

Rapport

Date de la séance du CE: 17 janvier 2018
Direction: Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques
N° d'affaire: 11.40-17.76
Classification: Non classifié

Evaluation de l'application de la loi sur la protection de l'enfant et de l'adulte dans le canton de Berne

Table des matières

1	Synthèse	1
2	Bases légales	2
3	Description de l'affaire	2
3.1	Rappel	2
3.2	Résultats de l'évaluation	3
3.3	Appréciation des résultats	4
4	Place du projet dans le programme gouvernemental de législature et dans d'autres planifications importantes	5
5	Répercussions financières, répercussions sur l'organisation, le personnel, l'informatique et les locaux	5
6	Répercussions sur les communes	5
7	Répercussions sur l'économie, l'environnement et la société	6
8	Proposition	6

1 Synthèse

La nouvelle conception de la protection de l'enfant et de l'adulte a été à l'origine d'une réforme très importante qui a eu de grandes répercussions sur le droit matériel et a entraîné des modifications fondamentales sur le plan organisationnel du fait de la création d'autorités interdisciplinaires indépendantes. Dans le canton de Berne, onze autorités de protection de l'enfant et de l'adulte (APEA) et une APEA bourgeoisiale ont remplacé au 1^{er} janvier 2013 plus de



300 autorités tutélaires communales qui, pour la majorité d'entre elles, se confondaient avec le conseil communal.

Depuis l'entrée en vigueur de cette révision, les APEA ont bénéficié d'un monitoring et d'une évaluation qui ont permis d'identifier les difficultés et les problèmes liés au processus de mise en place et de constater, de l'extérieur, l'avancement de l'application du droit de la protection de l'enfant et de l'adulte.

Le rapport final tire un bilan globalement positif. Dans le canton de Berne, le nouveau droit a été mis en œuvre de manière tout à fait satisfaisante, notamment en comparaison intercantonale. Le nouveau système est aujourd'hui largement consolidé et les APEA ont trouvé leurs marques en tant qu'autorités professionnelles. Il n'y a pas lieu d'agir dans l'immédiat, même s'il existe des possibilités d'amélioration dans les domaines des coûts des mesures, de l'organisation territoriale, de la collaboration avec les services sociaux et de l'organisation des services de mandataires privés. Il conviendrait par ailleurs de mieux séparer l'autogestion de la surveillance.

2 Bases légales

Article 83 de la loi du 1^{er} février 2012 sur la protection de l'enfant et de l'adulte (LPEA ; RSB 213.316).

3 Description de l'affaire

Comme le prévoit l'article 83 LPEA, la Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques (JCE) procède à une première évaluation de la loi dans un délai de quatre ans à compter de son entrée en vigueur et propose, le cas échéant, les mesures nécessaires. En présentant le rapport final du 31 octobre 2017 sur l'évaluation de l'application de la loi sur la protection de l'enfant et de l'adulte dans le canton de Berne, effectuée par Ecoplan en collaboration avec la HES-SO Valais-Wallis, sur mandat de l'Office des mineurs, la JCE remplit cette exigence législative et fournit à la fois les résultats de l'évaluation et leur appréciation.

3.1 Rappel

La nouvelle conception de la protection de l'enfant et de l'adulte a été à l'origine d'une réforme très importante qui a eu de grandes répercussions sur le droit matériel et a entraîné des modifications fondamentales sur le plan organisationnel. Dans le canton de Berne, onze autorités de protection de l'enfant et de l'adulte (APEA) ont remplacé au 1^{er} janvier 2013 320 autorités tutélaires communales qui, pour la majorité d'entre elles, se confondaient avec le conseil communal. En outre, les autorités tutélaires des communes bourgeoises et des abbayes ont cédé la place à une APEA bourgeoise.

Depuis l'entrée en vigueur de la révision, les APEA ont bénéficié d'un monitoring et d'une évaluation qui ont permis d'identifier les difficultés et les problèmes liés au processus de mise en place et de constater, de l'extérieur, l'avancement de l'application du droit de la protection de l'enfant et de l'adulte. Le monitoring et l'évaluation ont en outre fait l'objet d'un suivi rigoureux de la part d'un groupe politique composé de députés du Grand Conseil, de représentants de communes et d'autres organes concernés, qui, après s'être réuni à six reprises, a décidé, lors de sa dernière séance, le 20 novembre 2017, de se dissoudre au terme de l'évaluation.

Le monitoring avait déjà permis (rapport du 29 octobre 2013) de constater qu'il y avait lieu d'agir dans certains domaines. La LPEA a donc été adaptée le 25 novembre 2015, notamment sur la question des compétences présidentielles. Les APEA peuvent ainsi travailler de manière plus efficace.

