quelle autonomie pour les "incapables" majeurs ? » *Politix* 73:109-135.
- Eyraud, Benoît, et Pierre A. Vidal-Naquet. 2009. « Consentir sous tutelle. La place du consentement chez les majeurs placés sous mesures de protection ». *Tracés* 14:103-127.
- Fasler, Marina. 2010. « L'aide administrative : une activité qui participe au maintien à domicile, mise en place d'une activité d'assistante administrative à domicile (ADD) ». Mémoire de Certificat en politique sociale, Département de sociologie, Université de Genève.
- Ferreira, Cristina, et Arnaud Frauenfelder. 2007. « "Y'en a qui abusent" : identifier, gérer et expertiser les ayants droit de la politique sociale ». *Carnets de bord en sciences humaines* 13:3-6.

Foucault, Michel. 1975. *Surveiller et punir. Naissance de la prison*, Paris, Gallimard.

Fragnière, Jean-Pierre. 1998. *Politiques sociales en Suisse : enjeux et débats*. Lausanne: Réalités sociales.

Friedberg, Erhard. 1988. « L'analyse sociologique des organisations ». *Revue Pour* 28.

Gaillard, Richard. 2004. « Janus ou l'argent dans les pratiques tutélaires ». *Recherches familiales* 1:95-104.

Gaillard, Richard. 2002. « Les délégués à la tutelle : imaginaires et réalités d'une pratique professionnelle ». Thèse, Université Paris VII.

Ganguillet, Emanuel. 2007. « Les difficultés des mises sous tutelle ». *Télévision Suisse Romande: Mise au Point*.

De Gérando, Joseph Marie. 1826. *Le visiteur du pauvre*. Paris: Jules Renouard.

Du Gay, Paul. 2000. *In Praise of Bureaucracy: Weber, organisation, ethics*. London. Sage.

Gilliand, Pierre. 1988. *Politique sociale en Suisse : introduction*. Lausanne: Réalités sociales.

Goffman, Erving. 1968. *Asiles, études sur la condition sociale des malades mentaux*. Paris : Éditions de Minuit.

Gottraux, Martial. 2012. « Contrôle social ». *Dictionnaire suisse de politique sociale*. socialinfo.ch (Consulté mai 20, 2012).

Gouzy, Nathalie. 2005. « Créer un dispositif d'orientation et de coordination depuis un service de tutelles pour l'accompagnement social de majeurs protégés. » Mémoire de l'Ecole nationale de la Santé Publique, Rennes: Rennes.

Grelley, Pierre. 2007. « La tutelle tue-t-elle ? » *Informations sociales* 138:99-101.

Hagenbucher-Sacripanti, Franck. 2006. *Nos aînés entre tutelle et canicule : une exception française*. Paris: L'Harmattan.

Hood, Christopher. 1991. A Public Management for All Seasons. *Public Administration*, 69 (Spring), 3-19.

Jany-Catrice, Florence. 2010. « La construction sociale du "secteur" des services à la personne : une banalisation programmée ? » *Sociologie du Travail* 52:521-537.

Keller, Véréna, et Jean-Pierre Tabin. 2004. *La charge héroïque : missions, organisations et modes d'évaluation de la charge de travail dans l'aide sociale en Suisse romande*. Lausanne: Ed. EESP.

Kellerhals, Jean, et Eric Widmer. 2005. *Familles en Suisse : les nouveaux liens*. Lausanne: Presses polytechniques et universitaires romandes.

Kriesi, Hanspeter. 1998. *Le système politique suisse*. Paris: Economica.

Léchenne, Fanny. 2007. « Misère, folie et tutelle : la dignité comme approche de la fonction tutélaire ». Mémoire de DEA romand, Département de sociologie, Université de Genève.

Ledermann, Simone, et Fritz Sager. 2006. *La politique suisse en matière de drogue. Troisième programme de mesures de la confédération en vue de réduire les problèmes de drogue (ProMeDro III) 2006-2011*. Berne: OSFP.

Mertenat, Thierry, et Magali Girardin. 2009. *La vie secrète du Diogène*. Labor et Fides.

De Montmollin, Maurice de. 1984. *L'intelligence de la tâche : éléments d'ergonomie cognitive*. Berne: Peter Lang.

