

APEA : controverse morale sur une réforme institutionnelle

Résultats d'un projet de recherche mené dans le cadre du PNR 76

Prof. Fritz Sager, Universität Bern

Dre Johanna Künzler, Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer

Dre Bettina Stauffer, Universität Bern

Notre projet de recherche s'est intéressé aux autorités de protection de l'enfant et de l'adulte (APEA). Peu après leur institution en 2013, celles-ci se sont retrouvées sous les feux d'une vive critique en Suisse alémanique. Nous avons analysé les débats autour des APEA avant et après 2013, en nous concentrant sur les différences entre la Suisse alémanique et la Suisse romande ainsi que sur l'origine de leur mauvaise réputation. Nous avons aussi examiné comment ces autorités gèrent au quotidien ce mouvement d'opposition à leur égard.

Peu connues du grand public jusqu'à leur introduction, les APEA sont vite tombées dans le discrédit à la suite des nombreux articles parus à leur sujet dans les médias, en Suisse alémanique en particulier, où le double infanticide de Flaach (ZH) commis en 2015 juste avant les élections cantonales s'est retrouvé au cœur du débat politique.

Cette mauvaise presse perdure, malgré les rapports d'enquêtes indépendantes qui attestent la qualité du travail des APEA. Pour ces autorités, le succès de leur mission passe par un travail de mise en confiance au quotidien. Et même si elles ne peuvent exclure entièrement une nouvelle tragédie comme celle de Flaach, les APEA ne cèdent pas à la pression publique et s'efforcent de trouver les meilleures solutions possibles pour leurs groupes cibles.

Arrière-plan, objectif du projet et plan de recherche

Notre projet de recherche s'est penché sur les autorités de protection de l'enfant et de l'adulte (APEA). Instituées en 2013 à la suite d'une modification du Code civil (CC) décidée par le Parlement suisse, les APEA sont chargées de l'application des mesures d'assistance et de coercition dans notre pays. Tandis que la plupart des cantons romands ont pu conserver l'ancien système, l'adaptation du CC a entraîné d'importants changements organisationnels dans les cantons alémaniques et au Tessin.

À peine introduites, les APEA se sont retrouvées en 2015 sous les feux de la critique à la suite du double infanticide de Flaach (ZH). Des citoyennes et des citoyens se sont mobilisés contre les APEA, et certain-es de leurs collaboratrices et collaborateurs ont dû être placés temporairement sous protection policière. Cette intense controverse morale a duré plusieurs années, malgré le bien-fondé manifeste du travail des APEA et les rapports positifs d'expert-es externes. Nous nous sommes intéressés à cette antinomie entre opinion publique et opinion spécialisée, à son origine et à ses conséquences. Concrètement, nous avons examiné les questions suivantes :

1. Comment s'est déroulé le débat sur la protection de l'enfant et de l'adulte avant l'introduction des APEA ?

duction des APEA ?

2. Quelles ont été les différences entre le débat en Suisse alémanique et le débat en Suisse romande au cours des trois années qui ont suivi l'institution des APEA ?

3. Comment la réputation des APEA a-t-elle évolué au cours des trois années qui ont suivi leur introduction ?

4. Comment le thème des APEA a-t-il été instrumentalisé par la politique ?

5. Comment les APEA gèrent-elles la pression médiatique négative au quotidien ?

Pour notre étude, nous nous sommes fondés sur diverses sources de données, dont la principale était constituée par une vaste banque de données médiatiques recensant tous les articles sur les APEA parus entre 2013 et 2016 dans les six principaux journaux de Suisse alémanique et de Suisse romande. En outre, nous avons mené de nombreux entretiens avec des collaboratrices et des collaborateurs des APEA, des expert-es externes et des journalistes. Enfin, nous avons analysé divers documents officiels et participé à plusieurs séances des APEA afin de mieux comprendre leur travail et leur fonctionnement.

Résultats

Voici nos réponses tirées des résultats de notre étude.

Comment s'est déroulé le débat sur la protection de l'enfant et de l'adulte avant l'introduction des APEA ?

Pendant le processus de réforme qui a conduit à l'introduction des APEA, le grand public ne s'est que peu intéressé au sujet. Les articles

de presse étaient principalement consacrés aux anciennes autorités, les autorités de tutelle. Celles-ci se retrouvaient régulièrement confrontées à des cas difficiles qui débouchaient parfois sur un scandale public. À l'inverse de la population, les expert-es ont débattu intensément sur la réforme, comme le révèle une analyse de la presse spécialisée de l'époque. Les spécialistes se sont en majorité prononcés en faveur de l'institution des APEA et ont livré des

arguments repris par la suite par les parlementaires. La révision du droit de la tutelle visant à introduire les APEA a été adoptée en 2008 à la quasi-unanimité.

Quelles ont été les différences entre le débat en Suisse alémanique et le débat en Suisse romande au cours des trois années qui ont suivi l'institution des APEA ?

