



**UNIVERSITÉ
DE GENÈVE**

FACULTÉ DES SCIENCES
ÉCONOMIQUES ET SOCIALES
DÉPARTEMENT DE SOCIOLOGIE

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

**Eline De Gaspari, Maxime Felder, Nuné Nikoghosyan, Isabela
Vieira Bertho, Alexandre Pilonel, Clara Barrelet,
Mathilde Bourrier**

Sous la direction scientifique de Mathilde Bourrier

**19 septembre 2012
Rapport de recherche
Version finale**

Université de Genève
Département de Sociologie
UNI MAIL, 40 bd du Pont d'Arve
CH - 1211 Genève 4

www.unige.ch/ses/socio

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

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)

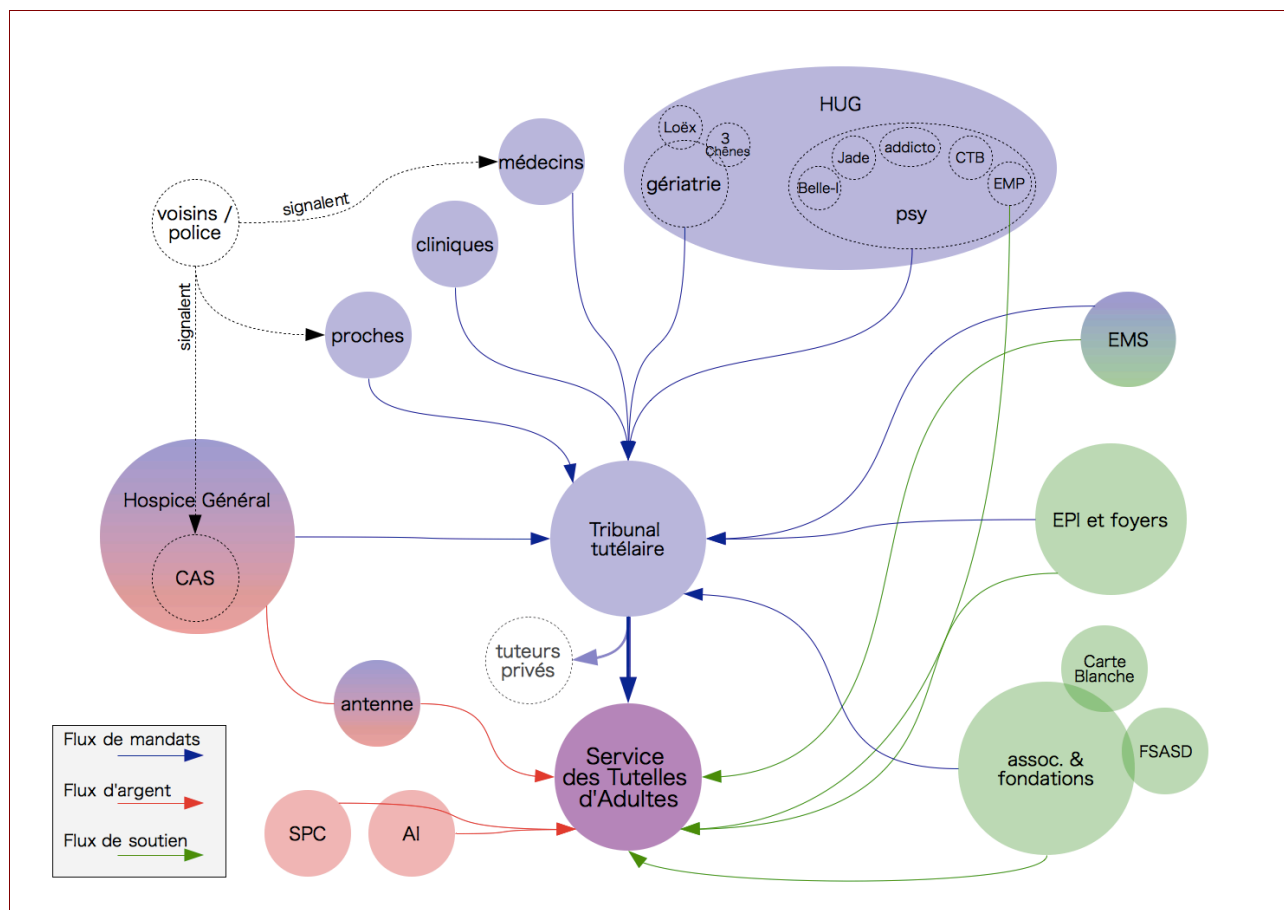
Tournons notre attention maintenant vers l'environnement institutionnel du Service des Tutelles d'Adultes. Quel est l'état des lieux des relations entre le Service des Tutelles d'Adultes et son environnement institutionnel ? Quelles sont les dynamiques inter-institutionnelles derrière la pratique de 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 des organisations exhaustive : 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. Nous ne présentons pas, non plus, une description exhaustive de chaque institution, mais proposons un survol de sa mission, son fonctionnement, sa taille, et examinons plus en détail le rôle qu'il joue 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 bleu sont les principaux pourvoyeurs de mandats que nous avons pu identifier. Les flèches en bleu 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.