Nada, Eva. 2007. « Protéger au nom de la bienveillance, de l'autonomie de soi ou de la dignité : une analyse sociologique des mesures tutélaires suisses ». Mémoire de DEA romand, Département de sociologie, Université de Lausanne.

Nicole, Anne-Marie. 2009. « Une révision en phase avec l'évolution de la société. Interview d'Audrey Leuba, professeure de droit civil à l'Université de Genève ». *Curaviva* 2:4-8.

Olivier de Sardan, Jean-Pierre. 1995. « La politique du terrain : sur la production de données en anthropologie ». *Enquête* 71-109.

Ossipow, Laurence, et Isabelle Csupor. 2008. « Narrer, rédiger et écrire : le journal dans les dossiers d'aide sociale ». in *Ce que des dossiers peuvent provoquer*. Zurich: Seismo : 128-138.

Ossipow, Laurence, Alexandre Lambelet, et Isabelle Csupor. 2008. *De l'aide à la reconnaissance : ethnographie de l'action sociale*. Genève: IES. Institut d'études sociales.

Paillet, Paule. 2006. « Les rapports de générations dans la protection des majeurs ». *Informations sociales* 134:119-120.

Pasquier, Suzanne. 2010. « Les cantons se préparent au nouveau droit de la tutelle ». *Plaidoyer*.

Perrin-Heredia, Ana. 2007. « L'argent comme levier dans les situations de tutelle ». *Informations sociales* 138:74-81.

Pillonel, Alexandre. 2012. *Fonctionnement des productions statistiques au sein du Service des tutelles d'adultes*. Rapport établi pour le Service des tutelles d'adultes. Département de sociologie, mimeo, Genève.

Preston, William. 2002. « Les problèmes éthiques liés à la mise sous tutelle ». *Gérontologie et société* 101:153-159.

Queloz, Nicolas, Jean Widmer, et Jean-Claude Simonet. 1993. *Pauvretés sous tutelle : analyse du traitement des situations de pauvreté et de précarité économique et sociale au travers du processus tutélaire*. Fribourg: Université de Fribourg Chaire de travail social.

Riguet, Alexandra. 2011. « Tutelles, nos parents spoliés ». *France Télévision* 3.

Rivet, Bénédicte. 2006. « La gestion des tutelles, limites et dérives : que faire ? » *Gérontologie et société* 117:229-238.

Robert-Nicoud, Murielle, et Anne Caron-Déglise. 2007. « La pratique du juge des tutelles ». *Informations sociales* 138:62-71.

Roduit, Thomas. 2010. *La tutelle, créatrice de dépendance ou dernière solution pour une autonomisation ?* Mémoire de diplôme, HES-SO Valais.

Rosch, Daniel. 2011. « Neue Aufgaben, Rollen, Disziplinen, Schnitt- und Nahtstellen : Herausforderungen des neuen Kindes- und Erwachsenenschutzrechts ». *Revue de la protection des mineurs et des adultes COPMA* 1:32-46.

Schultheis, Franz, Arnaud Frauenfelder, Christophe Delay, et Collectif. 2007. *Maltraitance : contribution à une sociologie de l'intolérable*. Paris: L'Harmattan.

Schüpbach, Marcel, et Jean-Daniel Bohnenblust. 2007. « Tutelle & Dépendance ». *Télévision Suisse Romande*.

Séraphin, Gilles. 2001. *Agir sous contrainte : être « sous » tutelle ou curatelle dans la France contemporaine*. Paris: Editions L'Harmattan.

Séraphin, Gilles. 2004. « Apparaître, l'intervention sociale comme construction de la reconnaissance. » *Recherches familiales* 1:105-120.

