



Avis du Conseil d'État

sur

**le rapport d'information de la commission de gestion et
d'évaluation sur le fonctionnement du service de la
protection de l'adulte et de la jeunesse (SPAJ)**

(Du 17 avril 2024)

Madame la présidente, Mesdames et Messieurs,

Conformément à l'article 196 OGC, le Conseil d'État a l'avantage de vous adresser le présent rapport valant avis sur le rapport de la commission de gestion et d'évaluation remis le 26 mars 2024 au Grand Conseil, ainsi que sur les injonctions, le postulat et les demandes liés à celui-ci.

1. INTRODUCTION

En septembre dernier, le Conseil d'État rendait publique la réorganisation du service de protection de l'adulte et de la jeunesse (SPAJ), qui traduisait la nécessaire refonte d'une entité rencontrant des difficultés dans son fonctionnement. Cette nouvelle structure s'inscrivait en prolongement de deux démarches consécutives initiées par le Département de la formation, de la digitalisation et des sports (DFDS), alors en charge du service, et la direction de celui-ci : un audit externe commandé conjointement en 2022, puis une réflexion menée à l'interne sur la base des résultats produits, au travers de trois groupes de travail.

Dans son communiqué, le Conseil d'État soulignait la nécessité de réorienter le service sur son cœur de métier et de concentrer les fonctions transversales au niveau de la direction. Il relevait également la volonté de renforcer l'autonomie et la responsabilité individuelle, de clarifier les processus, de favoriser le dialogue et d'apporter un meilleur soutien aux équipes. Les travaux avaient par ailleurs permis de répertorier de nombreuses mesures d'améliorations, constitutives d'un plan d'action toujours en cours de déploiement.

Parallèlement à cette démarche et consécutivement au traitement du rapport d'information 21.025 à l'appui d'un rapport d'évaluation du dispositif de soutien et de protection de l'enfance et de la jeunesse (SPEJ), la sous-commission de gestion du DFDS (SCOGES DFDS) se voyait nantie d'un mandat d'analyse du fonctionnement du SPAJ. Ses travaux ont conduit à l'adoption fin mars du rapport 24.603 par la commission de gestion et d'évaluation (COGES).

Dans l'introduction de ce document, la COGES note que « si l'analyse menée n'a pas permis de mettre en évidence d'éventuelles violations du cadre légal, les missions essentielles du service envers la population ayant été assurées durant la période écoulée, la situation rencontrée est préoccupante ». Les préoccupations portent principalement sur la structure fonctionnelle d'un service ayant vu ses missions s'étoffer avec le temps, cela « dans un contexte social d'augmentation du nombre de jeunes dont le placement ou l'accompagnement est nécessaire » et avec la contrainte d'objectifs de diminution de « l'impact financier » des tâches affectées au service.

Compte tenu des « problèmes identifiés », la COGES propose d'adresser deux injonctions au Conseil d'État. La première vise à doter le service d'une nouvelle structure, la commission ne

cachant pas son scepticisme à l'encontre de celle décidée par le Conseil d'État. La seconde demande de doter le SPAJ d'outils « de pilotage, d'évaluation et de contrôle », en lien notamment avec la réforme SPEJ. D'une manière plus large, la COGES dépose également un postulat relatif au monitoring des ressources humaines au sein de l'administration cantonale. La commission adresse encore deux demandes au Conseil d'État concernant le SPAJ, l'une relative au climat de travail, l'autre au suivi des décisions judiciaires.

2. ANALYSE DU CONSEIL D'ÉTAT

Le Conseil d'État tient en premier lieu à remercier la COGES, plus particulièrement sa sous-commission du DFDS, pour le temps conséquent consacré à cette analyse. Outre la marque d'un important engagement, il y voit aussi l'attention que porte la commission, plus largement votre autorité, au bon fonctionnement de l'administration cantonale, dans le respect des bénéficiaires des prestations et du personnel qui les dispense. Il ne peut toutefois cacher ses préoccupations quant au vaste champ de réflexion exploré par la SCOGES DFDS, lequel lui semble déborder sur des enjeux organisationnels relevant des compétences du Conseil d'Etat.

