

**Rapport d'information  
de la commission de gestion et d'évaluation  
au Grand Conseil  
sur  
le fonctionnement du service de la protection de l'adulte  
et de la jeunesse (SPAJ)  
et à l'appui**

- d'une injonction relative à la structure fonctionnelle  
du service**
- d'une injonction relative aux outils de pilotage,  
d'évaluation et de contrôle**
- d'un postulat demandant un monitoring des ressources  
humaines au sein de l'administration cantonale**

(Du 26 mars 2024)

---

Madame la présidente, Mesdames et Messieurs,

## **1. INTRODUCTION**

Dans le cadre de ses attributions de haute surveillance, et sur mandat conjoint du Grand Conseil, par l'intermédiaire de la commission SPEJ constituée pour le traitement du [rapport 21.025](#), et de la commission de gestion et d'évaluation (COGES), la sous-commission de gestion du DFDS (ci-après : SCOGES DFDS) a analysé le fonctionnement du service de la protection de l'adulte et de la jeunesse (SPAJ).

La COGES a systématiquement validé les démarches entreprises par la SCOGES DFDS et a régulièrement été tenue informée de l'évolution de ses travaux.

Elle a finalement pris acte des résultats de cette analyse et, devant l'ampleur de la problématique, a décidé d'en saisir le Grand Conseil par le biais du présent rapport.

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.

La COGES estime que l'objet du présent rapport porte sur des points d'un intérêt public prépondérant, ce qui motive la transparence envers la population, d'autant que les médias ont déjà eu l'occasion d'en traiter largement à la suite de fuites liées au rapport d'audit externe dont il est question ci-après.

## **2. COMPOSITION DE LA COMMISSION**

La commission est constituée de la manière suivante :

Présidente : M<sup>me</sup> Clarence Chollet  
Vice-président : M. Francis Krähenbühl  
Rapporteur : M. Christian Mermet  
Membres : M. Didier Germain  
M. Boris Keller  
M. Stéphane Rosselet  
M. Michel Zurbuchen  
M<sup>me</sup> Corine Bolay Mercier  
M. Romain Dubois  
M. Julien Gressot  
M<sup>me</sup> Fanny Gretilat  
M<sup>me</sup> Brigitte Neuhaus  
M. Daniel Berger  
M<sup>me</sup> Caroline Plachta  
M<sup>me</sup> Nathalie Schallenberger

## **3. TRAVAUX DE LA COMMISSION**

La commission s'est réunie à deux reprises, les 20 février et 13 mars 2024, afin de prendre connaissance du résultat des travaux menés par la sous-commission de gestion et d'évaluation du DFDS et de se déterminer sur la suite à leur donner.

M<sup>mes</sup> Brigitte Neuhaus et Nathalie Schallenberger se sont récuses et n'ont pas assisté à ces deux séances.

M<sup>me</sup> Crystel Graf, conseillère d'État, cheffe du DFFD (anciennement DFDS), a été invitée à se joindre à la commission dans le cadre de la séance du 20 février, afin de faire part de sa position. Elle était accompagnée, à cette occasion, du conseiller stratégique du DFFD, ainsi que du chef du SPAJ.

À la lumière des différents éléments portés à sa connaissance, la commission a dressé les constats suivants :

- la dégradation de la situation, dont les prémices sont antérieures à la présente législature, s'est poursuivie ;
- les difficultés rencontrées s'inscrivent dans la durée ;
- les répercussions sur le personnel sont importantes et une amélioration des conditions de travail est indispensable ;
- une évaluation de la structure, du fonctionnement et de la gouvernance du SPAJ s'avère nécessaire afin de déterminer si les mesures prises par le Conseil d'État ont porté leurs fruits ;
- même si les missions du SPAJ ont été remplies, il convient de s'assurer que les prestations fournies puissent continuer à l'être dans le respect du cadre légal, ceci dans l'intérêt de leurs bénéficiaires.

Compte tenu de ces constats, la commission a décidé, par 12 voix et 1 abstention, d'adresser un rapport d'information au Grand Conseil.

## 4. TRAVAUX DE LA SOUS-COMMISSION DU DFDS

### 4.1. Composition

La sous-commission est constituée de la manière suivante :

Président-rapporteur : M. Romain Dubois  
Membres : M. Stéphane Rosselet  
M. Julien Gressot

### 4.2. Contexte

Dans le cadre de ses travaux, la SCOGES DFDS s'est rapidement rendu compte qu'une partie des problématiques rencontrées découlaient davantage de questions de personnes que d'un fonctionnement ou de la manière dont une politique publique est menée.

Dans une optique de protection de la personnalité, mais également convaincue que les questions de ressources humaines pures ne peuvent qu'être envenimées si elles sont traitées dans un débat public, la SCOGES DFDS a décidé de les exclure du présent rapport. Elle suivra toutefois avec une grande attention les mesures prises pour régler ces points et n'exclut pas de devoir demander des mesures plus incisives si aucune amélioration n'était constatée sur le terrain.

Dès lors, les travaux de la SCOGES DFDS se sont concentrés sur le fonctionnement général du service et ses effets sur les politiques publiques, sur les administré-e-s ainsi que sur les employé-e-s.

À des fins de clarification, il convient de rappeler que les missions centrales du SPAJ se sont fortement développées ces dernières années, notamment sous l'impulsion de choix politiques.

Outre les missions « historiques » de protection de l'adulte et de l'enfant, le SPAJ s'est progressivement vu attribuer d'importantes tâches en lien avec :

- la planification et le financement du dispositif d'accueil extrafamilial ;
- le dispositif ambulatoire avec l'action éducative en milieu ouvert (AEMO) et le suivi psycho-éducatif (SPE) ;
- le réseau de familles d'accueil et les institutions spécialisées<sup>1</sup>.

Ces nouvelles missions s'inscrivent toutes dans un contexte social d'augmentation du nombre de jeunes dont le placement ou l'accompagnement est nécessaire. Cette croissance des besoins impacte directement le SPAJ et est couplée aux impératifs de qualité et de respect des droits de l'enfant. Cette situation implique inévitablement des besoins financiers accrus et une pression de toute part (parents, enfants, structures, justice, etc.) sur le dispositif. Les objectifs politiques poursuivis ces dernières années visaient à réduire l'impact financier des missions listées ci-dessus, plaçant le SPAJ dans une situation d'aporie entraînant, *de facto*, un contexte de tension et une difficulté pour le service à mener à bien les missions qui lui incombent<sup>2</sup>.

