

---

RAPPORT – 03.09.2019

---

# **Expertise relative aux coûts à la charge des communes découlant de la professionnalisation des autorités de protection de l'enfant et de l'adulte (APEA) du canton du Valais**

À l'intention du Département de la sécurité, des institutions et du sport du canton du Valais

## Information

### Mode de citation recommandé

Auteur : Ecoplan  
Titre : Expertise relative aux coûts du personnel de nouveaux modèles de protection de l'enfant et de l'adulte dans le canton du Valais  
Mandant : Service juridique de la sécurité et de la justice du Département de la sécurité, des institutions et du sport  
Lieu : Berne  
Date : 03.09.2019

### Équipe de projet Ecoplan

Michael Marti  
Nana Adrian

### **ECOPLAN AG**

Forschung und Beratung  
in Wirtschaft und Politik

[www.ecoplan.ch](http://www.ecoplan.ch)

Monbijoustrasse 14  
CH - 3011 Bern  
Tel +41 31 356 61 61  
[bern@ecoplan.ch](mailto:bern@ecoplan.ch)

Dätwylerstrasse 25  
CH - 6460 Altdorf  
Tel +41 41 870 90 60  
[altdorf@ecoplan.ch](mailto:altdorf@ecoplan.ch)

## Table des matières

|          |  |           |
|----------|--|-----------|
| <b>1</b> | <b>Introduction .....</b>  | <b>1</b>  |
| <b>2</b> | <b>Calcul des modèles.....</b>   | <b>2</b>  |
| 2.1      | Approche méthodique .....  | 2         |
| 2.2      | Modèle à 9 APEA.....   | 4         |
| 2.3      | Modèle à 7 APEA.....   | 6         |
| 2.4      | Modèle à 6 APEA - à l'image des arrondissements électoraux.....            | 7         |
| 2.5      | Modèle à 5 APEA - à l'image de la subdivision retenue pour les CMS .....   | 9         |
| 2.6      | Modèle à 3 APEA - à l'image des 3 régions constitutionnelles.....          | 10        |
| 2.7      | Comparaison.....   | 11        |
| <b>3</b> | <b>Coûts du personnel de quelques APEA valaisannes sélectionnées .....</b> | <b>12</b> |
| 3.1      | Coûts des différentes APEA.....  | 12        |
| 3.1.1    | APEA de Brigue .....   | 12        |
| 3.1.2    | APEA de Savièse.....   | 13        |
| 3.1.3    | APEA de Nendaz .....   | 15        |
| 3.1.4    | APEA de Monthey.....   | 15        |
| 3.2      | Comparaison.....   | 17        |
| <b>4</b> | <b>Les APEA dans les cantons de St-Gall et Zurich.....</b>                 | <b>18</b> |
| 4.1      | Canton de St-Gall.....   | 18        |
| 4.2      | Canton de Zurich.....  | 20        |
| 4.3      | Autres APEA (inter)communales en Suisse .....                              | 21        |
| <b>5</b> | <b>Conclusions.....</b>  | <b>22</b> |
|          | <b>Annexe A : EPT selon Vogel/Wider .....</b>                              | <b>23</b> |
|          | <b>Annexe B : Rémunération selon catégorie de collaborateur .....</b>      | <b>24</b> |
|          | <b>Bibliographie .....</b>   | <b>25</b> |

## 1 Introduction

Le droit fédéral exige que l'autorité de protection de l'enfant et de l'adulte prenne la forme d'une autorité interdisciplinaire spécialisée (art. 440 al. 1 code civil [CC]). En règle générale, les décisions doivent être rendues collégalement par trois membres. Ces prescriptions ont été complétées par les recommandations de la COPMA en matière d'organisation des APEA : la COPMA préconise qu'une APEA desserve une zone comptant au moins 50'000 habitants, que le collège appelé à statuer soit interdisciplinaire (soit composée de spécialistes du droit, du travail social, de la pédagogie et de la psychologie) et que ses membres exercent leur fonction à titre de profession principale. Ces recommandations ont pour vocation de garantir la professionnalisation des APEA en leur permettant, au moyen de bassins de population à taille minimale et d'une dotation en personnel minimale, de fonder leurs décisions sur l'expérience accumulée grâce à un taux d'occupation suffisant. En outre, l'APEA doit être une autorité indépendante.<sup>1</sup> L'organisation des APEA doit garantir leur pleine autonomie de fonctionnement.<sup>2</sup>

À l'heure actuelle, il y a en Valais 23 APEA qui desservent des zones comptant entre 2'719 et 45'718 habitants. C'est loin des valeurs recommandées par la COPMA. Afin d'améliorer la professionnalisation des APEA valaisannes, le Département de la sécurité, des institutions et du sport (DSIS) se propose d'examiner différents modèles qui se distinguent par leur nombre d'APEA et par la taille des zones desservies. Le DSIS suggère par ailleurs une restructuration de la composition de l'autorité, par exemple au moyen de profils professionnels définis par la loi, de taux d'occupation minimaux et de l'exigence de qualifications juridiques pour la présidence.

Nous procédons à l'estimation des coûts du personnel des différents modèles sur la base des recommandations de Vogel et Wider (2010). Vogel et Wider (2010) admettent l'existence d'un besoin minimal en personnel qualifié et en collaborateurs administratifs. Dès que le nombre d'habitants de la zone desservie atteint un certain seuil, ce besoin augmente à mesure que la zone desservie s'agrandit. Le calcul des coûts d'infrastructure est fondé sur des estimations du DSIS.

Outre le Valais, les cantons de Zurich et de St-Gall ont également organisé les APEA sur une base communale. Nous examinerons la taille des zones desservies et les coûts du personnel dans ces deux cantons et comparerons ces chiffres avec notre expertise pour le Valais.

---

<sup>1</sup> Loi d'application du code civil (LACC), art. 13 al. 1.

<sup>2</sup> Ordonnance sur la protection de l'enfant et de l'adulte (OPEA), art. 12 al. 2.

## 2 Calcul des modèles

Nous procéderons ci-dessous à l'analyse des coûts de modèles qui comportent 9, 7, 6, 5 ou 3 APEA.<sup>3</sup> Pour le calcul des besoins en postes et des coûts salariaux des différents modèles, nous nous basons sur les recommandations de Vogel (2010) et de Vogel et Wider (2010) relatives à la dotation en postes.

Le montant des salaires correspond aux recommandations du DSIS. Le pronostic des coûts salariaux est basé sur le salaire minimal de la classe de salaire concernée, y compris le 13<sup>ème</sup> salaire (échelle des salaires 2018 de l'administration cantonale). Le nombre d'habitants est celui qui est indiqué par *Le Valais en chiffres 2017*.

### 2.1 Approche méthodique

Dans un rapport établi pour le canton de Zurich, Urs Vogel (2010, p. 24ss.) évalue la dotation minimale en ressources humaines nécessaire pour un bassin de population de 30'000 habitants. Pour une autorité composée de 3 membres, Vogel (2010) retient 80% de poste pour la présidence et 50% de poste pour chacun des autres membres. À côté, 70% de poste de greffier juriste au moins devrait être disponible et le secrétariat devrait être doté de 180% de poste.<sup>4</sup> Vogel (2010) se base pour 30'000 habitants sur 400 mesures en cours et 100 à 150 nouvelles mesures par année. Selon les statistiques COPMA 2017, le Valais atteint cependant la moyenne de 400 mesures en cours à environ 24'000 habitants déjà. Pour ce motif, c'est la recommandation d'un bassin de population de 24'000 habitants qui est retenue.

Dans un autre rapport, Vogel et Wider (2010, p. 14ss.) recommandent la dotation suivante pour une APEA qui gère 1'000 mesures en cours et 200 à 250 nouvelles mesures par année : présidence 100%, autres membres 50-100%, greffiers juristes 200%, suivi administratif / chancellerie 250% et prise d'inventaire/contrôle des comptes 250%. Pour déterminer ces taux, les auteurs tiennent compte des tâches et compétences variées de l'autorité. Selon la statistique COPMA, le Valais atteint les 1'000 mesures en cours avec un bassin de population de 60'000 habitants environ.