En outre, dans un souci de transparence des coûts, l'ordonnance sur la collaboration des services communaux avec les autorités de protection de l'enfant et de l'adulte et l'indemnisation des communes (OCInd ; RSB 213.318) a été révisée, ce qui a permis d'introduire le système des forfaits par cas pour l'indemnisation des services sociaux.

3.2 Résultats de l'évaluation

Les résultats de l'évaluation figurent aux pages 3 et 4 du rapport final et sont cités ci-après : (en italique, traduction) :

La présente évaluation montre que la mise en œuvre de la nouvelle loi sur la protection de l'enfant et de l'adulte a été efficace et que le bilan est globalement positif. Au vu de la multitude des tâches, de la complexité des thèmes abordés et du nombre de partenaires avec lesquels il s'agit de collaborer, les APEA bernoises peuvent être satisfaites de leur action, y compris en comparaison intercantonale. Le nouveau modèle est largement en place et, après un peu plus de quatre ans, les nouvelles autorités professionnelles ont trouvé leurs marques. Ce résultat est dû, soulignons-le, à l'important engagement dont les APEA ont elles-mêmes fait preuve, par l'intermédiaire de leurs présidents et de leurs collaborateurs, au travail de l'OM en sa qualité d'instance cantonale de surveillance ainsi qu'aux partenaires. Tous les acteurs concernés ont œuvré, ensemble, à la mise en place et au bon fonctionnement de la nouvelle protection de l'enfant et de l'adulte.

L'évaluation, bien que terminée, met en évidence des points qu'il s'agira d'examiner de près à l'avenir également :

- Les structures et les processus sont consolidés et les documents nécessaires sont disponibles. La **gestion des connaissances et des modèles des APEA** reste cependant un défi, comme pour toute organisation en phase d'apprentissage. Toutefois, vu que le nombre de décisions concernant des mesures rendues augmentera au fil de l'activité des APEA, ces dernières pourront engranger des connaissances. Il est essentiel, pour la poursuite du travail de ces autorités, que tous les collaborateurs, au-delà de leur propre APEA, puissent accéder à ces connaissances par des canaux d'échanges appropriés, ce qui ne fera d'ailleurs que renforcer la cohérence des autorités vis-à-vis de l'extérieur.*
- La question des **coûts des mesures** va rester d'actualité, d'autant plus si la pression financière exercée sur les APEA et les communes s'accroît. Au sujet des coûts, il convient de considérer non seulement les APEA, mais l'ensemble du système, services sociaux, communes et prestataires de solutions institutionnelles inclus. Le canton comme les communes ont besoin d'institutions et ont tout intérêt à disposer, dans le domaine de la protection de l'enfant et de l'adulte, d'une offre de prestations transparente et compétitive. Actuellement, une vue d'ensemble des différents prestataires fait défaut. On ne saurait dès lors demander à une APEA qu'elle pilote elle-même l'évolution des coûts des mesures.*

- *Le modèle de répartition des ressources a permis aux APEA de distribuer entre elles, sur leurs onze sites, les moyens limités qui étaient les leurs en respectant au mieux les besoins. Les autorités ont ensuite organisé leurs processus de la manière la plus efficace possible en tenant compte des ressources financières et humaines dont elles disposaient. La question de l'**organisation territoriale** des APEA à long terme et de la taille optimale de chacune d'entre elles n'est donc pas encore réglée. Il s'agira, dans un avenir plus lointain, de considérer en parallèle l'organisation territoriale des APEA et celle des services sociaux, ces derniers étant pour l'instant fractionnés en très petites structures.*
- *S'agissant de l'**application uniforme du droit**, les chiffres de la statistique des mesures font penser que l'homogénéité est plus grande dans le domaine de la protection de l'enfant que dans celui de la protection de l'adulte. Ces écarts s'expliquent sûrement, dans une certaine mesure, par les différences au sein de la population ou par des fluctuations dues au hasard, mais aussi par l'abandon plus ou moins rapide de l'autorité parentale prolongée, qui a été remplacée par des curatelles. Les différences peuvent aussi être comprises comme des signaux montrant que, dans le domaine de la protection de l'adulte tout au moins, l'égalité des résultats, et, partant, des droits, n'est pas encore intégralement garantie et qu'il s'agit encore de mettre en place une culture commune en la matière. Autre point à relever : la Cour suprême atteste que les autorités respectent l'uniformité de la jurisprudence et garantissent une qualité des motifs suffisante, ce qui se traduit par un taux de décisions confirmées d'au moins 80 pour cent de toutes les décisions sur recours.*
- *La **collaboration entre les services sociaux et les APEA** est bonne, même si quelques tensions se manifestent encore régulièrement. Elles sont dues, d'une part, au rôle de mandant et d'instance de contrôle des APEA et, d'autre part, au système de financement. Le rattachement des **services de mandataires privés** aux services sociaux constitue en outre une interface perfectible. Il y aurait lieu d'examiner une intégration de ceux-ci dans les APEA et donc un passage à un organisme cantonal, associé à un transfert des ressources nécessaires. Dans la structure actuelle, les mandataires privés ont plusieurs interlocuteurs (le service auquel ils se rattachent et l'APEA) dont les tâches et les compétences ne correspondent pas toujours.*
- *Le **pilotage du modèle** a fait ses preuves. Il a été possible de garantir l'indépendance des décisions rendues par les autorités et de maintenir, parallèlement, un modèle des APEA cohérent, en dépit du départ, d'ailleurs bien géré, de quatre présidents en l'espace d'un an. A long terme, il conviendra toutefois de mieux séparer les fonctions d'autogestion (assumée par le directoire) et de surveillance (relevant du canton).*