- Séraphin, Gilles. 2006. « Délégué à la tutelle et parent ». *Informations sociales* 133:120-125.
- Séraphin, Gilles. 2007. « Majeur protégé et citoyen ? » *Informations sociales* 138:20-28.
- Séraphin, Gilles, et Sylvie Renaut. 2004. « Les majeurs sous protection juridique : état des lieux ». *Recherches familiales* 1:9-27.
- Simonet, Jean-Claude. 1994. « Des pauvres sous tutelle ? : les aléas d'une catégorisation institutionnelle en temps de crise ». *Travail social* 12-18.
- Singly, François (de). 2007. *Sociologie de la famille contemporaine*. Paris: Armand Colin.
- Soubrier, Jean-Pierre, et M Dejouvenel. 2007. « Réflexions sur la pratique de l'expertise pour Majeurs Protégés. À propos d'une étude de 110 dossiers sur 25 ans ». *Annales Médico-psychologiques, revue psychiatrique* 165:3-7.
- Soulet, Marc-Henry. 1997. *Les transformations des métiers du social*. Fribourg: Ed. Universitaires Fribourg.
- Tabin, Jean-Pierre. 2012. « Contre-prestations ». *Dictionnaire suisse de politique sociale*. socialinfo.ch (Consulté mai 20, 2012).
- Tabin, Jean-Pierre. 2004. *Le tourisme social, mythe et réalité : l'exemple de la Suisse latine*. Lausanne: Cahiers de l'éesp.
- Vergne, Marie-Line. 2002. *Le travail social au coeur des paradoxes*. Paris : Editions L'Harmattan.
- Vogel, Urs, et Diana Wider. 2010. « L'autorité de protection des mineurs et des adultes en tant qu'autorité interdisciplinaire – Ressources humaines, composition et structures ». *Revue de la protection des mineurs et des adultes COPMA* 4:91-107.
- Wicki, Martin. 2012. *Santé psychique et activité professionnelle*. OFAS, Confédération suisse.
- Zobrist, Patrick. 2010. « Zehn Basisstrategien zur Förderung der Veränderungsmotivation und zum Umgang mit Widerstand im Kindes- und Erwachsenenschutz ». *Revue de la protection des mineurs et des adultes COPMA* 6:431-444.

Glossaire

AI : Assurance invalidité
ARGOS : Association d'aide aux personnes toxico-dépendantes
AVS : Assurance-vieillesse et survivants
CAS : Centre d'action sociale
COPMA : Conférence des cantons en matière de protection des mineurs et des adultes
CSPProf : Commission du secret professionnel
CTI : Centre des technologies de l'information
DGAS : Direction générale de l'action sociale
DSE : Département de la solidarité et de l'emploi
EMP : Equipe mobile de psychiatrie
EMS : Etablissement médico-social
EPI : Etablissements publics pour l'intégration
FSASD : Fondation des services d'aide et de soins à domicile
HG : Hospice général
HUG : Hôpitaux universitaires de Genève
JADE : Jeunes adultes avec des troubles psychiques débutants (programme des HUG)
LIASI : Loi sur l'insertion et l'aide sociale individuelle
OCAI : Office cantonal d'assurance-invalidité
OCE : Office cantonale de l'emploi
OCSTAT : Office cantonal de la statistique
RMCAS : Revenu minimum cantonal d'aide sociale
SCARPA : Service cantonal d'avance et de recouvrement des pensions alimentaires
SGIPA : Société genevoise pour l'intégration professionnelle d'adolescents et d'adultes
SPC : Service des prestations complémentaires
SPI : Service de probation et d'insertion
SPMI : Service de protection des mineurs
STA : Service des tutelles d'adultes
TAMI : logiciel dont les données proviennent du Service des tutelles d'adultes et du Service de protection des mineurs
UGBM : Unité de gestion des biens mobiliers
UMS : Unité mobile de soutien

Annexes

Annexe 1 : liste des entretiens réalisés avec les professionnels de l'extérieur institutionnel du Service des tutelles d'adultes

24 entretiens réalisés avec des professionnels du Service des tutelles d'adultes :

- 3 entretiens avec des membres de la direction
- 1 entretien avec une juriste
- 4 entretiens avec des cheffes de section
- 5 entretiens avec des assistantes sociales
- 4 entretiens avec des gestionnaires
- 2 entretiens avec des contrôleurs qualité
- 1 entretien avec une secrétaire
- 1 entretien avec une réceptionniste
- 1 entretien avec une comptable
- 2 entretiens avec des professionnels de la chancellerie

15 entretiens réalisés avec des professionnels des Hôpitaux universitaires de Genève :

- 9 entretiens avec des assistantes sociales
- 3 entretiens avec des médecins
- 1 entretien avec une secrétaire
- 2 entretiens avec des infirmières/intervenantes travaillant à la direction de soins au Département de santé mentale et de psychiatrie au Département de médecine interne, de réhabilitation et de gériatrie