Contrairement à l'intérêt très limité qu'elles ont suscité pendant le processus de réforme, les APEA ont rapidement fait la une des journaux après leur introduction en 2013. Les articles négatifs à leur égard étaient nettement plus nombreux en Suisse alémanique qu'en Suisse romande. Plusieurs raisons expliquent cette différence : dans le sillage de la révision du CC, les autorités de tutelle ont été professionnalisées, ce qui n'a guère changé la donne en Suisse occidentale, où elles l'étaient déjà. Outre-Sarine, par contre, il a fallu fermer les anciens services de tutelle et les remplacer par les nouvelles APEA. À cela s'ajoute le fait que, d'une manière générale, les cantons romands sont plus enclins à faire confiance à l'État que les cantons alémaniques, qui ont tendance à se méfier des expert-es et des solutions imposées par le haut, deux « tares » attribuées aux APEA. En 2015, enfin, un énorme scandale a éclaté en Suisse alémanique, plus précisément à Flaach, dans le canton de Zurich, où une mère a tué ses deux enfants, puis accusé les APEA de l'avoir poussée à commettre ce terrible geste. Ce drame a bouleversé et échauffé les esprits en Suisse alémanique. Par la suite, des enquêtes externes ont révélé que la jeune femme souffrait de graves problèmes psychiques et conclu qu'aucune faute ne pouvait être imputée aux APEA. Mais le mal était fait : les APEA étaient devenues les autorités « les plus détestées » du pays. Cet incident tragique n'a pas eu le même retentissement en Suisse romande ni les mêmes conséquences sur la réputation des APEA dans cette région du pays.

Comment la réputation des APEA a-t-elle évolué au cours des trois années qui ont suivi leur introduction ?

Dans les cantons alémaniques, les APEA ont vite eu mauvaise réputation : peu après leur introduction en 2013, la presse s'est largement fait l'écho de la pénurie de personnel et des départs en masse auxquels les nouveaux services de tutelle submergés par une véritable « avalanche de cas » étaient confrontés. Après le double infanticide de Flaach, la critique a pris une dimension morale. Dans les journaux et les médias sociaux, les APEA ont été accusées d'agir avec une « incroyable arrogance » et d'être des « bureaucrates sans cœur » qui intervenaient de manière massive dans la liberté personnelle et la sphère privée des personnes concernées à la demande de l'État. Les APEA ont longtemps gardé le silence face à ces accusations ; les rares personnes qui ont osé prendre publiquement position n'ont pas réussi à enrayer la dégradation de la réputation des APEA.

Comment le thème des APEA a-t-il été instrumentalisé par la politique ?

L'analyse détaillée du débat après le double infanticide de Flaach met au jour un deuxième facteur qui a joué un rôle central dans la vague d'indignation et de colère contre les APEA : les élections cantonales zurichoises qui se sont déroulées trois mois après ce terrible drame. Au moment des faits, les partis cantonaux se trouvaient en pleine campagne électorale. Auparavant déjà, l'Union démocratique du centre (UDC) était montée au créneau pour dénoncer un « État intrusif » et une « industrie sociale débordante ». Dans une conférence de presse, elle s'est emparée du « cas Flaach » et de l'APEA impliquée pour revenir à la charge en comparant cette autorité à la Stasi, la police politique de l'ex-Allemagne de l'Est. Elle a promis à ses électeurs qu'elle s'engagerait pour le démantèlement des APEA en cas de victoire dans les urnes. Cette instrumentalisation d'une tragédie

familiale à des fins politiques a été critiquée par les autres partis cantonaux, de droite comme de gauche.

Comment les APEA gèrent-elles la pression médiatique négative au quotidien ?

La vague d'indignation contre les APEA a laissé des traces. Les équipes des APEA doivent aujourd'hui encore fournir un énorme travail de mise en confiance lorsqu'elles prennent contact avec leurs groupes cibles. Bien que le soufflé médiatique soit entretemps retombé, l'extrême méfiance à l'égard des APEA est toujours très vive.

Il ressort de nos entretiens et des séances de travail des APEA auxquelles nous avons participé que ces dernières ont conscience qu'un « cas Flaach » peut se reproduire à tout moment : vu la complexité des dossiers et le caractère imprévisible du comportement des personnes en

situation de crise, elles s'attendent à refaire un jour ou l'autre la une des journaux. Même si les APEA mettent tout en œuvre pour trouver les meilleures solutions possibles pour leurs groupes cibles, elles ne sont pas à l'abri d'un cas qui dégénère et se termine en drame.

Malgré cette pression permanente et la crainte de se retrouver sous les feux des projecteurs, les professionnels des APEA ont à cœur de prendre des décisions « pour le bien » des groupes cibles. La collaboration professionnelle et interdisciplinaire au sein des APEA est un important garant de cette ligne de conduite. Ainsi, les décisions sont toujours prises conjointement par au moins trois personnes issues de différents domaines de spécialisation. Cela favorise des délibérations collectives et le sentiment de responsabilité. De même, les standards professionnels et les valeurs éthiques des membres des autorités jouent un important rôle de garde-fous dans la prise de décisions.

