

APEA: attention aux chiffres

Qui a à faire avec une autorité de protection de l'enfant et de l'adulte se trouve dans une situation difficile. Les débats dans la presse à sensation et les médias gratuits sont hostiles. Il est urgent de faire preuve de plus de modération.

APEA. Personne ne prétendra que ces quatre lettres sont particulièrement significatives ou abordables. Mais la plupart des Suissesses et des Suisses connaissent aujourd'hui ce terme.

Lorsque l'on parle des APEA dans les médias, l'on dé-

que les nouveaux, qui sont parfois urgents. Il n'est guère possible de savoir de combien de cas il s'agit. Guido Marbet, président de la COPMA, la Conférence en matière de protection des mineurs et des adultes, a déclaré à la «NZZ am Sonntag»: «Le budget prévu (...) est de loin dépassé dans les cantons alémaniques.» La COPMA estime à environ 125000 le nombre de cas qui doivent être traités par les 146 autorités de protection de l'enfant et de l'adulte. Mais depuis janvier 2013,

les APEA ont été inondées de nouveaux cas. «C'est pourquoi beaucoup de ces autorités ne font que des exercices de survie depuis deux ans», continue Marbet. La secrétaire générale de la COPMA Diana Wider explique la provenance de ces chiffres: «Pour les estimations, nous nous sommes basés sur les chiffres existants. Mais nos recherches auprès des cantons ont révélé que les APEA ont repris des autorités tutélaires sensiblement plus de cas relevant de l'ancien droit que ce qui était indiqué dans les statistiques actuelles – il faut analyser cela. Et ces

statistiques ne se basaient que sur les mesures existantes, alors que la charge des APEA provient essentiellement des examens de nouvelles procédures et des avis de détresse qui n'étaient saisis nulle part.» En conclusion: Il est hasardeux d'argumenter sur le nombre des cas, car la base des chiffres est incertaine.

L'on peut demander pourquoi cela dure si longtemps. Diana Wider dit: «Ce qui a changé n'est pas seulement l'organisation des autorités, mais aussi le système des mesures.» Selon elle, il faut tabler sur une période de transition de deux à trois ans jusqu'à la saisie uniforme des mesures, puisque la COPMA ne travaille

Les anciens et les nouveaux cas

Que s'est-il passé? Les nouvelles autorités travaillent-elles vraiment si mal? Ou est-ce que ce ne sont que des difficultés initiales qui disparaîtront dans quelque temps? Lorsque les APEA ont commencé leur travail début 2013, elles ont repris tous les cas relevant de l'ancien droit, qui doivent être transférés sous le nouveau droit d'ici fin 2015 et réévalués. Viennent s'y ajouter les cas en suspens des autorités tutélaires ainsi

plote très régulièrement l'augmentation des coûts. Il suffit de citer à titre d'exemple les plaintes de ces derniers mois des Communes de Römerswil, Volketswil, Adligenswil et Olten. Dans les discussions budgétaires, l'on entendait partout que: «L'autorité de protection de l'enfant et de l'adulte APEA a nécessité bien plus de moyens.» Des rapports semblables proviennent des Communes de Winterthur, Lucerne et St-Gall. Et, à l'exception de Rapperswil-Jona, toutes les communes de l'Obersee zurichois se plaignent d'augmentations des dépenses à deux chiffres parfois salées.

«Il y a vingt manières différentes de saisir les chiffres des APEA.»



Ils savent qu'il s'agit là de l'autorité de protection de l'enfant et de l'adulte introduite il y a deux ans au niveau régional.