Les champs de tension précités se superposent sur l'organigramme du SPAJ (cf. chapitre 5.3). Ce dernier sépare les questions financières (unité financière), la

---

<sup>1</sup>Début 2019 est entré en vigueur le nouveau « dispositif » de soutien et de protection de l'enfance et de la jeunesse (SPEJ), visant à renforcer le nombre de familles d'accueil tout en diminuant, à terme, le nombre de places en institutions. La mise en œuvre de ce dispositif a été partiellement gelée depuis 2021, du fait notamment des difficultés à trouver des familles d'accueil.

<sup>2</sup>Cf. rapport du Conseil d'État [21.025](#), Enfance et jeunesse.

planification générale, l'autorisation des lieux de placement d'enfants<sup>3</sup> et le placement d'enfants dans les cas d'espèces<sup>4</sup>.

L'analyse s'est particulièrement focalisée sur l'unité financière, sur l'office de protection de l'enfance (OPE) et sur l'office des structures d'accueil extrafamilial et des institutions d'éducation spécialisée (OSAE), étant donné que, dans un premier temps, la SCOGES DFDS ne disposait d'aucun indice lié à des problématiques significatives du point de vue de la haute surveillance concernant l'office de la protection de l'adulte (OPA) et l'entité de la déléguée à la jeunesse.

### **4.3. Déroulement des travaux de la SCOGES DFDS**

La SCOGES DFDS a formellement commencé ses travaux spécifiques sur d'éventuelles problématiques de fonctionnement du SPAJ dans le courant du mois de mai 2022. À ce moment-là prenaient fin les travaux de la commission Réforme SPEJ ([rapport 21.025](#)), principalement axés sur la question de la politique publique du même nom et n'ayant donc pas traité la question plus générale du fonctionnement du service.

Une rencontre a ainsi eu lieu avec la présidente de la désormais ex-commission Réforme SPEJ, le 2 juin 2022, afin d'identifier les problématiques soulevées par les travaux de ladite commission mais dont l'analyse relève des missions de la COGES. C'est à cette période également que plusieurs éléments et plaintes sensibles sont parvenus à la SCOGES DFDS de la part de personnes ayant un lien avec le SPAJ.

À ce stade, la SCOGES DFDS disposait de quelques témoignages individuels et anonymisés, ainsi que d'un courrier syndical synthétisant un certain nombre de problèmes potentiels. La cheffe de département n'ayant pas eu connaissance de ce courrier auparavant, la SCOGES DFDS a invité le syndicat à lui envoyer ce courrier et à organiser une rencontre avec elle.

Dans l'intervalle, le chef du SPAJ et la cheffe de département ont décidé de mandater un audit externe pour examiner le fonctionnement du service. La sous-commission tient à souligner qu'elle a toujours été diligemment informée par le département des démarches effectuées en lien avec cet audit externe et qu'elle a été entendue lorsqu'elle a pointé du doigt un biais méthodologique. Ce dernier était dû au fait que ce sont les cadres qui choisissent les personnes à auditionner. Le processus d'audit a par la suite été adapté et cet écueil évité.

Le département et le service ayant entrepris les démarches idoines, la SCOGES DFDS a décidé de suspendre ses travaux jusqu'à la réception du rapport d'audit externe.

Après avoir pris connaissance du rapport d'audit externe, la SCOGES DFDS a décidé de poursuivre ses travaux. Elle s'est toutefois vite trouvée confrontée à l'impossibilité d'évaluer les problématiques soulevées, ainsi que la manière dont l'audit et ses suites directes ont été reçus au sein du service sans pouvoir elle-même rencontrer le personnel, notamment de terrain.

La SCOGES DFDS a présenté le fruit de ses réflexions et le rapport d'audit externe en séance plénière de la COGES. Elle lui a demandé d'accepter qu'elle étende ses investigations, notamment par une visite non annoncée au SPAJ et l'organisation d'entretiens individuels, afin d'observer la manière dont les résultats de l'audit externe ont été pris en compte par le DFDS et le SPAJ. La COGES a unanimement validé cette proposition, l'accompagnant de divers commentaires quant à la méthodologie attendue. À noter qu'en parallèle le département poursuivait ses travaux sur les suites de l'audit externe, notamment par le biais de groupes de travail.

---

<sup>3</sup>Du ressort de l'office des structures d'accueil extrafamilial et des institutions d'éducation spécialisée (OSAE).

<sup>4</sup>De la compétence de l'office de protection de l'enfant (OPE).

À la suite de sa visite non annoncée du SPAJ, la SCOGES DFDS a consacré une séance aux entretiens permettant d'entendre les chef-fe-s de département, de service et d'office. Une autre séance a été organisée afin d'entendre des employé-e-s du service qui n'étaient pas présent-e-s lors de la visite de la SCOGES DFDS. D'autres séances ont suivi, consacrées à la suite à donner aux travaux entrepris et à la rédaction du rapport à destination de la COGES.

La SCOGES DFDS souligne qu'elle a soumis son rapport au département et au service. Leurs propositions de modifications ont été intégralement prises en considération et intégrées au rapport telles que proposées.

#### **4.3.1. Synthèse de l'audit externe**

L'audit externe a été transmis à la SCOGES DFDS le 13 janvier 2023 dans sa version intégrale. Mené par Vicario Consulting SA, l'audit se base sur deux « matières premières » : 28 entretiens individuels<sup>5</sup> et un sondage en ligne auquel 69 personnes ont répondu.

Globalement, la note de satisfaction estimée par les diverses personnes entendues dans le cadre de l'audit est de 6,3 en moyenne sur une échelle de 10. Un relativement bon score est à relever s'agissant de la collaboration entre les équipes et au niveau des pairs (7,5). Le score moyen de satisfaction est cependant plus bas (6).