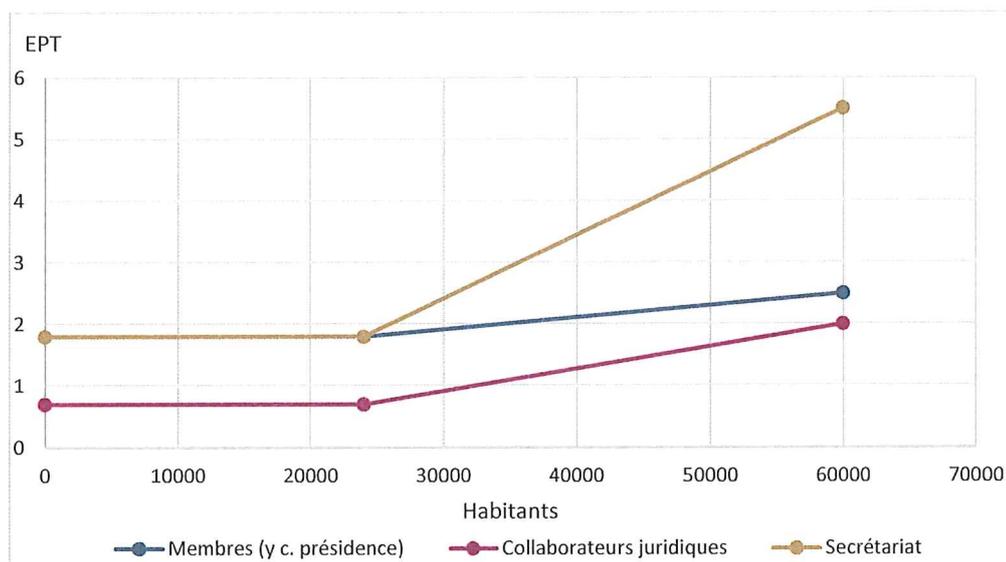
Pour le calcul des modèles, nous nous référons à ces recommandations. Pour des bassins de population totalisant moins de 24'000 habitants, nous appliquons la dotation minimale que Vogel (2010) retient pour les membres de l'autorité, les greffiers juristes et le secrétariat. Dès que la zone desservie dépasse les 24'000 habitants, nous admettons que les besoins croissent de façon linéaire. L'augmentation est à chaque fois définie par rapport aux recommandations pour 24'000 habitants et pour 60'000 habitants. La figure 2-1 esquisse un aperçu graphique de ces hypothèses.

---

<sup>3</sup> Pour le modèle à trois APEA, le Valais est subdivisé en trois régions constitutionnelles. Le modèle à cinq APEA reprend la subdivision utilisée pour les CMS (centres médico-sociaux) et le modèle à six APEA recourt à une subdivision correspondant à celle des arrondissements électoraux.

<sup>4</sup> Vogel recommande, en sus de la présidence, des membres, du greffier juriste et du secrétariat, un autre 80% de poste pour le travail social/pédagogie/psychologie. Il n'en est pas tenu compte par la suite.

Figure 2-1: Modèle linéaire selon les recommandations de Vogel (2010) et Vogel et Wider (2010)



Source : graphique élaboré par nos soins selon Vogel (2010) et Vogel et Wider (2010)

À partir de 24'000 habitants, les besoins augmentent

- pour le personnel du secrétariat à raison de 0.10 équivalents plein temps (EPT) par 1'000 habitants,
- pour les greffiers juristes à raison de 0.04 EPT par 1'000 habitants et
- pour les membres de l'autorité (y compris la présidence) à raison de 0.02 EPT par 1'000 habitants.

Lorsque le nombre d'habitants de la zone desservie dépasse les 100'000, un système à deux chambres est à envisager.

Le coût des infrastructures est basé sur des estimations du service des bâtiments du canton du Valais. Il comporte la place de travail (25m<sup>2</sup> par EPT), une salle d'audience (20m<sup>2</sup>), les frais de chauffage et les autres frais d'entretien (CHF 24 par m<sup>2</sup>) ainsi que ceux de nettoyage (CHF 33 par m<sup>2</sup>). Le coût du m<sup>2</sup> dépend du lieu de situation. Si deux APEA sont réunies, nous utilisons la moyenne des coûts antérieurs par mètre carré.

Les cotisations de l'employeur comprennent les cotisations à l'AVS/AI/APG (5,125%), à l'assurance chômage (1.1%), à l'assurance accidents professionnels (0.4%), à la caisse de pensions (10.5%) ainsi que les allocations familiales (2.9%).<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Caisse de compensation du canton du Valais (2018) entreprises - paiement des cotisations. Conseil fédéral suisse (2017) Rapport sur les principales conditions-cadre pour l'économie numérique, p. 68.

## 2.2 Modèle à 9 APEA

Nous appliquons maintenant ce modèle linéaire au calcul des besoins en EPT des différentes APEA pour le modèle à 9 APEA. Deux APEA (Loèche - Rarogne occidental et Entremont) disposent de très petits bassins de population, c'est-à-dire de zones totalisant moins de 24'000 habitants. Pour ces deux APEA, ce sont les dotations minimales qui sont retenues pour toutes les positions. Il est donc admis que leurs besoins s'élèvent à 1.8 EPT pour les membres de l'autorité (y compris la présidence), à 0.7 EPT pour le greffier juriste et à 1.8 EPT pour le personnel administratif. Chacune des deux APEA étant responsable pour sensiblement moins de 24'000 habitants, on peut supposer que ces capacités ne seront pas pleinement utilisées dans les APEA "Loèche - Rarogne occidental" et "Entremont".

Figure 2-2 : 9 APEA - pronostic des pour-cent de poste et des coûts

| APEA                                | Habitants      | Composition de l'APEA | EPT         | Coûts en CHF     |                 |                 |                  | par habitant |
|-------------------------------------|----------------|-----------------------|-------------|------------------|-----------------|-----------------|------------------|--------------|
|                                     |                |                       |             | Salaire          | Coti. employeur | Infra-structure | Total            |              |
| Brigue / Rarogne oriental / Conches | 34'231         | Présidence            | 0.8         | 486'303          | 97'261          | 39'440          | 623'003          | 18.20        |
|                                     |                | Greffiers juristes    | 1.1         |                  |                 |                 |                  |              |
|                                     |                | Membres               | 1.2         |                  |                 |                 |                  |              |
|                                     |                | Secrétariat           | 2.9         |                  |                 |                 |                  |              |
| Viège                               | 28'371         | Présidence            | 0.8         | 415'152          | 83'030          | 37'265          | 535'447          | 18.87        |
|                                     |                | Greffiers juristes    | 0.9         |                  |                 |                 |                  |              |
|                                     |                | Membres               | 1.1         |                  |                 |                 |                  |              |
|                                     |                | Secrétariat           | 2.2         |                  |                 |                 |                  |              |
| Loèche / Rarogne occidental         | 20'242         | Présidence            | 0.8         | 361'426          | 72'285          | 30'855          | 464'566          | 22.95        |
|                                     |                | Greffiers juristes    | 0.7         |                  |                 |                 |                  |              |
|                                     |                | Membres               | 1.0         |                  |                 |                 |                  |              |
|                                     |                | Secrétariat           | 1.8         |                  |                 |                 |                  |              |
| Sierre                              | 49'028         | Présidence            | 1.0         | 655'432          | 131'086         | 51'643          | 838'161          | 17.10        |
|                                     |                | Greffiers juristes    | 1.6         |                  |                 |                 |                  |              |
|                                     |                | Membres               | 1.3         |                  |                 |                 |                  |              |
|                                     |                | Secrétariat           | 4.4         |                  |                 |                 |                  |              |
| Sion                                | 46'640         | Présidence            | 1.0         | 617'678          | 123'536         | 50'955          | 792'169          | 16.98        |
|                                     |                | Greffiers juristes    | 1.5         |                  |                 |                 |                  |              |
|                                     |                | Membres               | 1.2         |                  |                 |                 |                  |              |
|                                     |                | Secrétariat           | 4.1         |                  |                 |                 |                  |              |
| Hérens / Conthey                    | 39'151         | Présidence            | 1.0         | 536'363          | 107'273         | 44'438          | 688'073          | 17.57        |
|                                     |                | Greffiers juristes    | 1.2         |                  |                 |                 |                  |              |
|                                     |                | Membres               | 1.1         |                  |                 |                 |                  |              |
|                                     |                | Secrétariat           | 3.4         |                  |                 |                 |                  |              |
| Martigny / St-Maurice               | 60'612         | Présidence            | 1.0         | 780'309          | 156'062         | 66'690          | 1'003'061        | 16.55        |
|                                     |                | Greffiers juristes    | 2.0         |                  |                 |                 |                  |              |
|                                     |                | Membres               | 1.5         |                  |                 |                 |                  |              |
|                                     |                | Secrétariat           | 5.5         |                  |                 |                 |                  |              |
| Entremont                           | 15'183         | Présidence            | 0.8         | 361'426          | 72'285          | 26'393          | 460'103          | 30.30        |
|                                     |                | Greffiers juristes    | 0.7         |                  |                 |                 |                  |              |
|                                     |                | Membres               | 1.0         |                  |                 |                 |                  |              |
|                                     |                | Secrétariat           | 1.8         |                  |                 |                 |                  |              |
| Monthey                             | 45'718         | Présidence            | 1.0         | 611'870          | 122'374         | 50'363          | 784'607          | 17.16        |
|                                     |                | Greffiers juristes    | 1.5         |                  |                 |                 |                  |              |
|                                     |                | Membres               | 1.2         |                  |                 |                 |                  |              |
|                                     |                | Secrétariat           | 4.0         |                  |                 |                 |                  |              |
| <b>Total</b>                        | <b>339'176</b> |                       | <b>60.1</b> | <b>4'825'959</b> | <b>965'192</b>  | <b>398'040</b>  | <b>6'189'191</b> | <b>18.25</b> |

Dans ce modèle, les coûts des deux plus petites APEA sont supérieurs à la moyenne, ce qui se reflète dans les coûts comparativement élevés par habitant. Le recours à une dotation minimale en postes pour chaque position génère pour ce modèle à 9 APEA des coûts par habitant clairement disparates, variant entre CHF 16.55 et CHF 30.30. Ces différences significatives ne seront plus visibles dans les modèles avec un nombre d'APEA plus restreint, présentés ci-dessous.