Les constats tirés par la sous-commission et partagés par la commission confortent néanmoins le Conseil d'État non seulement dans la nécessité de mesures fortes, mais aussi dans le fait d'avoir décidé celles-ci alors même que les travaux de la sous-commission restaient en cours. S'il peut comprendre « l'étonnement » exprimé par la SCOGES DFDS quant à ce calendrier, il reste convaincu qu'il convenait d'agir rapidement, en revoyant sans tarder la structure organisationnelle du service.

Compte tenu de ce décalage, le Conseil d'État relève que le rapport de la COGES ne rend que partiellement compte de la situation actuelle, l'état de situation des mesures en cours (annexe 5) ayant évolué depuis octobre dernier. Un exemple : la participation financière des parents aux mesures de placement, point sensible relevé par les intervenant-e-s en protection de l'enfant (IPE), a désormais été confiée à l'unité financière du service. En outre, la nouvelle structure ne produit à ce jour que partiellement ses effets, le poste de chef de service adjoint en charge notamment du personnel n'étant pas encore pourvu (il le sera à compter du 1^{er} mai). Le gouvernement renonce toutefois à dresser ici un bilan actualisé de la situation de manière précise, lequel ne lui semble pas déterminant pour le traitement du rapport par votre autorité ; il estime toutefois que les changements apportés depuis l'automne dernier vont dans la bonne direction.

Enfin, le Conseil d'État se réjouit que la COGES ait relevé que les prestations aient été assurées, tant dans son rapport que lors de la présentation de celui-ci aux médias. Il y voit une reconnaissance essentielle du travail des collaboratrices et collaborateurs du SPAJ, laquelle justifie d'autant plus que le nécessaire soit fait pour que le service puisse évoluer dans un meilleur environnement.

3. POSITION DU CONSEIL D'ÉTAT

3.1. Injonction n° 1 – Structure fonctionnelle du service

Si le constat quant à la nécessité d'un « profond changement structurel du service » est partagé, le Conseil d'Etat estime que celui-ci a déjà été réalisé au travers du nouvel organigramme. Comme précisé ci-avant, celui-ci ne déploie que partiellement encore ses effets, l'un des deux adjoints au chef de service n'ayant pas encore pris ses fonctions. Afin de ne pas multiplier les réformes et déstabiliser les équipes, le Conseil d'État n'envisage pas à court terme de revoir l'organisation structurelle du SPAJ. Toutefois, ainsi qu'il le relevait en conclusion de son communiqué de septembre dernier, il ne considère pas la situation comme figée et entend bien procéder à son évaluation. Dans ce sens, il ne s'oppose pas au principe de cette injonction, mais il estime prématuré de lancer une nouvelle évaluation « sans attendre » ainsi que l'écrit la COGES ; un amendement est proposé à cet effet. L'échéance de la fin de la législature demeure néanmoins un objectif réaliste, qui demandera cependant de convenir, avec la COGES, d'un calendrier de travail particulièrement serré.

3.2. Injonction n° 2 – Outils de pilotage, d'évaluation et de contrôle

Le Conseil d'État estime que les demandes formulées par la COGES sont pertinentes ; une réflexion liée à l'établissement des indicateurs statistiques est d'ailleurs déjà en cours. La temporalité demandée (courant 2025) est en phase avec les intentions du Conseil d'État. Pour la forme, celui-ci souligne toutefois une certaine confusion dans le texte de l'injonction, laquelle demande que les indicateurs soient « appliqués de manière transparente et efficace ». Or, si la définition d'indicateurs permettra de mieux suivre et mesurer l'application des politiques publiques déployées par le SPAJ, les enseignements qui en découleront pourraient amener à des propositions d'améliorations dépassant les compétences du service.