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 : en train de 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 dans ce flux de soutien, en déléguant cette dimension du travail à d'autres spécialistes, étant donné leur surcharge

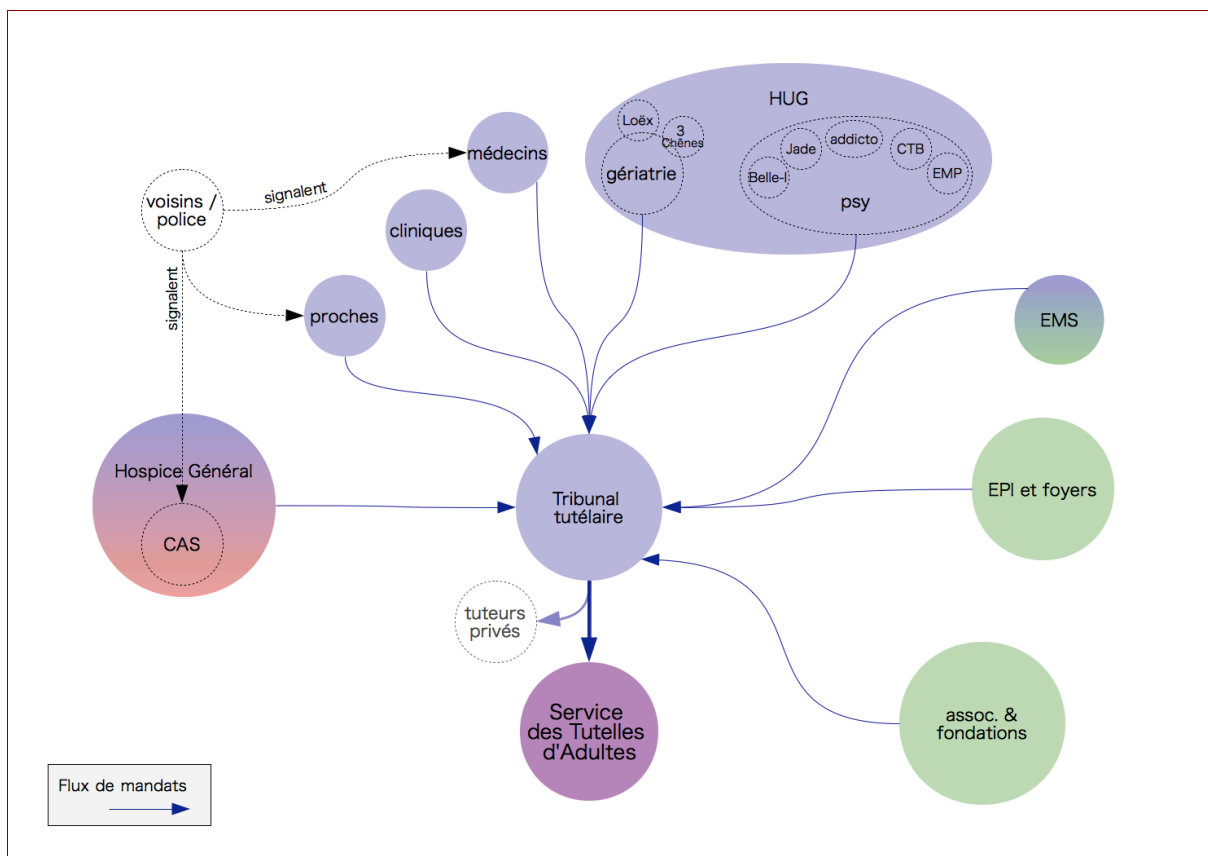
de travail et le fait qu'un travail de soutien et de *care* demande un investissement important surtout en termes de temps.