En faisant abstraction des constats liés à des personnalités, l'audit externe relève trois principaux problèmes :

- La transformation de l'organisation du service pour s'adapter aux nouveaux besoins stratégiques n'a pas été suffisamment accompagnée. La cadence de mise en œuvre de ces changements, en particulier dans la protection de l'enfance, n'a pas permis de prendre le recul nécessaire pour bien réfléchir le dispositif, qui semble ainsi inabouti. Les valeurs du service, son organisation hiérarchique et structurelle ainsi que son adaptation à la nouvelle donne sociale et politique n'ont pas été suffisamment considérées dans ces transitions.
- L'audit identifie un conflit entre trois « systèmes » – social, juridique et financier –, qui se superposent, en particulier à l'OPE, à l'OSAE et à l'unité financière. Lorsque des questions très concrètes se posent en lien avec le placement d'un enfant, des tensions peuvent ainsi apparaître entre ce qui paraît juste pour le travailleur social (social), ce qui a été ordonné par le tribunal (juridique) et les marges de manœuvre financières (finances). Ce champ de tensions débouche sur trois problématiques notables : un flou quant à la primauté décisionnelle entre les systèmes, une absence de séparation des pouvoirs entre les instances de placement, de financement et de contrôle, ainsi qu'une perte de sens pour les acteur-trice-s de terrain.
- Les processus décisionnels et communicationnels fortement « *top-down* » sont peu pertinents pour une structure qui doit s'adapter à de nouveaux défis sociaux et missions publiques. Les équipes semblent ainsi parfois peiner à comprendre les décisions et orientations prises. Cette problématique peut ainsi conduire à une certaine résistance et à la difficulté d'appliquer concrètement sur le terrain les stratégies décidées par le politique et le service. Une gouvernance plus participative et horizontale serait souhaitée du point de vue de l'auditeur.

---

<sup>5</sup>Le chef de service, les deux adjoint-e-s, les cinq chef-fe-s d'office et responsables d'unité, les huit responsables d'équipe, ainsi que 13 collaborateur-trice-s sélectionné-e-s par l'auditeur pour former un panel représentatif.

#### **4.3.2. Visite non annoncée au SPAJ par la SCOGES DFDS**

La SCOGES DFDS a rencontré douze collaborateur-trice-s du SPAJ issu-e-s de l'OSAE et de l'OPE le 10 mai 2023. Elle avait, auparavant, consacré une séance complète à la préparation de cette rencontre et à la définition de la méthodologie des entretiens.

Il faut en particulier relever que quatre collaborateur-trice-s n'étaient pas présent-e-s sur les lieux au moment de la visite et qu'ils et elles se sont volontairement présenté-e-s en dehors de leurs horaires de travail, pour témoigner.

La SCOGES DFDS a ensuite débriéfé lors de sa séance du 23 mai 2023. Ici encore, des problématiques sensibles liées à des personnes en particulier au sein du service ne seront pas traitées dans le présent rapport, mais continuent de faire l'objet d'un suivi rapproché.

Les auditions des collaborateur-trice-s ont permis de constater que les résultats de l'audit ont été vécus globalement comme un soulagement. Par contre, une part significative des personnes entendues a remis en cause la manière dont le département a communiqué ces résultats (séance du département et du personnel avec présentation en direct de l'audit sans avoir un temps de réflexion avant le moment d'échange). Des éléments du rapport d'audit ont été masqués en amont de cette présentation, donnant au personnel l'impression d'une gestion des problématiques par le haut, sans tenir compte de la situation sur le terrain.

##### **4.3.2.1. Méthodologie**

La SCOGES DFDS s'est donné pour objectif de rencontrer un échantillon représentatif d'employé-e-s du « terrain » issu-e-s de l'OSAE et de l'OPE, ainsi que des membres de la direction des offices et du service.

La visite non annoncée et les entretiens se sont déroulés sur un jour, sur le site de l'OPE Littoral Est et Val-de-Ruz constitué de 19 collaborateur-trice-s sur les 60 que compte l'office. La cheffe de département et son secrétaire général ont été informés confidentiellement des modalités de cette visite. À la demande de la SCOGES DFDS, le département a envoyé un courriel au chef de service, puis aux employé-e-s, respectivement deux heures et une heure avant le début de la visite.

La journée devait débiter par une présentation de la SCOGES DFDS et ses missions aux collaborateur-trice-s et se poursuivre par les entretiens individuels, avec pour moitié des volontaires et pour moitié des personnes choisies de manière aléatoire. Les entretiens devaient être menés avec des personnes ayant travaillé plus d'un an dans le service.

Les entretiens du matin devaient être conduits par les membres de la SCOGES DFDS de manière séparée en récoltant des informations sur la fonction de la personne au sein de l'office, sur la situation de travail et son évolution, ainsi qu'en lui posant des questions ouvertes à propos de l'audit externe. L'après-midi devait être consacré à des entretiens d'approfondissement, menés par les trois membres de la SCOGES DFDS ensemble, avec un échantillon de personnes parmi celles entendues le matin.

Le jour en question, à l'arrivée de la sous-commission, il a été constaté que la méthodologie devait être adaptée. La topologie des lieux (bureaux éparpillés dans d'anciens appartements et répartis dans plusieurs immeubles) et l'absence d'une partie du personnel au gré de la journée ont conduit les membres de la SCOGES DFDS à mener ses entretiens ensemble, sans faire de distinction entre les entretiens du matin et ceux de l'après-midi. Ce sont finalement 12 entretiens d'une vingtaine de minutes qui ont été effectués de manière aléatoire avec les personnes présentes dans les différents bureaux. Les entretiens ont été réalisés de la manière la moins directive possible, en n'orientant que sur l'audit externe, sur le fonctionnement du service et sur l'évolution de la situation lors des derniers mois. Les employé-e-s questionné-e-s parlaient souvent de

manière spontanée et il était mis fin à l'entretien dès que la personne entendue considérait avoir dit tout ce qui était essentiel de son point de vue.

#### 4.3.2.2. Observations liées à l'office de protection de l'enfant (OPE)

Les entretiens avec les employé-e-s de l'OPE ont permis de mettre en évidence deux champs de tension intrinsèquement liés : le premier en lien avec l'organisation du service et de l'office, le second en lien avec les politiques publiques à mettre en œuvre.

##### *a) Une organisation morcelée*

L'OPE est vécu par les membres du personnel comme un office morcelé. D'un point de vue géographique d'abord, avec deux sites à Neuchâtel et un à La Chaux-de-Fonds, tous trois considérés par certain-e-s comme ayant des cultures de travail et des compositions différentes en termes d'âge et d'ancienneté. Les équipes de ces sites ne se rencontrent que très peu (au maximum deux ou trois fois par année).

Un morcellement topographique est aussi constaté à l'intérieur même du site visité : les bureaux sont répartis dans plusieurs bâtiments et se trouvent à tous les étages, dans d'anciens appartements. Il arrive ainsi que certain-e-s collaborateur-trice-s ne se croisent pas pendant plusieurs jours. Par ailleurs, ils et elles considèrent qu'aucun véritable espace de pause ou de rencontre n'existe.

Le morcellement est également hiérarchique, avec de nombreux étages décisionnels au-dessus des intervenant-e-s en protection de l'enfant (IPE), tant au niveau de l'office que du service. Il est relevé qu'il est souvent nécessaire de passer par plusieurs, voire par tous les échelons, « pour ne vexer personne ». La structure, considérée comme un millefeuille décisionnel très pyramidal, est décrite comme pouvant avoir comme conséquences de ralentir la prise de décisions importantes pour un enfant et d'aboutir à des positions contradictoires.