L'APEA s'est fait connaître sans faire une énorme campagne. Quelques tragédies largement relayées par les médias ont suffi pour faire connaître les nouvelles autorités au niveau national, en particulier le double homicide de Flaach, où la responsabilité de l'APEA avait notamment été mise en cause. C'est ainsi que par exemple la féministe Julia Onken définit dans son blog l'APEA comme une «gangrène qui ronge les communes». Elle est soutenue par l'écrivain Zoë Jenny, qui «est poursuivie par l'APEA et a donc dû se réfugier à Vienne». Avant les élections fédérales, l'APEA devient le jouet d'une campagne peu objective. Entre-temps, l'on collecte des signatures pour une initiative populaire visant à limiter à nouveau les compétences de l'APEA. Dans la discussion, deux aspects se trouvent au premier plan: les coûts de l'APEA et la perte d'influence des communes.

que sur la base de recommandations. «Nous ne pouvons imposer aux cantons de prescriptions contraignantes.» Et: «Pour toutes les affaires (y compris les statistiques), la COPMA ne dispose que d'un 70% de poste.» Et pour les APEA, les ressources sont naturellement tout d'abord utilisées pour le traitement des cas urgents, et ensuite seulement pour les statistiques.

Condamnées à payer?

A la professionnalisation des autorités s'est ajoutée une autre réclamation concernant l'impact sur les coûts. Il semble que l'influence des communes ait baissé. Jusqu'en 2012, les affaires sociales relevaient des communes. Certes, les autorités non professionnelles s'appuyaient souvent aussi sur les avis des spécialistes, dans les cas difficiles de toute façon. Mais finalement, c'étaient les communes qui prenaient les décisions. Aujourd'hui, l'on déplore que les communes n'aient plus d'influence. Commentaire de Diana Wider de la COPMA: «Il n'est pas nécessaire que chaque cas passe par l'APEA. Les communes restent compétentes pour les cas simples.» L'APEA est la dernière instance pour des cas difficiles dans lesquels il faut décider contre la volonté de la personne concernée. «Les parents ou une personne ayant besoin d'aide peuvent toujours s'adresser à la commune pour demander du soutien.» Les services sociaux communaux ou régionaux peuvent offrir eux-mêmes une gestion salariale volontaire ou renvoyer la personne au service fiduciaire de Pro Senectute. Selon Wider, de telles offres ont malheureusement été supprimées au cours de l'introduction, ou bien des contrats de prestation ont été résiliés. Dans l'attente d'économiser ainsi des coûts. Une erreur. Des cas ont aussi été annoncés à l'APEA, cas qui en fait n'avaient rien à y faire. Mais vu les réglementations légales, l'APEA n'a cependant pas le choix: «Lorsqu'un avis de détresse lui parvient, l'autorité doit agir.» La procédure de l'APEA est compliquée parce qu'elle est axée sur des cas litigieux et doit remplir

des critères juridiques. Il est clair que le travail des APEA est plus cher qu'une consultation bénévole dispensée par les services sociaux communaux. C'est pourquoi Wider recommande de regarder quelles offres il y a dans les régions avant de recourir à l'APEA. «Il est possible que les communes n'aient pas les informations nécessaires pour savoir qu'elles restent compétentes dans les cas simples», complète-t-elle, et nous analysons cela.

Alternatives au placement

Il est clair que les communes se rebiffent lorsqu'elles deviennent de simples organismes payeurs sans avoir d'influence sur les coûts. Selon un arrêt du Tribunal fédéral de mars 2014, les communes de domicile ne peuvent pas attaquer les mesures de l'APEA, ce qui se heurte à résistance. Ainsi, le Canton de Schaffhouse a déposé auprès de la Confédération une initiative cantonale visant à ancrer un droit de recours des communes payantes face aux APEA. Le conseiller national UDC bernois Rudolf Joder réclame même l'abandon du système des APEA. Il veut retourner à l'ancien système. «L'autorité de protection de l'enfant et de l'adulte montre que la soi-disant professionnalisation apporte plus de travail aux personnes impliquées, plus de coûts,

mais moins de compétence décisionnelle pour les communes et moins de participation citoyenne.»