3.3. Postulat – Monitoring des ressources humaines au sein de l'administration cantonale

Le Conseil d'État entend s'opposer à ce postulat. Le monitoring des ressources humaines de l'État fait partie des missions de base du service des ressources humaines (SRHE). Cette activité, en particulier la manière dont le SRHE se préoccupe des situations potentiellement inquiétantes, est régulièrement abordée lors de réunions avec la S-COGES du DESC. De par son caractère très opérationnel et surtout confidentiel, il n'apparaît pas adéquat au Conseil d'État d'en faire rapport publiquement. Le gouvernement exprime par ailleurs son scepticisme quant à la mise en place d'un organe indépendant de suivi de la santé et sécurité du personnel de l'État. Dans ce domaine, le SRHE agit déjà comme autorité de surveillance des services. Faut-il dès lors instaurer une entité de surveillance de la surveillance ? En outre, s'agissant du dépôt de plaintes anonymes, cet organe risque de faire doublon, sur certains aspects, avec le groupe de confiance. Enfin, cette question trouvera des réponses dans le cadre du rapport que le Conseil d'État prépare pour donner suite cette année encore à la motion 21.202 « Création d'une plateforme sécurisée pour les lanceurs d'alerte ».

3.4. Demande – Amélioration du climat de travail

La volonté d'améliorer le climat de travail est inhérente au processus en cours et le Conseil d'État, au travers du département désormais en charge du SPAJ (Département de la santé, des régions et des sports) entend bien poursuivre dans cette direction, notamment sur le plan de la localisation du SPAJ et celui de la communication, qui font déjà l'objet de nouvelles réflexions.

3.5. Demande – Contrôle et suivi des décisions judiciaires

Le Conseil d'État prend acte de cette demande, qui rejoint ses préoccupations. Il estime toutefois prématuré, en l'état, de solliciter l'appui d'une entité indépendante et entend en premier lieu disposer d'une vision claire de la situation.

4. CONCLUSION

Situé au croisement d'enjeux sociaux, juridiques et financiers, ayant vu ses missions s'étoffer et se complexifier au cours des dernières années, le SPAJ demande assurément une attention accrue. Celle-ci s'est traduite par de premières mesures prises par le Conseil d'État l'automne dernier, lesquelles continuent d'être mises en œuvre. Par son rapport et ses injonctions, la COGES confirme la nécessité de maintenir les efforts, sans cacher ses doutes quant à la nouvelle structure mise en place. L'organisation d'une administration doit être pensée en termes dynamiques ; celle qui a été décidée l'automne dernier demandera à être évaluée, tout comme le fonctionnement d'un service dont il convient de souligner une fois encore ici la qualité des prestations. Tout en émettant une réserve quant à la rapidité avec laquelle un nouvel audit est demandé et en réitérant ici ses interrogations quant aux prérogatives de la SCOGES, le Conseil d'État voit dans le rapport de la COGES et dans les injonctions qui en découlent la preuve d'une attention marquée au bon fonctionnement de l'administration cantonale ; il s'oppose en revanche au postulat relatif au monitoring des ressources humaines, celui-ci étant déjà effectif.

Veillez agréer, Madame la présidente, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

Neuchâtel, le 17 avril 2024

Au nom du Conseil d'État :

Le président,
A. RIBAUD

La chancelière,
S. DESPLAND

**Injonction de la commission de gestion et d'évaluation
Structure fonctionnelle du service**

Proposition d'amendement du Conseil d'État

Pour le bien des collaborateur-trice-s et des usager-ère-s, le Grand Conseil enjoint au Conseil d'État de confier à un organe externe et indépendant le mandat d'évaluer la structure, le fonctionnement et la gouvernance du SPAJ, au sens des constats du présent rapport et de l'audit Vicario.

Cette évaluation doit être réalisée ~~sans attendre et~~ en concertation avec la commission de gestion et d'évaluation, ~~et~~ ; ses résultats devront être présentés avant la fin de la présente législature.