Enfin, le morcellement est décisionnel, puisque plusieurs autorités ou entités administratives interviennent. Si l'OPE s'occupe du suivi des jeunes et de la mise en œuvre opérationnelle de mesures, ces dernières sont ordonnées par l'Autorité de protection de l'enfant et de l'adulte<sup>6</sup> (APEA), alors que la planification des places en institutions ou familles d'accueil est du ressort de l'OSAE. À ces autorités s'ajoutent, selon les personnes auditionnées, la hiérarchie du service et l'unité financière, garantes de la mise en œuvre des décisions politiques et du respect du cadre budgétaire. Ce morcellement semble interpeller fortement les IPE. Certaines personnes auditionnées évoquent, sans donner d'élément concret, des situations dans lesquelles des décisions judiciaires ne seraient pas respectées ou dans lesquelles il ne serait pas tenu compte de l'intérêt supérieur de l'enfant pour des raisons financières ou politiques.

##### *b) Des tensions dues à des politiques sous-jacentes*

La réforme SPEJ, introduite en 2019, se trouve au centre de nombreuses inquiétudes de la part du personnel de l'OPE. Si plusieurs acteur-trice-s du terrain relèvent l'importance de repenser les placements et de travailler au maximum avec le milieu familial pour tenter d'éviter un placement, ils et elles évoquent une difficulté à trouver les places adaptées en institution pour certain-e-s jeunes. D'autre part, ils et elles indiquent que la recherche de familles d'accueil ne porte pour l'instant pas ses fruits et que les rares familles disponibles sont des proches de l'enfant à placer.

Certaines personnes auditionnées relèvent qu'en cas de besoins de placement particuliers (par exemple, dans une structure d'éducation spécialisée semi-fermée comme Time Out à Fribourg), les institutions idoines n'existent pas dans notre canton et les placements hors canton restent marginaux (notamment pour des raisons financières, selon les personnes interrogées). De même, elles considèrent que les freins administratifs et financiers posent problème lorsqu'il est nécessaire de combiner

---

<sup>6</sup> Autorité judiciaire présidée par un juge dans le canton de Neuchâtel.

plusieurs mesures pour faire face à des cas spécifiques. Un exemple a été donné avec la problématique de la transition entre une mesure de placement et le retour en famille, où l'existence d'une structure d'accueil mère-enfant permettrait d'éviter un changement trop abrupt qui complique parfois le retour en famille.

*c) Des difficultés de coordination entre les autorités*

Des difficultés de coordination sont également relevées entre les autorités. Selon certaines personnes auditionnées, le passage d'enfants suivis à l'âge adulte, avec la mise en place probable d'une curatelle pour adulte, est parfois très compliqué. Ces personnes évoquent, sans élément concret, que des décisions judiciaires, en particulier de l'APEA, ne seraient pas toujours respectées, soit par manque de places, soit en raison d'un retard dans la mise en œuvre des places (par exemple, familles d'accueil payées par l'OSAE bien après la date prévue par la décision judiciaire).

*d) Des lacunes statistiques*

Au niveau statistique, la SCOGES DFDS a compris que les non-placements (placements jugés nécessaires par les IPE, mais non réalisés pour diverses raisons) ne sont pas comptabilisés. Il semblerait, en effet, qu'un formulaire de placement n'est rédigé que si une solution est finalement trouvée, même avec du retard. Dans les cas où le placement jugé pertinent n'a pas pu avoir lieu, aucun formulaire n'est rempli, ce qui ne fournit pas d'indication statistique fiable quant au nombre de places manquantes en institutions par catégorie.

*e) Des enjeux financiers*

Enfin, selon les propos des personnes auditionnées, c'est d'un point de vue financier que se cristallisent les problématiques dans le respect des intérêts supérieurs de l'enfant. L'Arrêté concernant la participation financière journalière des parents aux frais de placement et le financement des familles d'accueil avec hébergement ([RSN 400.100](#)) est au cœur de ces questions. Ce dernier prévoit la participation financière des parents d'enfants placés. Il revient souvent aux IPE d'expliquer aux parents que leur enfant doit être placé afin de le protéger, mais également de les informer des conséquences financières de cette décision. Or, cette participation peut être relativement importante dans certains cas. Cette situation complique énormément la relation entre les IPE et les parents.

4.3.2.3. Observations liées à l'office des structures d'accueil extrafamilial et des institutions d'éducation spécialisée (OSAE)

Sans entrer dans les détails de cette problématique, suivie attentivement par la SCOGES DFDS dans le cadre de son mandat de haute surveillance, on ne peut évoquer l'OSAE sans mentionner que cet office a traversé des périodes très compliquées depuis de nombreuses années. Des tensions liées à des problèmes de management et un nombre anormal de démissions sont à déplorer.

Il ressort des entretiens que la charge de l'OSAE s'est largement accrue ces dernières années, en raison des nouvelles missions qui lui ont été confiées (par exemple, le contrôle des institutions d'éducation spécialisée) et de la complexification des règles à appliquer. Il faut ajouter à cela que la forte rotation de personnel a induit un besoin de formation accru et une baisse momentanée de la productivité. Il apparaît qu'un renforcement des équipes de terrain est largement souhaité à l'OSAE.

Les problématiques liées aux questions financières, à la coordination entre autorités ou encore aux difficultés d'application des nouvelles réformes sont également soulignées à l'OSAE. On sent en effet parmi le personnel de l'OSAE une forte volonté d'effectuer un travail de haute qualité dans un domaine essentiel et sensible, sans qu'il bénéficie toutefois des outils institutionnels et ressources nécessaires.

#### 4.3.2.4 Observations liées au service de la protection de l'adulte et de la jeunesse (SPAJ)

Une grande partie des entretiens ont pointé, au même titre que l'audit externe, des problématiques de management dépassant le cadre hiérarchique des offices. Des problèmes de communication, des tensions et des cloisonnements influant défavorablement sur la bonne marche du service ont été relevés par des collaborateur-trice-s du service. Certaines personnes se sont même plaintes de décisions internes arbitraires et peu transparentes.