Diana Wider doute du sens d'une possibilité de recours, ceci pour deux raisons: «La consultation des communes est assurée dans le cadre des clarifications, les communes doivent être entendues en ce qui concerne leurs connaissances sur le cas ainsi que sur l'offre de soutien.» Avant que ne soit ordonné un placement extrafamilial, un entretien avec les autorités communales a donc lieu, car la commune sait s'il y a éventuellement une famille d'accueil engagée dans la commune. L'APEA doit aussi voir s'il y a des alternatives au placement extrafamilial. «C'est ainsi que cela se fait.» Souvent, des mesures de pro-

tection de l'enfant sont urgentes, par exemple lorsque les enfants sont victimes de violence. «Il faut s'imaginer que dans un tel cas, l'on va jusqu'au Tribunal fédéral», dit Wider.

A cela s'ajoute le fait qu'un droit de recours des collectivités publiques payantes pour les décisions des autorités de tutelle n'existait pas non plus sous l'ancien droit, le Tribunal fédéral l'avait déjà décidé en 1926.

Le point critique de la comptabilité

Changeons de point de mire et regardons les cantons, car c'est là que sont généralement regroupés les chiffres. En mars 2015 par ex., le Grand Conseil du canton de Berne a dû approuver un crédit supplémentaire de 10,7 millions de francs, «car l'APEA avait dépassé le budget de 115 millions», selon les suppositions. Ceci était à imputer – selon les conjectures – aux placements en foyer volontaires. Cependant, ce facteur n'était pas la cause du dépassement budgétaire mentionné, car les coûts des placements volontaires ne sont pas assumés par l'APEA, c'est-à-dire la Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques, mais par l'aide sociale cantonale resp. la Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale. Ce ne sont que les placements volontaires ordonnés par l'APEA qui grèvent son budget. Les coûts des placements volontaires avaient augmenté de 54% ou

«La consultation est assurée dans le cadre des clarifications des APEA.»

23 millions de francs. Il n'y avait pas de chiffres concernant les placements de l'APEA. Les milieux politiques ont réagi immédiatement: Le canton n'a pas sous contrôle les coûts des placements extérieurs.

Conclusion: Comme mentionné, les dossiers se trouvaient dans les communes avant l'introduction des APEA – le canton ne disposait pas des valeurs statistiques du passé. Pour 2013 – année de l'augmentation – il manquait également des données fiables, car les communes avaient en partie comptabilisé les coûts dans de fausses rubriques: «Notre département des finances a mis des semaines à corriger les comptabilisations avec les services sociaux», a dit la responsable du service social cantonal Regula Unteregger. Comme l'a aussi indiqué la «Berner Zeitung (BZ)», «les autorités cantonales ne savaient donc pas non plus exactement pour combien d'enfants et d'adultes placés elles dépensent ces millions.»

En juin, l'alerte a été levée. «Ce n'est pas si grave», a écrit la BZ. Il y a en effet eu

«Mentionner des chiffres actuels est hasardeux.»

CANTON DE BERNE
Des milliers de dossiers créés

Six mois après leur création, les autorités de protection de l'enfant et de l'adulte du canton de Berne (APEA) ont repris 17 500 dossiers des autorités précédentes et ont établi plus de 7 000 nouveaux dossiers. L'objectif pour ces prochains mois consiste à réduire le nombre d'affaires en cours.

au sein des services cantonaux des transferts expliquant l'augmentation des coûts: le nombre de cas de mesures volontaires a augmenté dans les services sociaux, alors que les placements ordonnés baissaient à l'APEA. A la fin, il s'est avéré que les coûts d'un troisième service, l'Office cantonal des personnes âgées et handicapées, n'avaient pas été intégrés dans le calcul, ce qui a entraîné des recettes supplémentaires de 22 millions. En conclusion, les dépenses du canton et des communes ont donc augmenté de 10 millions, de 78 à 88 millions. Les autorités ber

le début, la COPMA tablait sur une période d'introduction de 2-3 ans pour pouvoir obtenir des chiffres fiables et comparables», dit encore Wider, «nous aussi aurions aimé disposer de chiffres exacts dans la discussion actuelle.»