### 2.3 Modèle à 7 APEA

Les 7 APEA ici proposées ne correspondent à aucune subdivision déjà existante, mais la réunion des plus petites APEA à d'autres permet de faire disparaître les coûts les plus élevés par habitant. Les APEA de Viège et Loèche - Rarogne occidental sont réunies et les APEA de Monthey, St-Maurice, Martigny et Entremont regroupées en deux autorités. De ce fait, il n'y aura plus d'APEA disposant d'un bassin de population comptant moins de 24'000 habitants.

Pour le calcul des EPT nécessaires pour les APEA nouvellement constituées, c'est à nouveau le modèle linéaire mentionné plus haut qui a été appliqué à chaque position. Par rapport au modèle à 9 APEA, les coûts baissent principalement du fait que le recours à des dotations minimales en postes n'est plus nécessaire pour aucune APEA et que ce ne sont plus que 7 présidences qui doivent être rémunérées. Le modèle linéaire génère en outre certaines économies d'échelle en ce qui concerne les membres de l'autorité, l'augmentation linéaire commençant seulement à partir de 24'000 habitants et étant moins prononcée que l'augmentation hypothétique pour un effectif inférieur à 24'000 habitants. Pour le secrétariat en revanche, l'augmentation prise en compte est plus élevée. Le coût salarial pour les membres de l'autorité est toutefois considérablement plus élevé et c'est donc le premier effet d'économie d'échelle qui domine; ainsi, des bassins de population plus étendus permettent d'engager des coûts salariaux moindres.

Figure 2-3 : 7 APEA - pronostic des pour-cent de poste et des coûts

| APEA                                | Habitants      | Composition de l'APEA | EPT         | Coûts en CHF     |                |                 |                  | par habitant |
|-------------------------------------|----------------|-----------------------|-------------|------------------|----------------|-----------------|------------------|--------------|
|                                     |                |                       |             | Salaire          | Cot. employeur | Infra-structure | Total            |              |
| Brigue / Rarogne oriental / Conches | 34'231         | Présidence            | 0.8         | 486'303          | 97'261         | 39'440          | 623'003          | 18.20        |
|                                     |                | Greffiers juristes    | 1.1         |                  |                |                 |                  |              |
|                                     |                | Membres               | 1.2         |                  |                |                 |                  |              |
|                                     |                | Secrétariat           | 2.9         |                  |                |                 |                  |              |
| Viège / Loèche / Rarogne occidental | 48'613         | Présidence            | 1.0         | 649'624          | 129'925        | 57'825          | 837'374          | 17.23        |
|                                     |                | Greffiers juristes    | 1.6         |                  |                |                 |                  |              |
|                                     |                | Membres               | 1.3         |                  |                |                 |                  |              |
|                                     |                | Secrétariat           | 4.3         |                  |                |                 |                  |              |
| Sierre                              | 49'028         | Présidence            | 1.0         | 655'432          | 131'086        | 51'643          | 838'161          | 17.10        |
|                                     |                | Greffiers juristes    | 1.6         |                  |                |                 |                  |              |
|                                     |                | Membres               | 1.3         |                  |                |                 |                  |              |
|                                     |                | Secrétariat           | 4.4         |                  |                |                 |                  |              |
| Sion                                | 46'640         | Présidence            | 1.0         | 617'678          | 123'536        | 50'955          | 792'169          | 16.98        |
|                                     |                | Greffiers juristes    | 1.5         |                  |                |                 |                  |              |
|                                     |                | Membres               | 1.2         |                  |                |                 |                  |              |
|                                     |                | Secrétariat           | 4.1         |                  |                |                 |                  |              |
| Hérens / Conthey                    | 39'151         | Présidence            | 1.0         | 536'363          | 107'273        | 44'438          | 688'073          | 17.57        |
|                                     |                | Greffiers juristes    | 1.2         |                  |                |                 |                  |              |
|                                     |                | Membres               | 1.1         |                  |                |                 |                  |              |
|                                     |                | Secrétariat           | 3.4         |                  |                |                 |                  |              |
| Martigny / Entremont                | 62'082         | Présidence            | 1.0         | 802'090          | 160'418        | 68'543          | 1'031'050        | 16.61        |
|                                     |                | Greffiers juristes    | 2.1         |                  |                |                 |                  |              |
|                                     |                | Membres               | 1.5         |                  |                |                 |                  |              |
|                                     |                | Secrétariat           | 5.7         |                  |                |                 |                  |              |
| Monthey / St-Maurice                | 59'431         | Présidence            | 1.0         | 774'501          | 154'900        | 63'398          | 992'799          | 16.71        |
|                                     |                | Greffiers juristes    | 2.0         |                  |                |                 |                  |              |
|                                     |                | Membres               | 1.5         |                  |                |                 |                  |              |
|                                     |                | Secrétariat           | 5.4         |                  |                |                 |                  |              |
| <b>Total</b>                        | <b>339'176</b> |                       | <b>57.2</b> | <b>4'521'991</b> | <b>904'398</b> | <b>376'240</b>  | <b>5'802'629</b> | <b>17.11</b> |

Les économies d'échelle dans l'ensemble sont bien perceptibles dans les coûts par habitant, qui diminuent de manière continue à mesure que la zone desservie s'agrandit.

## 2.4 Modèle à 6 APEA - à l'image des arrondissements électoraux

Le modèle à 6 APEA s'inspire du découpage des arrondissements électoraux et réunit Sion et Hérens / Conthey en une seule autorité. La nouvelle APEA ainsi constituée compte 85'000 habitants et devient la plus grande APEA examinée jusqu'à présent. Malgré cette taille, nous continuons à nous baser sur un accroissement linéaire des besoins.

Comme mentionné préalablement, il y a des effets d'économies d'échelle qui se produisent et les coûts sont inférieurs à ceux du modèle à 7 APEA.

Figure 2-4 : 6 APEA - pronostic des pour-cent de poste et des coûts

| APEA                                | Habitants      | Composition de l'APEA | EPT         | Salaire          | Cot. employeur | Infra-structure | Coûts en CHF     |              |
|-------------------------------------|----------------|-----------------------|-------------|------------------|----------------|-----------------|------------------|--------------|
|                                     |                |                       |             |                  |                |                 | Total            | par habitant |
| Brigue / Rarogne oriental / Conches | 34'231         | Présidence            | 0.8         | 486'303          | 97'261         | 39'440          | 623'003          | 18.20        |
|                                     |                | Greffiers juristes    | 1.1         |                  |                |                 |                  |              |
|                                     |                | Membres               | 1.2         |                  |                |                 |                  |              |
|                                     |                | Secrétariat           | 2.9         |                  |                |                 |                  |              |
| Viège / Rarogne occidental / Loèche | 48'613         | Présidence            | 1.0         | 649'624          | 129'925        | 57'825          | 837'374          | 17.23        |
|                                     |                | Greffiers juristes    | 1.6         |                  |                |                 |                  |              |
|                                     |                | Membres               | 1.3         |                  |                |                 |                  |              |
|                                     |                | Secrétariat           | 4.3         |                  |                |                 |                  |              |
| Sierre                              | 49'028         | Présidence            | 1.0         | 655'432          | 131'086        | 51'643          | 838'161          | 17.10        |
|                                     |                | Greffiers juristes    | 1.6         |                  |                |                 |                  |              |
|                                     |                | Membres :             | 1.3         |                  |                |                 |                  |              |
|                                     |                | Secrétariat           | 4.4         |                  |                |                 |                  |              |
| Sion / Hérens / Conthey             | 85'791         | Présidence            | 1.0         | 1'073'625        | 214'725        | 87'690          | 1'376'040        | 16.04        |
|                                     |                | Greffiers juristes s  | 2.9         |                  |                |                 |                  |              |
|                                     |                | Membres               | 2.0         |                  |                |                 |                  |              |
|                                     |                | Secrétariat           | 8.1         |                  |                |                 |                  |              |
| Martigny / Entremont                | 62'082         | Présidence            | 1.0         | 802'090          | 160'418        | 68'543          | 1'031'050        | 16.61        |
|                                     |                | Greffiers juristes    | 2.1         |                  |                |                 |                  |              |
|                                     |                | Membres               | 1.5         |                  |                |                 |                  |              |
|                                     |                | Secrétariat           | 5.7         |                  |                |                 |                  |              |
| Monthey / St-Maurice                | 59'431         | Présidence            | 1.0         | 774'501          | 154'900        | 63'398          | 992'799          | 16.71        |
|                                     |                | Greffiers juristes    | 2.0         |                  |                |                 |                  |              |
|                                     |                | Membres               | 1.5         |                  |                |                 |                  |              |
|                                     |                | Secrétariat           | 5.4         |                  |                |                 |                  |              |
| <b>Total</b>                        | <b>339'176</b> |                       | <b>56.7</b> | <b>4'441'574</b> | <b>888'315</b> | <b>368'538</b>  | <b>5'698'427</b> | <b>16.80</b> |

La réunion des deux APEA a pour conséquence que l'autorité est composée de 3 EPT seulement au lieu de 3.3 EPT (présidence comprise), alors que le secrétariat passe de 7.5 EPT à 8.1 EPT. En raison des différences salariales, il en résulte néanmoins un coût par habitant plus bas, qui s'abaisse pour toutes les APEA à une moyenne de CHF 16.80.