7 entretiens réalisés avec des professionnels de l'Hospice général :

- 3 entretiens avec des membres de la direction
- 4 entretiens avec des assistantes sociales

12 entretiens réalisés avec des professionnels de divers services de l'Etat :

- au Service de protection des mineurs (SPMI)
- à l'Office cantonal d'assurance-invalidité (OCAI)
- au Service de probation et d'insertion (SPI)
- au Service des prestations complémentaire (SPC)
- à la Police cantonale
- à l'Office des poursuites et des faillites
- au Centre des technologies de l'information (CTI)
- à la Commission du secret professionnel (CSProf)
- à l'Université, Faculté de droit
- au Tribunal tutélaire

4 entretiens réalisés avec des professionnels de Fondations :

- Fondation des services d'aide et de soins à domicile (FSASD)
- Aigues-Vertes
- Société genevoise pour l'intégration professionnelle d'adolescents et d'adultes (SGIPA)

5 entretiens réalisés avec des professionnels d'Etablissements publics pour l'intégration

(EPI) ou de foyers :

- Armée du salut
- Centre-Espoir
- Foyer Handicap
- Foyer des Pâquis
- Centre de jour (EPI)

2 entretiens réalisés avec des professionnels d'Etablissements médico-sociaux (EMS)

9 entretiens réalisés avec des professionnels de divers Associations :

- Le Relais
- La Carte blanche
- Caritas
- Association d'aide aux personnes toxico-dépendant (ARGOS)
- Centre entracte
- Pro Senectute
- Pro Mente Sana
- Pro Infirmis
- Psychex

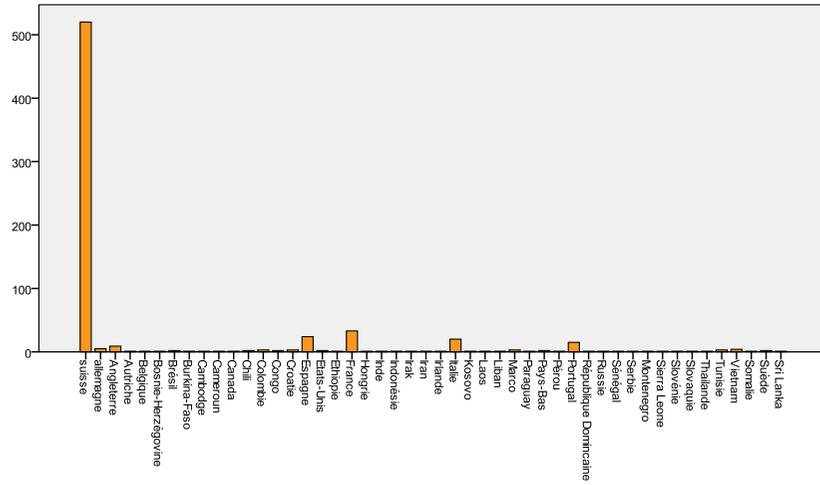
4 entretiens réalisés avec des professionnels médicaux hors de l'hôpital:

- un généraliste installé en ville
- un psychiatre installé en ville
- un professionnel de la Clinique Belmont
- un infirmier en psychiatrie travaillant au Canton de Vaud