Les voix sensées

Mais il y a aussi des exceptions aux plaintes souvent dominées par l'agenda politique. Ainsi l'APEA Leimental annonce-t-elle une diminution des coûts et la Commune d'Emmen loue-t-elle sa

nouvelle autorité pour avoir traité les cas de manière très efficace et ceci avec un budget annuel inférieur d'environ 10%.

Les communes de la région de la

Linth annoncent aussi une bonne nouvelle: le nombre des cas APEA y est inférieur de 12% par rapport à il y a deux ans. De son côté, la conseillère communale de Therwil Ursula Jäggi apprécie les structures professionnelles: là où autrefois les décisions graves étaient prises par des non-professionnels, elles le sont maintenant par des spécialistes. Urs Roth, le président de la Commune d'Amden, plaide aussi pour davantage de modération: «Ces derniers mois, les APEA ont indubitablement été mises sous pression, il y a actuellement un véritable dénigrement des APEA», admet-il, ajoutant que le remplacement des autorités de tutelle par les APEA régionales ne l'avait pas non plus enthousiasmé, et que surtout l'augmentation des coûts lui avait fait du souci. «Mais puisque le Conseil national

et le Conseil des Etats ont décidé ce changement avec le soutien de tous les partis (et l'appui de l'ACS, n.d.l.r.), il faut maintenant s'en accommoder.»

Pas de débats en Suisse romande

Quelques communes sont sur le bon chemin. Christina Müller, présidente de l'APEA du district de Horgen, constate une amélioration surtout depuis août 2014, lorsque l'implication des communes dans les procédures de protection de l'enfant payantes, tels par exemple les placements en foyer, a été nouvellement réglementée. Les communes sont invitées à prendre position pour les mesures de protection de l'enfant coûtant plus de 3000 francs par enfant et par mois. Du point de vue de l'APEA de Horgen également, la collaboration s'est bien développée. Ce qui est par ailleurs frappant, c'est qu'il n'y a pas de débats en Suisse romande. La protection de l'enfant et de l'adulte y est professionnalisée depuis longtemps déjà et intégrée dans les tribunaux cantonaux. Le changement s'est fait sans frictions.

*Peter Camenzind
Fredy Gilgen*

Informations:
www.kokes.ch

Coûts du personnel et des mesures

Dans la discussion actuelle, les coûts du personnel et des mesures sont toujours mélangés. «Il a toujours été clair que les coûts du personnel d'autorités spécialisées sont plus chers que dans le système de milice resp. de non-professionnels», dit Diana Wider. Il n'y a actuellement pas de chiffres permettant de savoir si les coûts des mesures ont aussi augmenté, il faut d'abord les collecter et les rassembler.

czd

LUNDI 22 SEPTEMBRE 2014 / 20MINUTESCH
**Business de 2,37 milliards
généré par l'aide sociale**

noises qualifient l'augmentation de modérée. Il y a en effet eu quelque 300 cas de plus – car là aussi il y a davantage de cas de détresse qui aboutissent à des mesures volontaires. Dans l'ensemble, les coûts par cas ont augmenté de 5% en deux ans dans le canton de Berne.

À chaque canton son propre système

Rien d'étonnant dès lors que personne n'ait encore de vue d'ensemble au niveau national. Et il est à supposer que cela restera encore ainsi quelque temps. Wider de la COPMA dit: «Chaque canton saisit les coûts autrement. Pour le financement des mesures des APEA et leur répartition entre canton et communes, il y a bien 26 systèmes différents.» Et quant aux mesures: une surveillance des APEA par la Confédération, qui pourrait édicter des directives contraignantes, n'a pas été souhaitée par le législateur. «Aussi longtemps que chaque canton saisira les coûts et les cas selon ses propres règles, les chiffres ne seront pas comparables.» Ainsi par exemple compte-t-on le nombre de mesures à un endroit, alors qu'ailleurs l'on saisit les personnes concernées. Il faudra donc attendre jusqu'à la pleine transparence du nouveau système. «Dès

Publicité

publicjobs.ch