## 2.5 Modèle à 5 APEA - à l'image de la subdivision retenue pour les CMS

Une autre possibilité pour constituer des APEA peut s'inspirer de la subdivision retenue pour les centres médico-sociaux. Le Haut-Valais forme une seule APEA, qui est la deuxième à totaliser plus de 80'000 habitants. Dans ce cas également, nous n'émettons pas d'autre hypothèse concernant les économies d'échelle et nous continuons à appliquer le modèle linéaire.

Alors que les APEA de Viège et Brigue nécessitaient ensemble 7.2 EPT pour le secrétariat, ce besoin passe à 7.8 EPT pour le nouveau modèle. Mais grâce à la réunion, le besoin en membres de l'autorité (y compris la présidence) passe de 4.3 à 2.9 EPT. Les coûts par habitant continuent donc de baisser et atteignent CHF 16.49.

**Figure 2-5 : 5 APEA - pronostic des pour-cent de postes et les coûts**

| APEA  | Habitants      | Composition de l'APEA | EPT         | Coûts en CHF     |                |                  |                  | par habitant |
|---|----------------|-----------------------|-------------|------------------|----------------|------------------|------------------|--------------|
|   |                |                       |             | Salaire          | Cot. employeur | Infras-structure | Total            |              |
| Haut-Valais<br>(Conches /<br>Brigue / Ra-<br>rogne / Viège<br>/ Loèche)     | 82'844         | Présidence            | 1.0         | 1'035'871        | 207'174        | 87'409           | 1'330'454        | 16.06        |
|   |                | Greffiers juristes    | 2.8         |                  |                |                  |                  |              |
|   |                | Membres               | 1.9         |                  |                |                  |                  |              |
|   |                | Secrétariat           | 7.8         |                  |                |                  |                  |              |
| Sierre  | 49'028         | Présidence            | 1.0         | 655'432          | 131'086        | 75'868           | 862'386          | 17.59        |
|   |                | Greffiers juristes    | 1.6         |                  |                |                  |                  |              |
|   |                | Membres               | 1.3         |                  |                |                  |                  |              |
|   |                | Secrétariat           | 4.4         |                  |                |                  |                  |              |
| Sion / Hérens<br>/ Conthey /<br>Coteau / Co-<br>teaux du soleil<br>/ Nendaz | 85'791         | Présidence            | 1.0         | 1'073'625        | 214'725        | 87'690           | 1'376'040        | 16.04        |
|   |                | Greffiers juristes    | 2.9         |                  |                |                  |                  |              |
|   |                | Membres               | 2.0         |                  |                |                  |                  |              |
|   |                | Secrétariat           | 8.1         |                  |                |                  |                  |              |
| Martigny / En-<br>tremont /<br>Saxon  | 62'082         | Présidence            | 1.0         | 802'090          | 160'418        | 68'543           | 1'031'050        | 16.61        |
|   |                | Greffiers juristes    | 2.1         |                  |                |                  |                  |              |
|   |                | Membres               | 1.5         |                  |                |                  |                  |              |
|   |                | Secrétariat           | 5.7         |                  |                |                  |                  |              |
| Monthey / St-<br>Maurice /<br>Vouvry  | 59'431         | Présidence            | 1.0         | 774'501          | 154'900        | 63'398           | 992'799          | 16.71        |
|   |                | Greffiers juristes    | 2.0         |                  |                |                  |                  |              |
|   |                | Membres               | 1.5         |                  |                |                  |                  |              |
|   |                | Secrétariat           | 5.4         |                  |                |                  |                  |              |
| <b>Total</b>  | <b>339'176</b> |                       | <b>56.0</b> | <b>4'341'519</b> | <b>868'304</b> | <b>382'906</b>   | <b>5'592'729</b> | <b>16.49</b> |

## 2.6 Modèle à 3 APEA – à l'image des 3 régions constitutionnelles

Vogel et Wider (2008, p. 83) préconisent une autorité composée de trois membres.<sup>6</sup> Si le Valais est subdivisé en trois APEA, celles-ci atteignent une taille pour laquelle une autorité disposant de 3 EPT ne sera pas suffisante. C'est pourquoi nous envisageons pour ce modèle un système à deux chambres. Dans un système à deux chambres, l'une pourrait par exemple se spécialiser dans la protection de l'enfant, l'autre dans celle de l'adulte.

Dans un système à deux chambres, chaque APEA doit être dotée de deux président-e-s. Pour ce qui est des membres de l'autorité, nous admettons que le besoin est équivalent à celui de deux APEA comptant chacune la moitié du nombre d'habitants (cela signifie pour le Haut-Valais par exemple que nous avons retenu le double de la dotation d'une APEA totalisant env. 41'400 habitants). Cela s'explique par le fait que chaque autorité composée de trois membres doit traiter moins de cas et qu'il faut dès lors s'attendre à des économies d'échelle plus faibles. Pour le secrétariat et les greffiers juristes en revanche, nous continuons à recourir au modèle linéaire (cf. le Haut-Valais dans le modèle à 5 APEA).

Figure 2-6 : 3 APEA - pronostic des pour-cent de postes et des coûts

| APEA           | Habitants      | Composition de l'APEA | EPT         | Coûts en CHF     |                |                 |                  | par habitant |
|----------------|----------------|-----------------------|-------------|------------------|----------------|-----------------|------------------|--------------|
|                |                |                       |             | Salaire          | Cot. employeur | Infra-structure | Total            |              |
| Haut-Valais    | 82'844         | Présidence            | 2.0         | 1'181'630        | 236'326        | 99'716          | 1'517'673        | 18.32        |
|                |                | Greffiers juristes    | 2.8         |                  |                |                 |                  |              |
|                |                | Membres               | 2.3         |                  |                |                 |                  |              |
|                |                | Secrétariat           | 7.8         |                  |                |                 |                  |              |
| Valais central | 134'819        | Présidence            | 2.0         | 1'790'043        | 358'009        | 142'700         | 2'290'751        | 16.99        |
|                |                | Greffiers juristes    | 4.7         |                  |                |                 |                  |              |
|                |                | Membres               | 3.3         |                  |                |                 |                  |              |
|                |                | Secrétariat           | 13.2        |                  |                |                 |                  |              |
| Bas-Valais     | 121'513        | Présidence            | 2.0         | 1'627'412        | 325'482        | 135'590         | 2'088'485        | 17.19        |
|                |                | Greffiers juristes    | 4.2         |                  |                |                 |                  |              |
|                |                | Membres               | 3.0         |                  |                |                 |                  |              |
|                |                | Secrétariat           | 11.8        |                  |                |                 |                  |              |
| <b>Total</b>   | <b>339'176</b> |                       | <b>59.1</b> | <b>4'599'085</b> | <b>919'817</b> | <b>378'006</b>  | <b>5'896'909</b> | <b>17.39</b> |

Ce sont désormais deux président-e-s par APEA qui doivent être rémunérés et le système à deux chambres fait augmenter le besoin en membres de l'autorité, ce qui se répercute sur le coût par habitant. Cette augmentation est encore renforcée par des coûts d'infrastructure supplémentaires, une deuxième salle d'audience devenant nécessaire.

<sup>6</sup> Permet la professionnalisation grâce à une activité fréquente et le développement d'une pratique constante et cohérente.

## 2.7 Comparaison

Le calcul des coûts des différents modèles montre que plus le nombre d'APEA est limité, plus les coûts diminuent, tant que c'est un système à une seule chambre qui est retenu. La raison en est que d'une part, moins de président-e-s doivent être rémunéré-e-s, et que, d'autre part, certains effets d'économies d'échelle se répercutent sur les coûts.

Figure 2-7 : Comparaison des différents modèles d'APEA

| Modèle | Coûts totaux en CHF | Coûts par habitant en CHF | EPT  | EPT par 1'000 habitants |
|--------|---------------------|---------------------------|------|-------------------------|
| 9 APEA | 6'189'191           | 18.25                     | 60.1 | 0.18                    |
| 7 APEA | 5'802'629           | 17.11                     | 57.2 | 0.17                    |
| 6 APEA | 5'698'427           | 16.80                     | 56.7 | 0.17                    |
| 5 APEA | 5'592'729           | 16.49                     | 56.0 | 0.17                    |
| 3 APEA | 5'896'909           | 17.39                     | 59.1 | 0.17                    |

Une comparaison des coûts des différents modèles démontre qu'une réduction de 9 à 7 APEA permet de réaliser une économie importante, les 2 plus petites APEA, qui comptent moins de 24'000 habitants, étant supprimées.