3.3 **Appréciation des résultats**

Au sujet des coûts des mesures : le projet d'optimisation des aides éducatives complémentaires, qui fera l'objet d'un arrêté du Conseil-exécutif en mars 2018, a donné lieu à l'élaboration d'un système uniforme de financement, de pilotage et de surveillance qui doit favoriser en particulier la transparence et la comparabilité des tarifs. Ce point mis à part, les différents systèmes de financement comportent, en soi, des risques de report qu'il convient de

continuer à observer. En effet, le financement n'est pas le même si des mesures relèvent de l'autorité et sont ordonnées par une APEA ou si des prestations sont librement consenties (la garantie de participation aux frais est alors assurée par les services sociaux). Il s'agit enfin de mentionner, dans ce contexte, le nouveau système d'indemnisation des communes qui prévoit que les services sociaux reçoivent des forfaits par cas liés aux prestations fournies. La JCE prévoit d'examiner en 2018 les effets de ce système.

Au sujet de l'organisation territoriale des APEA : cette question se pose avant tout dans le Jura bernois, avec le rattachement de Moutier au canton du Jura. Le déplacement, le cas échéant, de l'APEA du Jura bernois devra également être examiné par les organes qui traitent de l'avenir de l'administration cantonale décentralisée dans cette région. Pour le reste, l'organisation territoriale des APEA ne doit pas être remise en cause, pour permettre au système de se stabiliser. Il s'agira d'examiner ultérieurement, avec la SAP, si ce point-là, mais aussi la question de **l'organisation des services sociaux**, doivent faire l'objet d'une réflexion à plus long terme.

Au sujet du pilotage du système : l'Office des mineurs (OM), lors de la mise en place des APEA, s'est aussi occupé de questions opérationnelles. Ce soutien se révélant de moins en moins nécessaire, l'OM va le délaisser au profit de son activité de surveillance.

Au sujet de l'organisation des services de mandataires privés : la JCE prévoit d'étudier au cours des quatre prochaines années cette thématique qui est liée à celle d'une organisation optimale des services sociaux.

Enfin, les thèmes de la **gestion des connaissances et des modèles, de l'interdisciplinarité et de l'uniformisation de l'application du droit**, qui figurent sous la forme de tâches dans la convention de prestations conclue entre la JCE et les APEA, font l'objet d'un traitement continu.

Pour le Conseil-exécutif, l'évaluation montre bien qu'aucune action ne s'impose de manière urgente, un avis que partage d'ailleurs le groupe de suivi des APEA. Même s'il n'est pas nécessaire, pour l'heure, d'apporter des changements à la structure et à l'organisation de la protection de l'enfant et de l'adulte, il convient d'étudier régulièrement les possibilités d'optimisation du système.

4 Place du projet dans le programme gouvernemental de législature et dans d'autres planifications importantes

La présente affaire s'inscrit dans la ligne du programme gouvernemental de législature 2015 à 2018 : la protection de l'enfant et de l'adulte est en accord avec le développement durable, qui constitue une maxime fondamentale sur laquelle se fondent les actions du Conseil-exécutif. La garantie de la stabilité sociale, soutenue par une protection de l'enfant et de l'adulte efficace, est un objectif de ce programme (p. 16).

5 Répercussions financières, répercussions sur l'organisation, le personnel, l'informatique et les locaux

Le projet n'a aucune répercussion.

6 Répercussions sur les communes

Le projet n'a aucune répercussion.

7 Répercussions sur l'économie, l'environnement et la société

Le projet n'a aucune répercussion.

8 Proposition

La JCE propose au Conseil-exécutif d'approuver le présent projet d'arrêté.