## 5. MESURES PRISES PAR LE CONSEIL D'ÉTAT À LA SUITE DE L'AUDIT EXTERNE

### 5.1 Création de groupes de travail

Suite à l'audit externe, le DFDS et le SPAJ ont élaboré un plan d'action. Celui-ci a été présenté à l'ensemble du personnel du service le 11 janvier 2023, en même temps que les résultats de l'audit externe. Ce dernier, caviardé par le service juridique de l'État (SJEN) afin de respecter le principe de protection de la personnalité, a été transmis aux collaborateur-trice-s. Trois groupes de travail ont été créés avec pour objectif de proposer des pistes d'amélioration concrètes jusqu'à fin juillet 2023. Les groupes « climat de travail » et « processus », composés de collaborateur-trice-s, ont intégré un représentant du secrétariat général du DFDS.

Le groupe « organisation » était composé de la cheffe du DFDS, du secrétaire général du DFDS, du conseiller stratégique du DFDS et du chef du SPAJ. La cheffe de service adjointe ainsi qu'un-e représentant-e du service des ressources humaines de l'État (SRHE) ont ponctuellement assisté aux réunions de ce groupe de travail, qui s'est attelé à proposer une nouvelle organisation. Celle-ci a été adoptée par le Conseil d'État le 20 septembre 2023.

Les groupes « climat de travail » et « processus » se sont rencontrés à cinq reprises. Chaque rencontre a fait l'objet d'un procès-verbal mis à disposition de l'ensemble des collaborateur-trice-s afin que chacun-e puisse faire part de ses remarques en vue de la séance suivante. Il ressort des procès-verbaux de ces groupes que les collaborateur-trice-s tirent un bilan positif de la démarche.

### 5.2 Inventaire des mesures à prendre

Un tableau élaboré par le DFDS (cf. annexe 5) fait l'inventaire des mesures retenues pour faire suite aux recommandations de l'audit externe. Ces mesures ont été présentées oralement le 15 février 2023 à la SCOGES DFDS. Une partie des propositions proviennent des trois groupes de travail internes. Ces mesures et leur efficacité seront commentées dans le cadre des observations de la SCOGES DFDS.

En parallèle du travail des groupes, des objectifs personnels ont été fixés à certain-e-s collaborateur-trice-s et des mesures de coaching ont été déployées.

Le DFDS et le SPAJ ont signalé à la SCOGES DFDS que la situation de l'unité de promotion et de soutien aux activités de la jeunesse mériterait également une attention particulière. La sous-commission se penchera sur cette question à futur.

### **5.3 Nouvel organigramme du SPAJ (annexe 4)**

Il faut en particulier noter que le nouvel organigramme du service a été annoncé publiquement le 22 septembre 2023, alors que les travaux de la SCOGES DFDS étaient en cours. On remarque que cette réorganisation implique la suppression de trois postes, ceux du chef de service adjoint, de la cheffe-adjointe de l'OPE, ainsi que du chef de l'OSAE.

## **6. PROBLÈMES IDENTIFIÉS PAR LA SOUS-COMMISSION**

La démarche adoptée par la sous-commission, en privilégiant une approche de terrain et des entretiens avec les collaborateur-trice-s de tous les échelons hiérarchiques lors d'une visite non annoncée, permet aux politiciens de milice que nous sommes de se faire une idée précise et directe d'une problématique détectée préalablement dans le fonctionnement d'une entité étatique.

Le temps nécessaire à ces investigations (une journée entière d'entretiens, des dizaines d'heures de séances de préparation et d'entretiens, rédaction du rapport, etc.) représente un véritable défi compte tenu des ressources temporelles limitées des miliciens en charge de ces tâches.

Outre ces considérations générales sur sa méthode de travail, la SCOGES DFDS émet les observations suivantes, prises après avoir entendu, le 8 septembre 2023, le chef de service, les chefs d'office ainsi que la cheffe de département et, à une autre occasion, d'autres membres du personnel du service.

### **6.1. Structure fonctionnelle du service**

#### **6.1.1. Observations de la sous-commission**

Les entretiens ont permis de mettre en évidence une hiérarchie pyramidale ou en « millefeuille » qui, du point de vue de la sous-commission, ne correspond pas toujours à la gestion d'un service qui a en soi la taille et l'inertie d'un « paquebot », en particulier sous l'angle de la diversité des missions et des processus à gérer au sein d'une même entité. La nécessité pour les acteur-trice-s du terrain, en particulier à l'OPE, de recourir souvent à la voie hiérarchique intégrale pour faire progresser des dossiers nécessitant des réactions rapides amène certain-e-s IPE à se questionner sur la qualité du travail social qu'il leur est véritablement possible d'effectuer.

La SCOGES DFDS estime qu'il existe un manque d'autonomie des acteur-trice-s les plus proches du terrain et possédant la connaissance fine des dossiers, notamment en raison de la forte implication de la hiérarchie du service dans le travail opérationnel.

#### **6.1.2. Mesure prise par le DFDS et validée par le Conseil d'État**

Les mesures inventoriées par le DFDS semblent pertinentes en termes de management dans une situation où la structure hiérarchique est largement questionnée. Elles ne sauraient toutefois occulter le problème structurel et plus profond lié à l'organisation et à la taille du SPAJ et à la diversité de ses missions.

Le Conseil d'État a validé une réorganisation du service et de son organigramme afin notamment de prévoir que les responsabilités liées aux finances, aux ressources humaines, à l'accueil extrafamilial de jour, aux prestations socio-éducatives et de la déléguée à la jeunesse puissent être rendues transversales et placées sous la responsabilité de deux chef-fe-s de service adjoint-e-s.

La sous-commission se montre critique envers cette réorganisation pour les raisons suivantes :

- Alors que des groupes de travail comprenant des représentant-e-s des employé-e-s étaient en place pour faire suite à l'audit, l'ensemble de la réorganisation du SPAJ a été mis sur pied dans un groupe formé uniquement de représentant-e-s de l'état-major du DFDS et du chef du SPAJ. Ainsi, la mesure la plus incisive prise à la suite de l'audit externe n'a pas fait l'objet d'une réflexion, ni même d'une consultation au sein du service.
- Se basant sur ses observations et entretiens, la sous-commission ne peut exclure à ce stade que le nouvel organigramme et ses implications aient eu pour but secondaire de renforcer la hiérarchie actuelle du service en se séparant de fonctions / collaborateur-trice-s représentant des obstacles à ses yeux.
- Du point de vue des sous-commissaires, le nouvel organigramme ne semble que partiellement répondre aux recommandations de l'audit externe. On constate en effet que les critiques liées à la structure pyramidale du SPAJ se trouvent aujourd'hui renforcées. Plusieurs domaines qui disposaient jusqu'alors d'une certaine autonomie au sein du service (par exemple, sous la forme d'un office pour l'OSAE) se retrouvent aujourd'hui directement subordonnés à la direction du service. Cette dernière dispose désormais de compétences dans des domaines dépassant de loin les fonctions stratégiques et d'impulsion que devrait avoir la direction d'un service. On a ainsi l'impression que pour pallier le problème de la longue chaîne hiérarchique au-dessus des acteur-trice-s de terrain, la solution rapprochant l'état-major du terrain plutôt qu'une autonomisation de celui-ci a été favorisée.
- La SCOGES DFDS tient aussi à souligner son étonnement quant à une vaste réorganisation du service adoptée par le Conseil d'État, alors même que ce dernier savait que la COGES avait demandé un rapport sur le fonctionnement du SPAJ. On pourrait penser qu'il a été tenté de « couper l'herbe sous le pied » de la COGES.