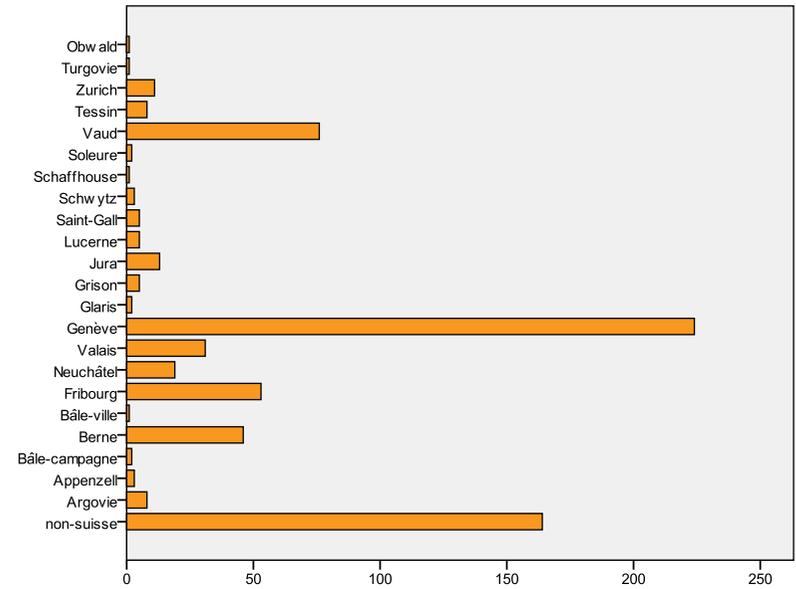
1 entretien avec des tuteurs privés

Annexe 2 : graphiques

Graphique : répartition selon l'origine nationale (effectif)



Graphique : répartition selon l'origine cantonale (effectif)



Annexe 3 : modèle de l'ancien rapport social périodique du Service des tutelles d'adultes

Dossier Tribunal tutélaire n° C /

Rapport de curatelle
(art. Code civil suisse)

Nom, Prénom :

Date de naissance :

Origine :

Pour la période du

Au

Section - AS / TC

1. Rapport périodique

Social

1. Description succincte de la situation

1.1 Lieu de vie

Chez elle	
Hôtel	
Institution / EMS	
Hôpital	
Autres (préciser)	

1.2 Activité

Activités professionnelles et assimilables

Profession	
Insertion	
Occupation	
Foyer de jour	
Chômage	
Autres	

1.3 Réseaux

Familial	
Social / Amical	
Médical	
Institutionnel	
Autres (préciser)	

2. Projets

2.1 Bilan depuis le dernier rapport (préciser ce qui va être poursuivi) :

2.1.1 Finances :

2.1.2 Autres :

2.2 Description des actions nouvelles envisagées

2.2.1 Finances :

2.2.2 Autres :

3. Situation juridique

4. Appréciation

4.1 Relation avec le pupille :

4.2 Adéquation du mandat :

5. Proposition

Mandat à relever Mandat à maintenir Transfert de for du mandat

Service des tutelles d'adultes (STA)

Le STA souhaite à travers la présente brochure expliquer sa mission et la manière dont elle est déclinée au quotidien.

Notre mission:

Toujours sur décision et sous le contrôle du Tribunal Tutélaire, le STA exécute les mandats tutélaire (tutelles et curatelles), sur les personnes adultes à protéger qui lui sont confiées. Il assure, dans les limites du cadre légal défini par le type de mandat une gestion adéquate de la situation administrative et financière des personnes protégées. Il met en place une prise en charge et un suivi selon les trois dimensions du mandat:

- gestion courante
- représentation
- assistance à la personne (protection et santé)

Le STA s'efforce d'aider les pupilles dont il a la charge et à améliorer leur autonomie. De fait, il adapte régulièrement son suivi selon la situation personnelle du pupille. Cependant, le STA ne remplace ni la famille, ni le réseau d'amis.

Le STA n'alloue pas de prestations financières propres, mais régit la situation financière des personnes protégées de façon à maintenir ou rétablir la situation financière.

La mission du STA comprend :

- La coordination des intervenants autour de la personne protégée (famille, médecins, HUG, FSASD, EMS, ...)
- La gestion courante des revenus et des dépenses en fonction des moyens et du budget de la personne protégée
- La représentation de la personne dans certaines situations (tribunaux, partenaires contractuels, ...)

Pour en savoir plus: <http://www.ge.ch/sta/mission.asp>



Nos mandats se déclinent schématiquement :

- **Tutelle (Tut)**: mesure complète et contraignante de protection incluant la privation des droits civils.
- **Curatelle volontaire (Cv)**: mesure partielle de protection prononcée à la demande de la personne, qui conserve l'exercice de ses droits civils.
- **Curatelle de gestion et de représentation (Cgr)**: mesure de gestion administrative et financière.

Ces mesures sont prévues par les articles 369 et suivants du Code Civil.