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 d'autres acteurs, et en particulier 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.



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.

<i>Service ou institution</i>	<i>Nombre de demandes par an</i>
<i>Hospice Général</i>	Environ 60
<i>HUG – Gériatrie</i>	62 (en 2010)
<i>HUG – Psychiatrie</i>	Environ 20
<i>HUG - Addictologie</i>	Environ 27
<i>La Commission de levée du Secret Professionnel (toutes les demandes venant du monde médical)</i>	287 (en 2009)
<i>Etablissements Médico-Sociaux (EMS)</i>	Environ 165
<i>Etablissements Publics pour l'Intégration (EPI) et d'autres foyers</i>	Moins de 5
<i>Associations et fondations privées</i>	Moins de 30
<i>Total</i>	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 tutélaires 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 employés⁷¹, dont une centaine sont des assistants sociaux.

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 (CSP), sachant que toute demande de mandat tutélaire qui comporte un avis médical doit d'abord demander le relevé 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 mandats⁷².

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 ambulatoires⁷³), mais aussi le fait que la politique des Hôpitaux Universitaires de Genève privilégie de l'hospitalisation de courte durée, comme les divers professionnels que nous avons interviewés ont précisé à plusieurs reprises. Par conséquent, les Hôpitaux Universitaires de Genève font des demandes tutélaires pour les patients qui ont besoin d'un suivi non strictement médical, mais plus social : un suivi que jadis les patients trouvaient aussi au sein de l'hôpital lors des 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 des mandats tutélaires sont la gériatrie et la psychiatrie. En 2010, par exemple, le département de gériatrie à l'hôpital des Trois-chênes a demandé 62 mandats tutélaires pour ses patients, dont 25 ont été attribués au Service des Tutelles d'Adultes par le Tribunal Tutélaire⁷⁴. 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

⁷¹ « Chiffres-clés », *Hôpitaux Universitaires de Genève*, http://www.hug-ge.ch/hug_enbref/chiffres-clés_2010.html (consulté le 05.05.2012)

⁷² Les auteurs du rapport d'Evaluada (2005) « Analyse des processus aboutissant à des demandes de mandats tutélaires » constatent aussi l'importance des Etablissement Publics Médicaux dans le nombre de demandes de mise sous mandat et comptent ces derniers comme les plus grands pourvoyeurs de mandats tutélaire, étant à l'origine de 34% des demandes (cf. chapitre 4.3.1).

⁷³ « Chiffres-clés », *Hôpitaux Universitaires de Genève*, http://www.hug-ge.ch/hug_enbref/chiffres-clés_2010.html (consulté le 05.05.2012)

⁷⁴ Ces données sont issues de nos entretiens avec les assistants sociaux des Hôpitaux Universitaires de Genève.

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)

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 même 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 jumelés⁷⁵ 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 mois⁷⁶. 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

⁷⁵ 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.

⁷⁶ Ces données sont issues de nos entretiens avec les professionnels de l'Hospice Général.

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, 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'envoient 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 tutélares. (Entretien, collaboratrice, Hospice Général, 05.03.2012)

Ensuite, il faut noter que 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 sans réseau social primaire. En effet, nous pouvons même dire que pour certains dossiers, l'Hospice Général se substitue temporairement 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 des mises sous mandats tutélares 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 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'année⁷⁷. Il faut noter que les entrées ne correspondent qu'à

⁷⁷ Ces données nous ont été fournies par le Tribunal Tutélaire.

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 tutélaire ne sera compté parmi les entrées qu'une seule fois, lors de la première demande.

Année	Entrées	Sorties	Solde
2008	580	480	+ 100
2009	657	477	+ 180
2010	577	610	- 33
2011	595	510	+ 85

A propos du Tribunal Tutélaire, nous devons faire état des changements qui vont bientôt s'installer, 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 d'assesseurs. Il y a 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 minutieuse concernant les cas où le patient demande de 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 imposera 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 plus 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 ».

Un dernier exemple est qu'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.