## **6.2. Structure géomorphologique du service**

### **6.2.1. Observations de la sous-commission**

Tant l'audit externe que les observations de la SCOGES DFDS ont permis de mettre en évidence un morcellement du service sur le territoire cantonal et au sein des bâtiments occupés (bureaux séparés à des étages différents, manque d'espaces communs...). Ces morcellements, accrus par un manque de lieux et d'occasions pour échanger, conduisent à un manque de compréhension d'une ligne générale du service par le personnel et peuvent parfois rendre difficiles les relations entre entités ou niveaux hiérarchiques.

La SCOGES DFDS tient toutefois à souligner que la présence d'un service sur plusieurs sites dans le canton n'est en soi par un frein au bon fonctionnement de celui-ci tant qu'il existe suffisamment de mesures (communication, événements) pour assurer une unité d'action et tant que chaque site dispose d'une autonomie suffisante pour se former une identité propre.

La SCOGES DFDS estime également que la communication entre le DFDS, la hiérarchie et le reste du personnel devrait être améliorée pour assainir l'atmosphère de travail et le fonctionnement du service. En effet, la SCOGES DFDS a pu constater à plusieurs reprises une intégration limitée du personnel dans les différents processus, démontrant une culture de service de type « *top-down* », alors qu'une plus grande horizontalité favoriserait la cohésion d'équipe.

### **6.2.2. Mesures y relatives prises par le DFDS**

Les mesures proposées par le groupe de travail « climat de travail », composé notamment de représentant-e-s du personnel du SPAJ, vont dans le sens d'un renforcement de la cohésion du service : réaménagement des cafétérias et des locaux, notamment afin de favoriser les rencontres informelles, mise sur pied d'un colloque cantonal du service ou encore élargissement du cadre donné aux sorties d'équipe. On peut lire dans le tableau de suivi de mesures que le réaménagement de la cafétéria du site de La Chaux-de-Fonds a été refusé pour des raisons techniques et que plusieurs mesures doivent encore être mises en œuvre.

Il faut souligner que, lors d'une rencontre ultérieure avec des membres du personnel du SPAJ, les mesures précitées ont été jugées comme positives mais insuffisantes pour répondre à une problématique structurelle considérée comme plus profonde.

### **6.3. Outils de pilotage, d'évaluation et de contrôle**

#### **6.3.1. Observations de la sous-commission**

Plusieurs assertions inquiétantes ont été exprimées par le personnel, mais leur ampleur semble difficile à estimer faute d'indicateurs statistiques ou de suivi de tels indicateurs par une entité autonome. Ce constat a été fait dans les trois domaines suivants :

- En lien avec les effets de la réforme SPEJ, le manque de places en familles d'accueil et dans les institutions spécialisées a été relevé de nombreuses fois, mais n'est pas documenté de manière chiffrée. Il semblerait en effet que lorsqu'un placement spécifique est préconisé mais qu'il ne peut pas être réalisé, l'enfant est placé ailleurs, « faute de mieux ». De tels placements « inopportuns » sont comptabilisés comme des placements « réussis ». Des transitions difficiles entre la protection de l'enfant et de l'adulte sont parfois observées, ou encore l'impossibilité administrative, dans certains cas, de cumuler plusieurs mesures pourtant nécessaires (par exemple, suivi parent-enfant au terme de la fin d'un placement). Dans un domaine hautement sensible comme l'est celui de la protection de l'enfance, il serait essentiel de disposer d'outils de pilotage solides pour évaluer les besoins réels de placement, pour déterminer si les enfants sont toujours placés dans le milieu le plus adapté à leur situation et s'il manque de places dans lesdits milieux.
- Plusieurs personnes ont également souligné que des décisions judiciaires, rendues essentiellement par l'Autorité de protection de l'enfant et de l'adulte (APEA), ne sont pas systématiquement respectées dans leur exécution (financement tardif d'une mesure figurant dans la décision, prise d'initiative sur des mesures exclusivement du ressort d'un-e juge, irrespect de décisions en lien avec le droit de visite de parents...). Ces cas, non approfondis par la SCOGES DFDS pour le moment, doivent faire l'objet d'une vérification auprès des autorités judiciaires avant que la COGES s'en saisisse éventuellement.
- En termes de ressources humaines, la SCOGES DFDS a constaté l'existence du grand nombre d'indicateurs mis à disposition de la hiérarchie par le SRHE. Elle s'interroge davantage sur le suivi de ces indicateurs et les paliers à partir desquels une investigation indépendante devrait être menée. La SCOGES DFDS a constaté que, dans certains cas, les indicateurs (par exemple, taux de rotation) ont montré des valeurs inquiétantes qui auraient pu et dû amener la hiérarchie à mandater un audit sensiblement plus tôt que cela n'a été fait.

### **6.3.2. Mesures y relatives prise par le DFDS**

L'audit externe recommandait la mise sur pied d'un dispositif de suivi des indicateurs relatifs à la santé au travail. La mesure mise en œuvre par le DFDS s'est limitée à la mise à jour du manuel sur la santé et la sécurité au travail destiné au personnel. Cette mesure ne répond que très partiellement à la recommandation de l'audit.

Le DFDS a souligné le fait qu'en matière de développement des places en familles d'accueil, le canton est dépendant de la capacité et de la volonté des habitant-e-s à se mobiliser.

Le DFDS a aussi indiqué que les indicateurs en matière de ressources humaines (RH) sont traités chaque année. Cette affirmation interpelle la SCOGES DFDS, puisque les problèmes identifiés perdurent depuis plusieurs années.

Le DFDS a expliqué à la SCOGES DFDS que, souvent, les formulaires « MASE »<sup>7</sup> n'étaient pas remplis intégralement. La seconde partie de ce formulaire consiste en l'indication de la mesure de placement préconisée. Or, il semblerait que cette seconde partie ne soit remplie que lorsque le placement est assuré, induisant ainsi un biais statistique important.