Voici concrètement **ce que nous faisons** ☑ et **ce que nous ne faisons pas** Δ au quotidien pendant la durée de notre mandat et pour la personne protégée,

0. GENERALITES

- | | |
|---|--|
| ☑ Évaluer son accompagnement et organiser l'encadrement médico-social nécessaire (aide à domicile, médecin, FSASD, ...) | Δ Allouer des prestations ou des subventions financières |
| ☑ Rechercher et percevoir ses revenus et prestations et gérer les dépenses | Δ Fournir des prestations sociales de terrain ou de proximité |
| ☑ Établir un inventaire de ses biens mobiliers et immobiliers | Δ Assurer sa défense pénale (...) Décider d'une tutelle ou d'une curatelle |
| ☑ Prévoir des couvertures d'assurance adéquates | Δ Être à disposition et de permanence 24h/24 (voir horaires) |
| ☑ Le représenter devant les administrations et juridictions et le soutenir dans ses démarches juridiques | |



1. Pour le pupille à DOMICILE

- Évaluer le maintien à domicile avec son réseau social Δ *Allouer des prestations ou des subventions financières*
- (Tut+Cv) Évaluer et organiser l'accompagnement et l'encadrement nécessaire avec son réseau social (aide à domicile, médecin, FSASD, EPI, Presti-services...) Δ *Visiter les régies, chercher un appartement*
- Payer ses factures et établir un budget pour le versement de son entretien en fonction de ses moyens financiers propres
- Le soutenir dans ses démarches administratives (constituer un dossier) en matière de logement

2. Pour le pupille devant entrer en EMS

- Résilier son bail et contrats liés, puis réaliser ses biens (dans certains cas après accord du TT) Δ *Le visiter à l'EMS, rôle tenu par le service social de l'établissement*
- Organiser son déménagement Δ *Verser son argent de poche*
- Entreprendre toute démarche utile en vue du financement de son placement Δ *Gérer son assurance maladie (les rentes étant domiciliées à l'EMS)*
Δ *Lui faire visiter son futur EMS*

3. Pour le pupille en FOYER

- Pour autant qu'il dispose de fonds, garantir le financement du placement Δ *Financer le placement ou assurer son financement rétroactif*
- Participer aux réunions et bilans selon la situation. Δ *Participer systématiquement à toutes les réunions*

4. Pour le pupille HOSPITALISE

- Gérer ses ressources et lui verser son argent de poche Δ *L'accompagner pour visiter les lieux de vie envisagés pour sa sortie ou organiser un suivi médical et infirmier à l'extérieur (assuré par le service social de l'établissement)*
- Participer aux réunions et bilans selon la situation.
- Collaborer avec les partenaires pour organiser sa sortie

5. Pour le pupille en HOTEL ou ACCUEIL D'URGENCE

- L'aider à trouver une chambre
- Garantir le paiement du loyer de la chambre selon ses moyens
- Payer ses factures et établir son budget pour le versement d'un entretien en fonction de ses moyens
- Le soutenir dans ses recherches d'un lieu de vie adéquat

6. Pour le pupille en PRISON

- Annoncer son incarcération et prendre en charge les démarches administratives y relatives Δ *Visites régulières sur place*
Δ *Envoi de colis*
- Verser l'argent de poche selon ses moyens
- Collaborer avec le SPI en vue de sa sortie et le moment venu réactiver sa situation (finances)

7. En cas de DECES

- L'annoncer au Tribunal tutélaire et à la Justice de Paix, puis à la famille et aux tiers (réseau, assurances, créanciers, ...) Δ *Organiser les démarches funéraires ou les financer*
Δ *Gérer la suite administrative (plus aucune facture n'est payée)*
Δ *Conseiller les héritiers*

Comment nous contacter:

Par Email: sta@etat.ge.ch
Par Fax: 022.388.25.01
Par téléphone 022.386.77.65 le matin de 9h00 à 12h00

Horaires (les jours ouvrables):

Réception: 9h00-12h00 14h-16h30
Caisse: 9h00-12h00

Adresse:

Case postale 5011, 1211 Genève 11
Boulevard Georges-Favon 28
Nota bene: Unité Mobile d'urgences sociales (UMUS), en dehors de nos heures d'ouverture: 022 420 20 20

Imprimé sur papier 100% recyclé / 2000x



Dans la même collection :

Sociograph n°1, 2007, *Monitoring misanthropy and rightwing extremist attitudes in Switzerland, An explorative study*, Sandro Cattacin, Brigitta Gerber, Massimo Sardi, Robert Wegener