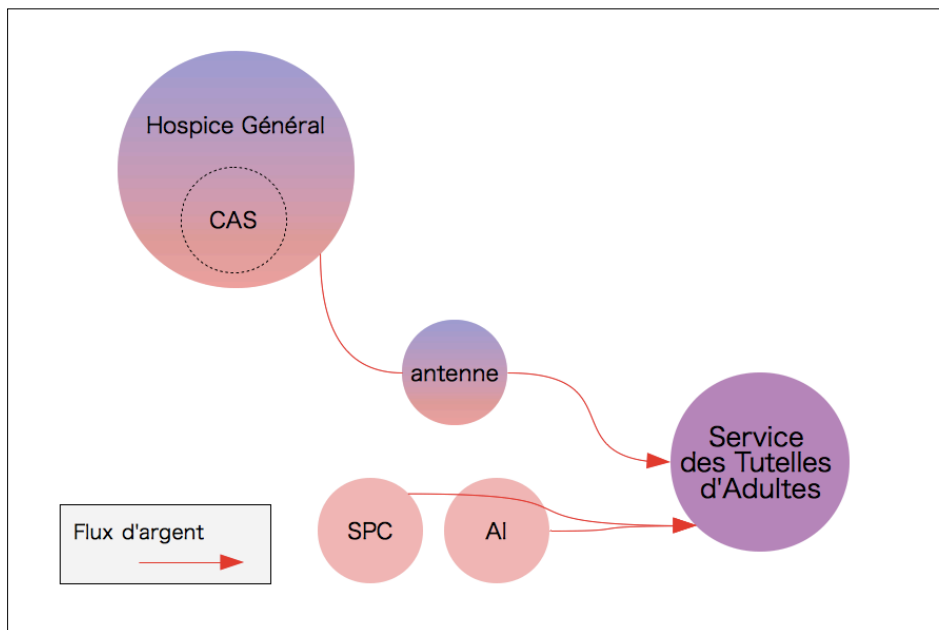
Les juges du Tribunal Tutélaire connaissent bien les acteurs qui sont les plus grands pourvoyeurs de mandats – et qui, d'ailleurs, correspondent de près aux constats que nous présentons dans ce chapitre. Cette série d'acteurs est la suivante, par ordre décroissant d'importance estimée en termes de nombre 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.



Le Service de 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. »⁷⁸ 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

⁷⁸ « Mission », Service des Prestations Complémentaires, http://www.ge.ch/spc_ocpa/mission.asp (consulté le 06.05.2012)

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.

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 contestées.

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 rentes⁷⁹. Vue 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. Toutefois, cela n'implique pas que la réinsertion n'ait jamais été tentée par le Service des Tutelles d'Adultes ou que les capacités et compétences du majeur protégé, malgré son âge, lui permettent d'avoir un emploi dans le marché du travail.