Finalement, la sous-commission ne constate aucune mesure concrète prévue en lien avec ses autres observations.

## **7. OBJETS DÉPOSÉS PAR LA COMMISSION**

Compte tenu des problèmes identifiés par la SCOGES DFDS, et sur la base de ses observations, la commission propose au Grand Conseil d'accepter les objets ci-après.

### **7.1. Injonction n°1 au sens de l'article 87 OGC (annexe 1) Structure fonctionnelle du service**

La COGES estime que les points soulignés dans l'audit ainsi que dans les investigations de la SCOGES DFDS démontrent la nécessité d'un profond changement structurel du SPAJ. Le nouvel organigramme semble renforcer la conviction que les dynamiques négatives intrinsèques au service sont dues à l'étendue de son champ d'action et à l'importance des responsabilités qu'il cumule. La grande taille du service implique directement une chaîne hiérarchique plus longue. Or, l'accumulation de niveaux hiérarchiques est identifiée par les acteur-trice-s du terrain comme l'une des principales problématiques du SPAJ.

La SCOGES DFDS estime que la taille, le fonctionnement et la diversité des missions du SPAJ soulèvent des questions importantes en termes d'efficience. Cette situation nécessite une analyse indépendante et poussée du fonctionnement. La SCOGES DFDS va jusqu'à s'interroger quant à la nécessité de réorganiser le SPAJ en entités plus petites.

À noter que, lors de la séance de la COGES du 20 février 2024, le département a annoncé une stabilité des effectifs du service en 2023. La commission a toutefois obtenu des renseignements externes lui confirmant que plusieurs démissions avaient eu lieu au SPAJ depuis le début de l'année 2024. Cette information a été corroborée par le département et confirme à la COGES la nécessité d'accepter cette injonction.

**Pour le bien des collaborateur-trice-s et des usager-ère-s, une évaluation de la structure, du fonctionnement et de la gouvernance du SPAJ, au sens des constats**

---

<sup>7</sup>Un courrier du pédiatre de l'enfant, d'un-e autre médecin (pédopsychiatre) ou d'un-e intervenant-e en protection de l'enfant de l'office de protection de l'enfant (OPE) certifiant et motivant la nécessité d'un encadrement ou d'un accueil spécifique de l'enfant.

**du présent rapport et de l'audit Vicario, sera confiée à un organe externe et indépendant dès l'adoption, par le Grand Conseil, de la présente injonction.**

Suivi : lorsque les résultats de l'évaluation seront connus, ils seront présentés immédiatement à la COGES.

La formulation définitive adoptée par la commission figure en annexe 1 du présent rapport.

## **7.2. Injonction n°2 au sens de l'article 87 OGC (annexe 2)**

### **Outils de pilotage, d'évaluation et de contrôle**

Il est attendu que des indicateurs objectifs à même de suivre l'évolution des politiques publiques du SPAJ soient établis. Ils devront en particulier permettre d'assurer le suivi de la réforme SPEJ, notamment en lien avec les placements jugés nécessaires par les IPE, par les autorités judiciaires ou par avis médical, mais considérés comme impossibles pour des raisons autres que celles liées au bien-être de l'enfant. Ces indicateurs auront pour focale le principe de l'intérêt supérieur de l'enfant et seront développés avec une entité indépendante de l'administration cantonale.

**Des indicateurs statistiques permettant de cerner les politiques publiques déployées par le SPAJ, en particulier à l'aune du bien de l'enfant, seront définis, et surtout appliqués, de manière transparente et efficace.**

Suivi : la sous-commission suivra l'application de cette injonction dans le courant de l'année 2025 et les indicateurs développés seront présentés dans le cadre du rapport d'évaluation de la réforme SPEJ.

La formulation définitive adoptée par la commission figure en annexe 2 du présent rapport.

## **7.3. Postulat (annexe 3)**

### **Monitoring des ressources humaines au sein de l'administration cantonale**

En matière de suivi RH, la qualité des indicateurs existants est établie. En revanche, le suivi de ces indicateurs et les niveaux devant amener le département, voire le Conseil d'État, à se questionner doivent être précisés. Le Grand Conseil doit recevoir un rapport sur les processus existant actuellement en matière de suivi RH pour l'ensemble de l'État. Dans ce rapport, le Conseil d'État devra également analyser la possibilité d'avoir recours à un organe indépendant de suivi de la santé et de la sécurité du personnel de l'État.

**Le Conseil d'État est prié de présenter, dans un rapport au Grand Conseil, la manière dont le monitoring des ressources humaines de l'État est fait actuellement, notamment lorsque les indicateurs statistiques révèlent des chiffres inquiétants. Le Conseil d'État doit également étudier la possibilité de faire appel à un organe indépendant de suivi de la santé et de la sécurité du personnel de l'État, pouvant notamment recevoir des plaintes anonymes et émettre des recommandations formelles.**

La formulation définitive adoptée par la commission figure en annexe 3 du présent rapport.

## **8. AUTRES DEMANDES ADRESSÉES AU CONSEIL D'ÉTAT**

### **8.1. Demande n°1**

Amélioration du climat de travail

**La commission demande au Conseil d'État de l'informer sur l'amélioration du climat de travail dans le courant du 1<sup>er</sup> trimestre 2025 au plus tard.**

Plusieurs mesures ayant été identifiées par le personnel lui-même comme étant importantes, il s'agira de les mettre rapidement en œuvre et de questionner le refus de la prise en charge de l'une de ces demandes (réaménagement de la cafétéria du site de La Chaux-de-Fonds).

Les mesures identifiées par le groupe de travail « climat du travail » doivent être mises en œuvre en 2025 au plus tard et la pertinence d'un éventuel refus de certaines d'entre elles évaluées par le Conseil d'État à l'aune des commentaires ci-dessus.

De plus, il est attendu de la part du département une amélioration des processus relationnels et communicationnels entre les différents niveaux hiérarchiques.

### **8.2. Demande n°2**

Contrôle et suivi des décisions judiciaires

**Il est demandé au Conseil d'État de présenter à la COGES un processus de contrôle des décisions judiciaires efficace. Le suivi des décisions judiciaires devrait quant à lui être effectué par une entité indépendante de l'administration cantonale, dans la mesure où il viserait à garantir la séparation des pouvoirs.**

De son côté, la COGES adressera un courrier au Conseil de la magistrature pour l'inviter à vérifier la survenance d'éventuelles violations de décisions judiciaires, en particulier dans le domaine de la protection de l'enfant.