L'évaluation du besoin total en EPT est très similaire pour les différents modèles. C'est pourquoi les EPT par 1'000 habitants sont quasiment identiques (le modèle à 9 APEA formant une exception en raison des dotations minimales). Les modèles divergent en revanche quant à la composition du personnel des APEA. Les modèles qui prévoient un nombre d'APEA plus restreint nécessitent proportionnellement moins de membres pour l'autorité, mais un peu plus de personnel pour le secrétariat. Le salaire des membres de l'autorité étant plus élevé, les coûts salariaux diminuent à mesure que le nombre d'APEA diminue, jusqu'à ce que ce besoin en membres de l'autorité réaugmente dans le cas des 3 APEA avec un système à deux chambres.

Les coûts des infrastructures diminuent également à mesure que le nombre d'APEA diminue, car une seule salle d'audience seulement est nécessaire par autorité. Hormis cela, les coûts de l'infrastructure ne changent guère, car le total d'EPT reste à peu près stable.

### 3 Coûts du personnel de quelques APEA valaisannes sélectionnées

Pour pouvoir procéder à une comparaison avec les structures actuelles et aux fins d'esquisser l'évolution des coûts escomptés dans les différents modèles par rapport aux coûts des structures actuellement en place, nous analysons les coûts de quatre APEA valaisannes : Brigue, Savièse, Nendaz et Monthey.

#### 3.1 Coûts des différentes APEA

##### 3.1.1 APEA de Brigue

L'APEA de Brigue dessert un bassin de population de 26'549 habitants.<sup>7</sup> La figure 3-1 indique les coûts de cette APEA pour l'année 2018 :

Figure 3-1 : Charges 2018 de l'APEA de Brigue

| Charges                                      | Montant - CHF     | par habitant - CHF |
|--|-------------------|--------------------|
| Salaires                                     | 237'117.60        | 8.93               |
| Cotisations employeur                        | 38'949.55         | 1.47               |
| Infrastructure                               | 4'376.95          | 0.16               |
| <b>Total 1</b>                               | <b>280'444.10</b> | <b>10.56</b>       |
| Autres charges du personnel                  | 994.40            | 0.04               |
| Mobilier, machines et charges d'exploitation | 32'684.25         | 1.23               |
| Curatelles                                   | 6'625.45          | 0.25               |
| <b>Total 2</b>                               | <b>320'748.20</b> | <b>12.08</b>       |

Source : Base : APEA Brigue (2019), compte d'exploitation 2018. Présentation originale.

L'ensemble des coûts salariaux s'élève CHF 237'117.60. Le total 1 englobe les salaires, les cotisations de l'employeur et les dépenses liées à l'infrastructure. Les autres charges du personnel comprennent le perfectionnement professionnel. Les charges d'exploitation comprennent les coûts de traductions, des frais judiciaires, le matériel et les coûts de l'informatique.

Pour la comparaison avec les coûts pronostiqués sous chapitre 2, la prudence est de mise, car d'une part, les méthodes de travail et la dotation en ressources humaines sont différentes et, d'autre part, les bureaux sont gratuitement mis à disposition par la commune de Brigue-Glis. Le coût des infrastructures de l'APEA Brigue est donc très faible.

<sup>7</sup> Selon renseignement de l'APEA Brigue

Si nous examinons maintenant les coûts salariaux, nous constatons que les coûts par habitant sont avec CHF 8.93 inférieurs à ceux qui résulteraient du modèle pour 26'549 habitants présenté sous chapitre 2 (CHF 14.65). Cela tient au fait que le modèle exigerait un nombre d'EPT supérieur à celui du personnel actuellement engagé, ce qu'explique la figure ci-dessous.

Figure 3-2 : EPT de l'APEA de Brigue

|                  | EPT actuels                   | EPT selon modèle |
|------------------|-------------------------------|------------------|
| Présidence       | 0.6                           | 0.8              |
| Membres          | pas de taux d'occupation fixe | 1.0              |
| Greffier juriste | pas de taux d'occupation fixe | 0.8              |
| Secrétariat      | 1.2                           | 2.1              |

Source : EPT actuels selon information de l'APEA Brigue. Présentation originale.

Alors qu'à Brigue, la présidente travaille actuellement à un taux de 60%, le calcul du modèle exigerait 20% de poste supplémentaire. Pour l'heure, ni les membres, ni le greffier juriste ne travaillent à un taux fixe. En revanche, le modèle exige un taux d'occupation minimal de 50% pour les membres et de 70% pour le greffier juriste pour satisfaire à l'exigence de professionnalisation. En 2018, la rémunération totale des membres s'est élevée à CHF 9'700.<sup>8</sup> Selon le modèle, au moins un EPT supplémentaire de membre serait nécessaire, ce qui générerait un coût salarial de CHF 101'647.

### 3.1.2 APEA de Savièse

L'APEA de Savièse compte 7'532 habitants.<sup>9</sup> Selon le compte d'exploitation 2018, les coûts salariaux de l'APEA s'élevaient à CHF 153'443.25. Le coût des infrastructures se limitait ici au salaire du concierge. Pour le surplus, le compte d'exploitation ne fait état ni de loyer, ni de frais accessoires.

<sup>8</sup> Selon renseignement de l'APEA Brigue

<sup>9</sup> Selon renseignement de l'APEA Savièse.

Figure 3-3 : Charges 2018 de l'APEA de Savièse

| Charges                                      | Montant - CHF     | par habitant - CHF |
|--|-------------------|--------------------|
| Salaires                                     | 153'443.25        | 20.37              |
| Cotisations de l'employeur                   | 26'220.50         | 3.48               |
| Infrastructure                               | 3'020.15          | 0.40               |
| <b>Total 1</b>                               | <b>182'683.90</b> | <b>24.25</b>       |
| Autres charges du personnel                  | 5'456.96          | 0.72               |
| Mobilier, machines et charges d'exploitation | 29'685.50         | 3.94               |
| Curatelles                                   | 45'262.75         | 6.01               |
| <b>Total 2</b>                               | <b>263'089.11</b> | <b>34.93</b>       |

Source : Base : APEA Savièse (2019), comptes 2018. Présentation originale.

Les charges d'exploitation comprennent CHF 12'385 pour des honoraires divers et CHF 4'012 pour l'intervention de spécialistes. En ne tenant pas compte de ces charges, les coûts par habitant s'élèvent à CHF 32.75 en lieu et place des CHF 34.93 qui résultent de la représentation ci-dessus.

Les coûts de l'APEA de Savièse - tant les coûts salariaux que les coûts du total 1 - sont significativement plus élevés que ceux des modèles présentés sous chapitre 2. Par conséquent, une réorganisation des APEA du canton du Valais permettrait à la commune de Savièse de réduire les coûts.

L'APEA de Savièse emploie actuellement 1.3 EPT en tout, les coûts salariaux comportant 25% de poste supplémentaire pour un consultant externe<sup>10</sup>. La présidence de l'APEA travaille à un taux de 30% et les membres atteignent 13% de poste.

Figure 3-4 : EPT de l'APEA de Savièse

|                  | EPT actuels |
|------------------|-------------|
| Présidence       | 0.30        |
| Membres          | 0.13        |
| Greffier juriste | 0.22        |
| Secrétariat      | 0.65        |

Source : EPT actuels selon informations de l'APEA Savièse. Présentation originale.

<sup>10</sup> Selon renseignement de l'APEA Savièse

Il s'agit pour tous les postes de taux d'occupation nettement inférieurs aux taux d'occupation minimum recommandés pour une professionnalisation de l'APEA. En n'incluant pas le consultant externe, les EPT par 1'000 habitants atteignent les 0.17 et sont donc du même ordre que ceux recommandés par les modèles présentés sous chapitre 2.

### 3.1.3 APEA de Nendaz

L'APEA de Nendaz est la plus petite APEA que nous examinons ici, avec un bassin de population totalisant 6'595 habitants.<sup>11</sup> Le montant des salaires atteint CHF 107'869.85, salaire du concierge compris.

Figure 3-5 : Charges 2018 de l'APEA de Nendaz

| Charges                                      | Montant - CHF     | par habitant - CHF |
|--|-------------------|--------------------|
| Salaires                                     | 107'869.85        | 16.36              |
| Cotisation de l'employeur                    | 15'671.80         | 2.38               |
| Infrastructure                               | 19'000.00         | 2.88               |
| <b>Total 1</b>                               | <b>142'541.65</b> | <b>21.61</b>       |
| Autres charges du personnel                  | 7'417.70          | 1.12               |
| Mobilier, machines et charges d'exploitation | 3'774.80          | 0.57               |
| Curatelles                                   | 0.00              | 0.00               |
| <b>Total 2</b>                               | <b>153'734.15</b> | <b>23.31</b>       |

Source : Base : APEA Nendaz (2019), comptes 2018. Présentation originale.