L'Hospice Général

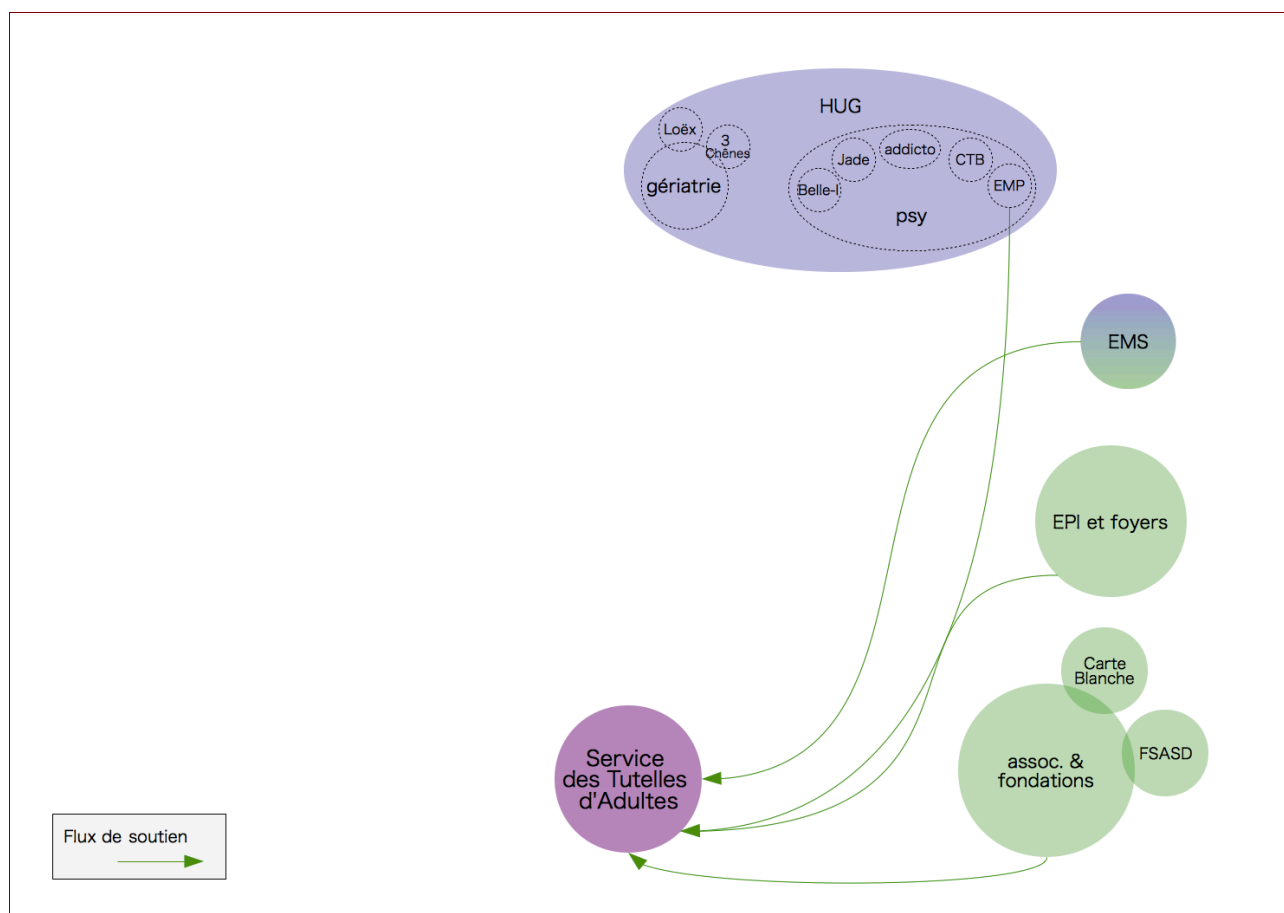
Comme discuté plus haut, l'Hospice Général remplit souvent plusieurs rôles et se retrouve dans au moins deux des trois catégories de notre typologie. Nous avons détaillé plus haut le rôle de l'Hospice Général comme pourvoyeur de mandats et le rôle d'intermédiaire dans la gestion des dossiers que joue 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. Étant donné la surcharge des collaborateurs du Service des Tutelles d'Adultes, ils 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 pour l'Aide et les Soins à Domicile (FSASD) et des associations privées de défense ou de relais.

⁷⁹ Données de l'Assurance Invalidité pour l'année 2010 issues de nos entretiens avec les professionnels.

Le graphique ci-dessous représente les flux de soutien venant des divers services ressources vers le Service des Tutelles d'Adultes.



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'insertion⁸⁰.

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, 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 donné 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.

⁸⁰ « 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)

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) 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 des « logements protégés » : des résidences-appartements qui assureront un encadrement médical minimal et seront une alternative aux Etablissements Médico-Sociaux. D'ailleurs, selon les données statistiques de la Fondation des Services d'Aide et de Soins à Domicile⁸¹, 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.

Le travail de la Fondation des Services d'Aide et de Soins à Domicile étant au front et au contact avec les majeurs protégés, nous aurions pu penser 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

⁸¹ « 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)

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 fuguent, 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 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)

Dans le contexte français, 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 2012⁸². 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, $\frac{3}{4}$ 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 destinés aux Etablissements Médico-Sociaux pour les personnes âgées qui ne disposent pas de leurs propres moyens de financement du séjour.

⁸²« Etablissements médico-sociaux (EMS) », République et canton de Genève, <http://www.ge.ch/ems/> (consulté le 09.05.2012)

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 :

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 année⁸³, 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)

⁸³ Nos estimations se basent sur des données issues de nos interviews avec des professionnels des Etablissements Médico-Sociaux qui nous ont fourni des estimations de 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 Entracte, et la Carte blanche.

Les effectifs et budgets de ces associations varient énormément⁸⁴. 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 urgentes. Caritas, par exemple, offre les deux possibilités, et d'autres associations comme

⁸⁴ Toutes les données citées ici sont issues de nos entretiens avec les professionnels de ces associations.