Sociograph n°2, 2007, *Marché du sexe et violences à Genève*, Àgi Földhàzi, Milena Chimienti

Sociograph n°3, 2007, *Évaluation de la loi sur l'intégration des étrangers du Canton de Genève*, Sandro Cattacin, Milena Chimienti, Thomas Kessler, Minh-Son Nguyen et Isabelle Renschler

Sociograph n°4, 2008, *La socio et après? Enquête sur les trajectoires professionnelles et de formation auprès des licencié-e-s en sociologie de l'Université de Genève entre 1995 et 2005*, Stefano Losa et Mélanie Battistini, avec Gaëlle Aeby, Miriam Odoni, Emilie Rosenstein, Sophie Touchais, Manon Wettstein

Sociograph n°5a, 2009, *Marché du sexe en Suisse. Etat des connaissances, best practices et recommandations, Volet 1 – Revue de la littérature*, Géraldine Bugnon, Milena Chimienti avec la coll. de Laure Chiquet

Sociograph n°5b, 2009, *Der Sexmarkt in der Schweiz. Kenntnisstand, Best Practices und Empfehlungen, Teil 1 – Literaturübersicht*, Géraldine Bugnon, Milena Chimienti unter Mitarbeit von Laure Chiquet

Sociograph n°6a, 2009, *Marché du sexe en Suisse. Etat des connaissances, best practices et recommandations, Volet 2 – Cadre légal*, Géraldine Bugnon, Milena Chimienti, Laure Chiquet

Sociograph n°6b, 2009, *Der Sexmarkt in der Schweiz. Kenntnisstand, Best Practices und Empfehlungen, Teil 2 – Rechtsrahmen*, Géraldine Bugnon, Milena Chimienti, Laure Chiquet

Sociograph n°7, 2009, *Marché du sexe en Suisse. Etat des connaissances, best practices et recommandations, Volet 3 – Mapping, contrôle et promotion de la santé dans le marché du sexe en Suisse*, Géraldine Bugnon, Milena Chimienti, Laure Chiquet avec la coll. de Jakob Eberhard

Sociograph n°8, 2009, «*Nous, on soigne rien sauf des machines*». *Le pouvoir insoupçonné des aides-soignants en Anesthésie*. Sous la direction de Mathilde Bourrier. Aristoteles Aguilar, Mathilde Bourrier, Ekaterina Dimitrova, Solène Gouilhers, Marius Lachavanne, Mélinée Schindler, Marc Venturin.

Sociograph n°9, 2011, *The legacy of the theory of high reliability organizations: an ethnographic endeavor*. Mathilde Bourrier.

Sociograph n°10, 2011, *Unitarism, pluralism, radicalism ... and the rest ?* Conor Cradden.

Sociograph n°11, 2011, *Evaluation du projet-pilote Detention, Enjeux, instruments et impacts de l'intervention de la Croix-Rouge Suisse dans les centres de détention administrative*. Nathalie Kakpo, Laure Kaeser et Sandro Cattacin

Sociograph n°12, 2011, *A nouveau la ville ? Un débat sur le retour de l'urbain*. Sous la direction de Sandro Cattacin et Agi Földhàzi

Sociograph n°13, 2011, *Capital social et coparentage dans les familles recomposées et de première union*. Eric D. Widmer et Nicolas Favez. Avec la collaboration de Gaëlle Aeby, Ivan De Carlo et Minh-Thuy Doan.

Sociograph n°14, 2012, *Les publics du Théâtre Forum Meyrin : Une étude à partir des données de billetterie*. Sami Coll, Luc Gauthier et André Ducret.

Sociograph n°15, 2013, *Migrations transnationales sénégalaises, intégration et développement. Le rôle des associations de la diaspora à Milan, Paris et Genève*. Jenny Maggi, Dame Sarr, Eva Green, Oriane Sarrasin, Anna Ferro.

Sociograph n°16, 2014, *Institutions, acteurs et enjeux de la protection de l'adulte dans le canton de Genève*. Sous la direction de Mathilde Bourrier. Alexandre Pillonel, Clara Barrelet, Eline De Gaspari, Maxime Felder, Nuné Nikoghosyan, Isabela Vieira Bertho.