Les coûts des infrastructures comportent le loyer des bureaux de l'APEA. Les coûts salariaux par habitant s'élèvent à CHF 16.36 et sont donc inférieurs à ceux de l'APEA de Savièse. Les coûts du total 1 par habitant s'élèvent à CHF 21.61 et sont ainsi plus élevés que ceux présentés pour les modèles sous chapitre 2. Par conséquent, une réorganisation des APEA du canton du Valais permettrait à la commune de Nendaz de réduire les coûts.

### 3.1.4 APEA de Monthey

L'APEA de Monthey a un bassin de population de 46'125 habitants.<sup>12</sup> Les coûts salariaux s'élevaient pour l'année 2018 à CHF 460'000 au total, représentant des coûts salariaux par habitant relativement faibles de CHF 10.06.

<sup>11</sup> Selon informations de l'APEA de Nendaz.

<sup>12</sup> Pour des motifs de comparaison, nous avons retenu un nombre d'habitants identique à celui appliqué au calcul des modèles sous chapitre 2.

Figure 3-6 : Charges 2018 de l'APEA de Monthey

| Charges                                      | Montant - CHF     | par habitant - CHF |
|--|-------------------|--------------------|
| Salaires                                     | 460'000.00        | 10.06              |
| Cotisations de l'employeur                   | 95'000.00         | 2.08               |
| Infrastructure                               | 51'000.00         | 1.12               |
| <b>Total 1</b>                               | <b>606'000.00</b> | <b>13.26</b>       |
| Autres charges du personnel                  | 9'100.00          | 0.20               |
| Mobilier, machines et charges d'exploitation | 88'900.00         | 1.94               |
| Curatelles                                   | 0.00              | 0.00               |
| <b>Total 2</b>                               | <b>704'000.00</b> | <b>15.40</b>       |

Source : Base : APEA Monthey (2019), comptes 2018. Présentation originale.

Les coûts par habitant sous total 1 s'élèvent en tout à CHF 13.26. En comparaison des coûts de CHF 17.16 prévus sous chapitre 2, ce montant est relativement modeste. Mais les charges d'exploitation comprennent encore des honoraires de fiduciaires pour CHF 6'500 et divers autres honoraires pour un montant total de CHF 36'000. Le coût global par habitant passe ainsi à CHF 15.40.

Les coûts salariaux plus faibles sont dus au fait que l'APEA fonctionne actuellement avec une dotation en personnel inférieure à celle retenue sous chapitre 2 sur la base des recommandations de Vogel/Wider. Tel est notamment le cas pour les membres de l'autorité et le secrétariat. Le taux d'occupation des membres s'élève à 50% et il est ainsi clairement inférieur au taux d'occupation minimal. Pour d'autres postes, les dotations minimales sont dépassées, mais pour le secrétariat, ce serait 4 EPT qui sont recommandés en lieu et place des 2 EPT actuels.

Figure 3-7 : EPT de l'APEA de Monthey

|                    | EPT actuels | EPT selon modèle |
|--------------------|-------------|------------------|
| Présidence         | 1.0         | 1.0              |
| Membres            | 0.5         | 1.2              |
| Greffiers juristes | 1.4         | 1.5              |
| Secrétariat        | 2.0         | 4.0              |

Source : EPT actuels selon information de l'APEA Monthey. Présentation originale.

L'APEA de Monthey occupe 4.9 EPT, ce qui correspond à 0.11 EPT par 1'000 habitants. Ce taux est clairement inférieur à celui des modèles présentés au chapitre 2, qui compte avec environ 0.17 EPT par 1'000 habitants.

### 3.2 Comparaison

En comparant les coûts des trois APEA, on relève que les APEA de Brigue et de Monthey présentent des coûts par habitants significativement inférieurs à ceux des deux plus petites APEA de Savièse et de Nendaz.

Figure 3-8 : Comparaison des charges par habitant des APEA de Brigue, Savièse, Nendaz et Monthey en CHF

| Charges                                      | Brigue       | Savièse      | Nendaz       | Monthey      |
|--|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Salaires                                     | 8.93         | 20.37        | 16.36        | 10.06        |
| Cotisations de l'employeur                   | 1.47         | 3.48         | 2.38         | 2.08         |
| Infrastructure                               | 0.16         | 0.40         | 2.88         | 1.12         |
| <b>Total 1</b>                               | <b>10.56</b> | <b>24.25</b> | <b>21.61</b> | <b>13.26</b> |
| Autres charges du personnel                  | 0.04         | 0.72         | 1.12         | 0.20         |
| Mobilier, machines et charges d'exploitation | 1.23         | 3.94         | 0.57         | 1.94         |
| Curatelles                                   | 0.25         | 6.01         | 0.00         | 0.00         |
| <b>Total 2</b>                               | <b>12.08</b> | <b>34.93</b> | <b>23.31</b> | <b>15.40</b> |

Source : Comptes annuels 2018. Présentation originale.

Tant l'APEA de Savièse que l'APEA de Nendaz présentent des coûts salariaux beaucoup plus élevés, ce qui indique que, pour les frais du personnel, certaines économies pourraient être réalisées. Les coûts de l'APEA de Savièse augmentent en outre en raison des charges d'exploitation élevées (principalement du fait de divers honoraires).<sup>13</sup>

En comparaison des modèles sous chapitre 2, l'APEA de Brigue présente des coûts clairement inférieurs, celle de Monthey des coûts légèrement inférieurs. Cela est dû au fait que les taux d'occupation sont inférieurs à ceux des modèles comparables de Vogel/Wider et que les coûts des infrastructures sont très faibles. À l'opposé, les coûts de Savièse et de Nendaz sont nettement plus élevés que ceux des deux plus grandes APEA de Brigue et de Monthey.

<sup>13</sup> Selon renseignement de l'APEA Savièse

## 4 Les APEA dans les cantons de St-Gall et Zurich

Dans 6 cantons sur 26, les APEA sont organisées sur une base communale, généralement sous forme de groupements intercommunaux. Le Valais fait partie de ces cantons, mais également les cantons de St-Gall et de Zurich. Ci-dessous, nous examinons ces deux cantons de plus près.

### 4.1 Canton de St-Gall

Dans le canton de St-Gall, les APEA sont organisées sous forme d'autorités régionales interdisciplinaires dépendant de groupements intercommunaux. Pour les petites autorités, la tendance va vers les groupements intercommunaux, pour les APEA de taille moyenne vers les corporations de droit public et pour les plus grandes APEA vers le modèle de la commune-siège. Les collèges appelés à statuer sont composés d'au moins quatre membres, avec plus de 60% de taux d'occupation pour chacun d'eux.

Le rapport d'activité concernant la mise en œuvre du droit de protection de l'enfant et de l'adulte (2018) nous fournit des chiffres relatifs aux taux d'occupation et aux bassins de population des diverses APEA.

Figure 4-1 : Nombre de membres APEA et taux d'occupation (2016)

| APEA             | Collège   | Autorité EPT | Services spécialisés EPT | Habitants      | EPT par 1'000 habitants |
|------------------|-----------|--------------|--------------------------|----------------|-------------------------|
| St-Gall          | 8         | 6.65         | 18.00                    | 88'802         | 0.28                    |
| Région Rorschach | 7         | 4.10         | 7.00                     | 45'160         | 0.25                    |
| Vallée du Rhin   | 7         | 5.30         | 7.30                     | 66'362         | 0.19                    |
| Werdenberg       | 4         | 3.30         | 5.80                     | 37'072         | 0.25                    |
| Pays de Sargans  | 5         | 4.10         | 6.10                     | 39'507         | 0.26                    |
| Linth            | 6         | 4.50         | 5.20                     | 64'488         | 0.15                    |
| Toggenbourg      | 6         | 3.90         | 6.40                     | 45'261         | 0.23                    |
| Wil-Uzwil        | 5         | 3.00         | 7.10                     | 57'768         | 0.17                    |
| Région Gossau    | 5         | 3.90         | 3.30                     | 47'279         | 0.15                    |
| <b>Total</b>     | <b>53</b> | <b>38.75</b> | <b>66.20</b>             | <b>491'699</b> | <b>0.21</b>             |

Source : Rapport d'activité concernant la mise en œuvre du droit de protection de l'enfant et de l'adulte (2018, p. 8ss.)

Une comparaison directe des taux d'occupation s'avère difficile, les APEA des différents cantons présentant certaines différences. Dans leur majorité, les APEA disposent de leur propre service d'enquête, avec lequel le membre de l'autorité qui dirige la procédure peut collaborer. Dans l'APEA de Gossau, les membres de l'autorité procèdent eux-mêmes aux enquêtes alors qu'à Wil-Uzwil, dans la vallée du Rhin et à Linth, les enquêtes sont, du moins partiellement, confiées à des acteurs externes. Dans certaines APEA, les travaux de secrétariat sont en partie délégués aux communes et ne figurent pas dans les comptes de l'APEA.