Importance des résultats pour la pratique et recommandations

Sur la base des résultats de notre étude, nous formulons plusieurs recommandations à l'intention des APEA, qui se rapportent en première ligne au travail de relations publiques. Pour commencer, voici nos recommandations pour la communication dans les situations quotidiennes :

- Les APEA doivent renforcer et améliorer leur communication avec le grand public et entretenir des contacts réguliers avec les médias. Une écoute attentive des préoccupations des groupes cibles est aussi très importante. Les APEA doivent s'employer à informer sur leurs tâches et sur la façon dont elles s'en acquittent, dans un langage simple et compréhensible.
- La narration offre un outil de communication particulièrement efficace comme le révèlent les résultats d'études en neuropsychologie. Cette approche repose sur des histoires que les individus se racontent mutuellement ; elles peuvent être fictives ou se fonder sur des faits réels. Ce qui compte, c'est l'ordre dans lequel les événements sont relatés et la description claire du rôle joué par les personnes et les autorités impliquées. Comme le cerveau humain est particulièrement réceptif aux récits, ceux-ci constituent un important instrument de communication que les APEA devraient utiliser pour présenter et expliquer leurs objectifs et leurs tâches au grand public. À cet égard, les « histoires qui se terminent bien » parce que les mesures prises ont permis

d'améliorer la vie des groupes cibles sont particulièrement efficaces pour soigner et consolider la réputation des APEA.

Pour la communication en situations de crise, nos recommandations sont les suivantes :

- Dans les situations de crise comme le « cas Flaach », il est crucial d'éviter une rupture de la communication avec le grand public. Un concept de communication établi en amont peut s'avérer utile en période de forte pression extérieure pour trouver les mots justes et maintenir le dialogue. Même si le droit de la protection de la personnalité leur interdit de divulguer des détails sur les cas, les APEA ont la possibilité de renforcer l'acceptation de leurs mesures et décisions en communiquant sur leurs méthodes de travail en général.
- Dans les situations de crise, il importe aussi que la communication et les contacts avec les médias ne relèvent pas d'une seule personne, mais soient assurés par plusieurs représentant-es des autorités cantonales. Par APEA, il faudrait idéalement deux personnes au moins qui soient familiarisées avec le concept de communication et aient suivi une formation ad hoc. Car, comme l'a montré le « cas Flaach », aucune APEA n'est à l'abri d'une situation de crise où une réaction rapide fait toute la différence.

Pour le travail quotidien des APEA, nous recommandons également de promouvoir et de renforcer encore l'interdisciplinarité au sein des équipes :

- D'une part, les APEA doivent chercher à travailler le plus possible en équipes interdisciplinaires, et notamment faire plus souvent appel à l'expertise de psychologues pour parvenir à des décisions éclairées et appropriées.
- D'autre part, elles doivent éviter l'écueil de la routine « consensuelle » en instaurant par exemple un système de rotation de collaboratrices et de collaborateurs entre APEA propice aux échanges et à l'émergence d'idées nouvelles.

Signification scientifique des résultats

Notre étude consacrée aux APEA présente aussi un intérêt indéniable pour la communauté scientifique internationale. L'exemple des APEA fournit de précieux enseignements aux scientifiques intéressés par les questions de réputation des autorités publiques. Nos résultats sont également utiles pour les scientifiques qui étudient le rôle des débats dans les processus po-

litiques. Ils leur montrent comment une même thématique peut déclencher des dynamiques de discussion totalement différentes d'une région linguistique et d'une culture à une autre.

En outre, nos travaux ouvrent de nombreuses possibilités de recherche. Nous nous sommes concentrés sur les années où les APEA étaient

sous le feu nourri des critiques. La situation s'étant entretemps calmée, il pourrait être pertinent de réaliser une étude de suivi pour compléter et affiner nos résultats.

Enfin, nous pensons qu'il serait intéressant de consacrer une étude aux médias sociaux, que nous n'avons pas pu intégrer dans notre étude

faute de ressources. À côté des médias traditionnels tels que le *Blick* ou le *Tagesanzeiger*, ceux-ci ont en effet joué un rôle central pendant la vague d'indignation contre les APEA et pourraient constituer un terrain de recherche passionnant.

APEA : controverse morale sur une réforme institutionnelle

Prof. Fritz Sager, Universität Bern, requérant principal
Dr. Johanna Künzler, Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer,
collaboratrice scientifique
Dr. Bettina Stauffer, Universität Bern, collaboratrice scientifique

Adresse de contact :

Prof. Fritz Sager
Universität Bern
+41 31 631 32 85
fritz.sager@kpm.unibe.ch

Pour des informations supplémentaires :

www.pnr76.ch

mai 2023

u^b

**UNIVERSITÄT
BERN**