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 (Service 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. »⁸⁵

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 destiné à un psychologue et, de plus, à mi-temps, tandis que l'équipe compte deux

⁸⁵ « 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)

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 ce 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 y remédiera (entretien, Prof. Leuba, 14.05.2012).

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 Y, je sais plus quoi faire avec Mme X. » Pierre dit à la femme : « Mme X, 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 dorée 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 car 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, des relations directes entre le Service des Tutelles d'Adultes et d'autres acteurs. 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 (CSP), 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 et extensive 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)*

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 Grespy⁸⁶, les professionnels du Service des Tutelles d'Adultes ne font pas mention d'outils

⁸⁶ « 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 oeuvrant dans les champs du social, médical, handicap, caritatif, occupationnel, etc. Le « Grespy » est le Groupe de

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 Services 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 :

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 à eux.

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'essaie 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 ré-hospitalisé [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 leur public. 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. Ca 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.- 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 mammoth, 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 pâtir 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 régies, 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 l'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 fausse, 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 de 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 le 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 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 :

[II] 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 de travail 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) 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 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 social⁸⁷ ?

⁸⁷ 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

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 décrits 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 intempestives. 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 lit, 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 une 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 sociale, STA, 19.12.2011)

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 leur propres travail et mission, 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 » (« Projets départementaux : l'opération VICTORIA », Direction générale, Hôpitaux Universitaire de Genève⁸⁸). 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 Psychiatrie (Hôpitaux Universitaires de Genève, Rapport annuel 2009, p. 17). Le plan « Victoria » a permis 85.5 millions d'économie (Service communication et information de la République et Canton de Genève, « Dix ans de maîtrise des coûts de la santé menacés par des décisions fédérales » 29.09.2011).

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 Général (Département de la Solidarité et de l'Emploi, « Communiqué : entrée en vigueur de la nouvelle loi sur l'insertion », 02.02.2012). 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'insertion (Département de la Solidarité et de l'Emploi, « présentation : Loi sur l'insertion et l'aide sociale individuelle (LIASI) », 20.09.2011).

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'économies (cf. 4ème révision de mars 2010 entrée en vigueur en mars 2011) qui touchent la durée des indemnités et les conditions d'accès à celles-ci⁸⁹. Les réformes de l'assurance invalidité en sont un deuxième exemple. La cinquième et sixième révision ont pour principe « la réadaptation prime la rente »⁹⁰. Dans

⁸⁸ http://dg-gouvernance.hug-ge.ch/strategie_politique/projets_departementaux.html, 20.04.2011

⁸⁹ Département fédéral de l'économie, « Révision de l'assurance-chômage: conséquences acceptables pour l'aide sociale », Berne, 30.06.2010.

⁹⁰ Office fédéral des assurances sociales, « Les prestations de l'assurance-invalidité », Berne, 12.06.2008.

« 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.

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 financière

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 obtienne 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.

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 leur 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 (entretien, président d'une association de « proches aidants », 22.02.2012).

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 téléphones 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. Ça 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 parer l'incertitude engendrée par les multiples usages 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 explicitant ce que fait le Service des Tutelles d'Adultes fait et ce qu'il ne fait pas⁹¹. 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)

⁹¹ Voir en annexe.

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 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 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 (entretien, gestionnaire, STA, 11.12.2011) ou le bien immobilier en Italie (entretien, cadre, STA, 11.04.2012) sont le lot 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, si ce n'étaient les leurs, seraient probablement parmi les dossiers les plus compliqués⁹² 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 recherche 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.

⁹² 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).

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 à 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 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 payer⁹³ et l'endettement préoccupe tant les milieux de l'action sociale que les milieux politiques⁹⁴.

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 – nous a-t-on dit – 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 pour le faire, puisqu'il semble parfois très compliqué de faire les démarches nécessaires à l'obtention

⁹³ 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).

⁹⁴ L'essor du crédit à la consommation – particulièrement chez les jeunes – fait l'objet d'une préoccupation. La Suisse s'est doté 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.

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*.

Conclusion : 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 ces 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 complexe, 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 délégué 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, enfin face aux menaces de procès qui pèsent sur des assistants sociaux trop interventionnistes, 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.

Les gestionnaires ne sont quasiment jamais en contact avec les majeurs protégés. Ce sont les assistants sociaux qui ont le monopole de la relation avec les personnes sous protection. Mais cela ne les dérange nullement 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 ayants-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 tentions 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, il serait important d'augmenter les forces centrifuges 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 clefs 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.