Dans leur rapport consacré à St-Gall, Schwenkel et al. (2016) recommandent la plus grande proximité possible entre les enquêtes et le décideur (donc le collège appelé à statuer). Cela favorise le contact avec les personnes directement concernées et l'acceptation des décisions de l'APEA.<sup>14</sup> Schwenkel et al. (2016) examinent par ailleurs l'efficacité des APEA et constatent des économies d'échelle d'une part pour les plus grandes APEA et d'autre part si les APEA organisées selon le modèle de la commune-siège sont intégrées à des structures administratives existantes.<sup>15</sup> (Cet effet est-il peut-être dû au fait que les plus grandes APEA sont davantage enclines à appliquer le modèle de la commune-siège ?). Le rapport d'activité concernant la mise en œuvre du droit de protection de l'enfant et de l'adulte (2018, p. 9) s'attend à une augmentation de l'efficacité dans l'éventualité d'une réunion des deux plus petites APEA de Werdenberg et de Pays de Sargans. Il reconnaît néanmoins que la professionnalisation et l'interdisciplinarité de ces deux APEA sont assurées et que l'on doit tenir compte de la culture de la coopération dans les régions.

La zone desservie par l'APEA de Toggenbourg est semblable à celle de l'APEA de Monthey. En 2016, le Toggenbourg employait 10.3 EPT, par rapport à 5.4 EPT à Monthey. Les coûts du personnel du Toggenbourg sont ainsi presque deux fois plus élevés qu'à Monthey.

Figure 4-2 : Charges du personnel et EPT en 2016

| APEA                  | Habitants | EPT  | EPT par 1'000 habitants | Coûts salariaux CHF | Coûts salariaux par habitant CHF |
|-----------------------|-----------|------|-------------------------|---------------------|----------------------------------|
| Monthey <sup>16</sup> | 45'718    | 7.7  | 0.17                    | 611'870             | 13.38                            |
| Toggenbourg           | 45'261    | 10.3 | 0.23                    | 1'064'992           | 23.53                            |
| Gossau                | 47'279    | 7.2  | 0.15                    | -                   | -                                |

En 2016, l'APEA de Toggenbourg gérait 955 mesures en cours et a enregistré 445 nouvelles demandes et 418 clôtures de dossiers.<sup>17</sup> Le nombre de nouvelles demandes est clairement plus élevé qu'il le serait au Valais pour 45'000 habitants. Cela pourrait être l'un des motifs du besoin plus élevé en personnel du Toggenbourg.

Il est intéressant de noter que l'APEA de Gossau emploie 0.15 EPT par habitant seulement alors que ce sont les membres de l'autorité qui procèdent aux actes d'enquête. Se pose la question de savoir si cette APEA travaille de manière particulièrement efficace et, le cas échéant, si et dans quelle mesure la limitation des ressources impacte la qualité du travail.

<sup>14</sup> Cf. Schwenkel et al. 2016, évaluation des autorités de protection de l'enfant et de l'adulte du canton de St-Gall, p. 13ss.

<sup>15</sup> Cf. Schwenkel et al. 2016, évaluation des autorités de protection de l'enfant et de l'adulte du canton de St-Gall, p. 9.

<sup>16</sup> Évaluation selon le modèle à 9 régions APEA, cf. figure 2-2. Nombre d'habitants en 2016.

<sup>17</sup> Cf. APEA Toggenbourg (2017), rapport annuel exercice 2016, p. 4ss.

## 4.2 Canton de Zurich

Dans le canton de Zurich également, les communes s'organisent sur une base intercommunale (à l'exception de la ville de Zurich, qui constitue à elle seule une APEA). En raison des grandes différences structurelles, une comparaison des cantons est difficile; mais les APEA du canton de Zurich étant très bien organisées, il vaut la peine d'examiner brièvement les chiffres. Dans le tableau ci-après, les EPT cibles des différentes APEA sont subdivisés en autorité, services spécialisés et administration.

Figure 4-3 : Nombre de membres APEA et taux d'occupation - canton de Zurich (2017)

| APEA                   | Autorité EPT (cible) | Services spécialisés EPT (cible) | Administration EPT (cible) | Habitants        | EPT par 1'000 habitants |
|------------------------|----------------------|----------------------------------|----------------------------|------------------|-------------------------|
| Affoltern              | 3.60                 | 4.30                             | 3.50                       | 53'531           | 0.21                    |
| Bülach Nord            | 2.90                 | 4.86                             | 3.40                       | 68'947           | 0.16                    |
| Bülach Sud             | 2.60                 | 7.00                             | 3.40                       | 79'950           | 0.16                    |
| Dielsdorf              | 4.00                 | 8.00                             | 4.60                       | 89'221           | 0.19                    |
| Dietikon               | 5.40                 | 6.60                             | 7.90                       | 89'834           | 0.22                    |
| Dübendorf              | 3.20                 | 4.40                             | 4.20                       | 54'617           | 0.22                    |
| Hinwil                 | 4.40                 | 7.75                             | 7.75                       | 94'453           | 0.21                    |
| Horgen                 | 6.60                 | 5.70                             | 9.90                       | 123'626          | 0.18                    |
| Meilen                 | 5.00                 | 5.40                             | 6.60                       | 102'942          | 0.17                    |
| Pfäffikon ZH           | 2.50                 | 3.70                             | 4.60                       | 59'907           | 0.18                    |
| Uster                  | 2.60                 | 5.30                             | 4.10                       | 75'647           | 0.16                    |
| Winterthur/Andelfingen | 6.60                 | 10.90                            | 19.30                      | 198'519          | 0.19                    |
| Zurich ville           | 8.95                 | 27.45                            | 30.65                      | 407'447          | 0.16                    |
| <b>Total</b>           | <b>58.35</b>         | <b>101.36</b>                    | <b>109.90</b>              | <b>1'498'641</b> | <b>0.18</b>             |

Source : Association des présidents et présidentes des APEA du canton de Zurich, indicateurs principaux APEA canton de Zurich / rapport 2017

Comme dans le canton de St-Gall, des différences organisationnelles en matière d'enquête ont pour conséquence que les APEA ne peuvent pas sans autre être comparées entre elles. Il ressort néanmoins que les EPT par 1'000 habitants du canton de Zurich sont comparables à ceux du canton de St-Gall et qu'ils se situent entre 0.16 et 0.22 (à St-Gall, les variations se tiennent dans une fourchette entre 0.15 et 0.28 et sont donc un peu plus élevées) et qu'ils correspondent ainsi aux modèles proposés pour le canton du Valais.

La zone desservie par l'APEA de Pfäffikon ZH totalise presque 60'000 habitants. Avec des EPT de 0.18 par habitant, les coûts de personnel s'élevaient pour 2017 à CHF 32 par habitant.<sup>18</sup> Dans le modèle à 9 APEA, nous comptons pour une APEA de taille comparable (Martigny / St-Maurice) 0.16 EPT par habitant et des coûts de personnel de CHF 16.55 par habitant. Les deux APEA gèrent à peu près 1'000 mesures en cours.<sup>19</sup> Les grandes différences de coûts peuvent être imputées à une plus grande dotation en personnel à Pfäffikon d'une part et à un niveau salarial plus élevé d'autre part.

Figure 4-4 : EPT pour l'année 2017

| APEA                              | Habitants | ETP  | EPT par 1'000 habitants |
|-----------------------------------|-----------|------|-------------------------|
| Martigny/St-Maurice <sup>20</sup> | 60'612    | 10.0 | 0.16                    |
| Pfäffikon                         | 59'907    | 10.8 | 0.18                    |
| Winterthour/Andelfingen           | 198'519   | 36.8 | 0.19                    |

L'APEA de Winterthour / Andelfingen dessert une région de 198'519 habitants; elle est organisée selon le système à deux chambres. Elle atteint 0.19 EPT par habitant et des coûts de personnel de CHF 29.53 par habitant.<sup>21</sup>

### 4.3 Autres APEA (inter)communales en Suisse

Si l'on tient compte également d'autres cantons qui utilisent ce modèle à l'échelon communal, l'analyse de Rieder/Bieri et al. (2016) montre que le coût moyen net<sup>22</sup> à charge des autorités s'élevait en 2014 à CHF 22.20 par habitant. Bien que le chapitre 3 fasse référence au coût global (c'est-à-dire sans déduction des émoluments), tant l'APEA de Brigue que celle de Monthey laissent apparaître des montants inférieurs par habitant. Il est donc nécessaire de procéder à un examen plus approfondi des prestations assurées par les différentes APEA pour établir une comparaison précise.

<sup>18</sup> Cf. services sociaux du district de Pfäffikon ZH (2018), exercice 2017, p. 17.

<sup>19</sup> Cf. Association des présidentes et présidents des APEA du canton de Zurich, indicateurs principaux APEA canton de Zurich / rapport 2017 p. 5 ss.

<sup>20</sup> Chiffres estimatifs selon le modèle à 9 APEA, cf. figure 2-2. Nombre d'habitants pour l'année 2016.

<sup>21</sup> Cf. APEA districts de Winterthour et d'Andelfingen (2018), rapport annuel 2017, p. 12.

<sup>22</sup> Coût global après déduction d'éventuels émoluments.

## 5 Conclusions

Une comparaison des différents modèles permet de tirer les conclusions suivantes :

- Dans le modèle à 9 APEA, certaines autorités - notamment "Loèche - Rarogne occidental" et "Entremont" - sont dans la perspective des recommandations de Vogel trop petites. Par conséquent, les capacités minimales des deux APEA "Loèche - Rarogne occidental" et "Entremont" ne sont pas pleinement réalisées.
- Dans le modèle à 7 APEA, les autorités les plus petites sont réunies à d'autres. Deux APEA desservent des zones comprenant moins de 50'000 habitants. Par ailleurs, le modèle à 7 APEA ne peut pas s'inspirer d'un périmètre existant.
- Les autres modèles examinés, à 3, 5 et 6 APEA, sont d'une taille adéquate pour permettre la réalisation d'économies d'échelle (exception : les deux APEA du Haut-Valais dans le modèle à 6 APEA). Ces modèles s'inspirent par ailleurs de périmètres déjà connus, soit les arrondissements électoraux, soit les régions des CMS ou encore les régions constitutionnelles. Côté coûts, les différents modèles génèrent des coûts par habitant comparables. Nous estimons que ces trois modèles peuvent être préconisés.
- Le modèle à trois APEA permet même un système à deux chambres. Dans la perspective d'une spécialisation - par exemple une chambre dédiée à la protection de l'enfant, l'autre à celle de l'adulte - ce modèle est intéressant et doit donc être examiné avec soin.
- Une comparaison des coûts estimatifs des différents modèles avec ceux des APEA actuelles de Brigue, Monthey, Savièse et Nendaz démontre que les coûts sont clairement inférieurs à Brigue, légèrement inférieurs à Monthey et significativement plus élevés à Savièse et à Nendaz. La comparaison des coûts est toutefois difficile, du fait des pratiques différentes des communes.

Pour les modèles à 3, 5 et 6 APEA, on peut se demander si leur organisation doit rester communale ou s'il ne serait pas plus judicieux de prévoir une organisation cantonale avec 3, 5 ou 6 sites. Le canton de Berne, par exemple, recourt à une organisation cantonale des APEA avec 11 sites distincts<sup>23</sup>. Une organisation cantonale des APEA présente l'avantage de confier la mise en œuvre des règles fixées dans ce domaine par le canton à ce dernier. Par ailleurs, les coûts seraient supportés par le canton, lequel fixe les différentes prescriptions.

Avec l'introduction du nouveau droit de la protection de l'enfant et de l'adulte, un grand nombre de cantons ont modifié leur modèle et 13 cantons ont passé d'une organisation communale à un modèle cantonal.<sup>24</sup> Outre le Valais, 5 cantons seulement recourent encore à un modèle intercommunal (BL, LU, SG, TI, ZH).

---

<sup>23</sup> Il y a pour l'ensemble du territoire cantonal 11 autorités cantonales de protection de l'enfant et de l'adulte ainsi qu'une autorité de protection de l'enfant et de l'adulte qui dépend de la bourgeoisie. Cf. également Ecoplan (2018), évaluation des autorités de protection de l'enfant et de l'adulte du canton de Berne.

<sup>24</sup> Wider (2012), CommFam Protection de l'adulte - commentaire art. 440-442 CC : autorités et compétence rationae loci. Dans Christoph Häfeli ; Martin Stettler; Andrea Büchler; Audrey Leuba (éditeurs), commentaire du droit de la famille (CommFam), protection de l'adulte (p. 831-872). Berne : Stämpfli

## Annexe A : EPT selon Vogel/Wider

Figure 1 : EPT par 1'000 habitants pour le modèle à 9 APEA selon Vogel et Wider

| APEA                                | Habitants      | EPT          | EPT par 1'000 habitants |
|-------------------------------------|----------------|--------------|-------------------------|
| Brigue / Rarogne oriental / Conches | 34'231         | 6.00         | 0.18                    |
| Viège                               | 28'371         | 5.00         | 0.18                    |
| Loèche / Rarogne occidental         | 20'242         | 4.30         | 0.21                    |
| Sierre                              | 49'028         | 8.30         | 0.17                    |
| Sion                                | 46'640         | 7.80         | 0.17                    |
| Hérens-Conthey                      | 39'151         | 6.70         | 0.17                    |
| Martigny / St-Maurice               | 60'612         | 10.00        | 0.16                    |
| Entremont                           | 15'183         | 4.30         | 0.28                    |
| Monthey                             | 45'718         | 7.70         | 0.17                    |
| <b>Total</b>                        | <b>339'176</b> | <b>60.10</b> | <b>0.18</b>             |

## Annexe B : Rémunération selon catégorie de collaborateur

Figure 2 : rémunération selon catégorie de collaborateur dans le canton du Valais

| Catégorie de collaborateur | Rémunération par catégorie de collaborateur en CHF |
|----------------------------|--|
| Président                  | 105'100.45   |
| Greffiers juristes         | 101'647.00   |
| Membres                    | 101'647.00   |
| Secrétariat                | 58'080.75  |

## Bibliographie

- Caisse de compensation du canton du Valais (2018)  
Entreprise - paiement des cotisations. En ligne sur internet : (18.06.2019)
- Conseil fédéral suisse (2017)  
Rapport sur les principales conditions-cadre pour l'économie numérique Berne
- Ecoplan (2018)  
Évaluation de la mise en oeuvre de la loi sur la protection de l'enfant et de l'adulte dans le canton de Berne - évaluation finale. Berne
- Grand-Conseil St-Gall (2018)  
Rapport d'activité concernant la mise en oeuvre du droit de la protection de l'enfant et de l'adulte et II<sup>ème</sup> avenant à la loi d'introduction relative à la législation fédérale concernant le droit de la protection de l'enfant et de l'adulte. St-Gall
- Autorité de protection de l'enfant et de l'adulte des districts de Winterthour et d'Andelfingen (2017)  
Rapport annuel 2017. Cinq ans d'APEA. Winterthour.
- Autorité de protection de l'enfant et de l'adulte Toggenbourg (2017)  
Rapport annuel exercice 2016. Bütschwil.
- COPMA Conférence en matière de protection des mineurs et des adultes  
Statistique COPMA 2017
- KPV Association des présidentes et présidents des APEA du canton de Zurich (2018)  
Indicateurs APEA canton de Zurich. Rapport 2017. Zurich / Winterthour
- Rieder Stefan, Bieri Oliver, Schwenkel Christof, Hertig Vera et al. (2016)  
Évaluation du droit de protection de l'enfant et de l'adulte. Analyse de la mise en oeuvre organisationnelle et indicateurs en matière de prestations et de coûts. Rapport à l'intention de l'Office fédéral de la justice. Interface Politikstudien Forschung Beratung. Lucerne.
- Schwenkel Christof, Bieri Oliver, Rieder Stefan (2016)  
Évaluation des autorités de protection de l'enfant et de l'adulte du canton de St-Gall. Rapport final à l'intention de l'Office des affaires sociales du canton de St-Gall. Interface Politikstudien Forschung Beratung. Lucerne
- Services sociaux Pfäffikon ZH (2018)  
Exercice 2017. Pfäffikon / Effretikon / Illnau.
- CAT Conférence des autorités cantonales de tutelle (2008)  
L'autorité de protection de l'enfant et de l'adulte, une autorité interdisciplinaire (analyse et propositions de modèles) Recommandations de la conférence des autorités cantonales de tutelle (CAT) Zurich.

Vogel Urs (2010)

Organisation de l'autorité intercommunale de protection de l'enfant et de l'adulte (APEA) dans le canton de Zurich. Rapport de base à l'intention de la Direction de la justice et de l'intérieur du canton de Zurich. Kulmerau.

Vogel Urs, Wider Diana (2009)

Le nouveau droit de la protection de l'adulte. Une vue d'ensemble des besoins cantonaux en réglementation et de l'état d'avancement des travaux de mise en œuvre, avec un aperçu des offres de soutien. Zurich

Vogel Urs, Wider Diana (2010)

L'autorité de protection de l'adulte et de l'enfant en tant qu'autorité interdisciplinaire. Ressources en personnel, dotation et formes d'organisation. Zurich

Wider Diana (2012)

CommFam Droit de protection de l'adulte - commentaire art. 440 - 442 CC : autorités et compétence rationae loci. Dans Christoph Häfeli ; Martin Stettler ; Andrea Büchler ; Audrey Leuba (éditeurs), commentaire du droit de la famille (CommFam) protection de l'adulte (p. 831 - 872). Berne : Stämpfli