## **9. CONCLUSION**

Le travail de la SCOGES DFDS a permis de confirmer globalement les constats de l'audit indépendant. Force est toutefois de constater que les mesures prises et envisagées à la suite de l'audit semblent aujourd'hui insuffisantes, voire, pour l'une d'entre elles notamment, adoptées dans une certaine précipitation et sans consultation préalable des acteur-trice-s concerné-e-s par la protection du bien de l'enfant.

Faisant siennes les conclusions de la SCOGES DFDS, la commission précise que, malgré ces constats, l'ensemble du personnel du SPAJ a, parfois dans des conditions difficiles, continué à offrir les prestations essentielles que l'on attend du SPAJ à la population. La commission est convaincue par la capacité de résilience du personnel, mais reste persuadée que la structure du SPAJ doit être questionnée afin de permettre la bonne réalisation des missions qui lui incombent. Elle souhaite, tant pour les bénéficiaires que pour le personnel du SPAJ, la création d'entités plus petites, proches du terrain, moins hiérarchisées et moins morcelées.

Les travaux menés ont également mis en évidence la nécessité d'établir de meilleurs processus de suivi indépendant des ressources humaines. Cette constatation s'applique probablement à l'ensemble de l'administration cantonale.

La commission tient à souligner une fois encore que les considérations humaines doivent rester au centre des missions liées à la protection de l'enfant et de l'adulte. Les contingences administratives, financières ou managériales doivent quant à elles rester

transparentes et faire l'objet d'un débat public lorsqu'elles peuvent altérer le cœur des politiques publiques déployées.

## **10. PRÉAVIS SUR LE TRAITEMENT DU PROJET (art. 272ss OGC)**

À l'unanimité des membres présents, la commission propose que le projet soit traité par le Grand Conseil en débat libre.

## **11. INJONCTIONS ET POSTULAT DÉPOSÉS PAR LA COMMISSION** (cf. annexes)

À l'unanimité, la commission propose au Grand Conseil d'accepter l'injonction n°1, du 26 mars 2024, Structure fonctionnelle du service.

À l'unanimité, la commission propose au Grand Conseil d'accepter l'injonction n°2, du 26 mars 2024, Outils de pilotage, d'évaluation et de contrôle.

À l'unanimité, la commission propose au Grand Conseil d'accepter le postulat 24.142, du 26 mars 2024, Monitoring des ressources humaines au sein de l'administration cantonale.

Conformément à l'article 166 OGC, la commission demande au bureau du Grand Conseil de bien vouloir traiter avec urgence ce rapport, en l'inscrivant à l'ordre du jour de la session d'avril 2024.

La commission a adopté le présent rapport à l'unanimité, le 26 mars 2024.

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

Neuchâtel, le 26 mars 2024

Au nom de la commission  
de gestion et d'évaluation :  
*La présidente,*                      *Le rapporteur,*  
C. CHOLLET                              R. DUBOIS

26 mars 2024

ad 24.603

**Injonction de la commission de gestion et d'évaluation**

**Structure fonctionnelle du service**

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.

Première signataire : Clarence Chollet, présidente de la commission.

26 mars 2024

ad 24.603

**Injonction de la commission de gestion et d'évaluation**

**Outils de pilotage, d'évaluation et de contrôle**

Le Grand Conseil enjoint au Conseil d'État à définir des indicateurs statistiques permettant de cerner les politiques publiques déployées par le SPAJ, en particulier à l'aune du bien de l'enfant. Il veillera en outre à ce que ces derniers soient appliqués, de manière transparente et efficace.

Le Conseil d'État présentera l'application de cette injonction dans le courant de l'année 2025 à la COGES, et les indicateurs développés seront présentés dans le cadre du rapport d'évaluation de la réforme SPEJ.

Première signataire : Clarence Chollet, présidente de la commission.

26 mars 2024

**24.142**  
ad 24.603

### **Postulat de la commission de gestion et d'évaluation**

#### **Monitoring des ressources humaines au sein de l'administration cantonale**

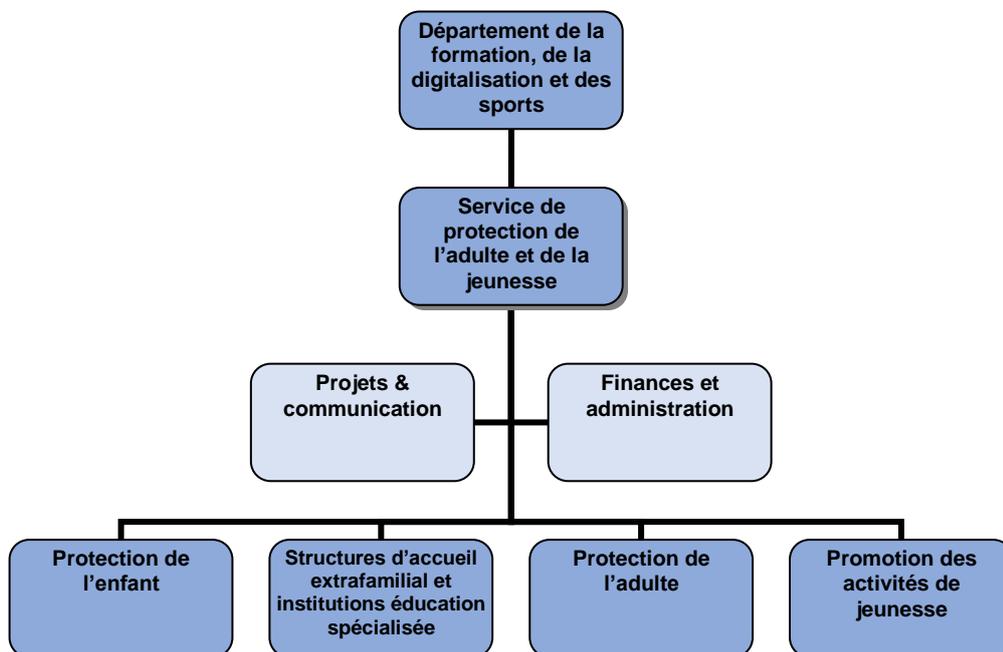
Le Conseil d'État est prié de présenter, dans un rapport au Grand Conseil, la manière dont le monitoring des ressources humaines de l'État est fait actuellement, notamment lorsque les indicateurs statistiques révèlent des chiffres inquiétants. Le Conseil d'État doit également étudier la possibilité de faire appel à un organe indépendant de suivi de la santé et de la sécurité du personnel de l'État, pouvant notamment recevoir des plaintes anonymes et émettre des recommandations formelles.

#### *Développement*

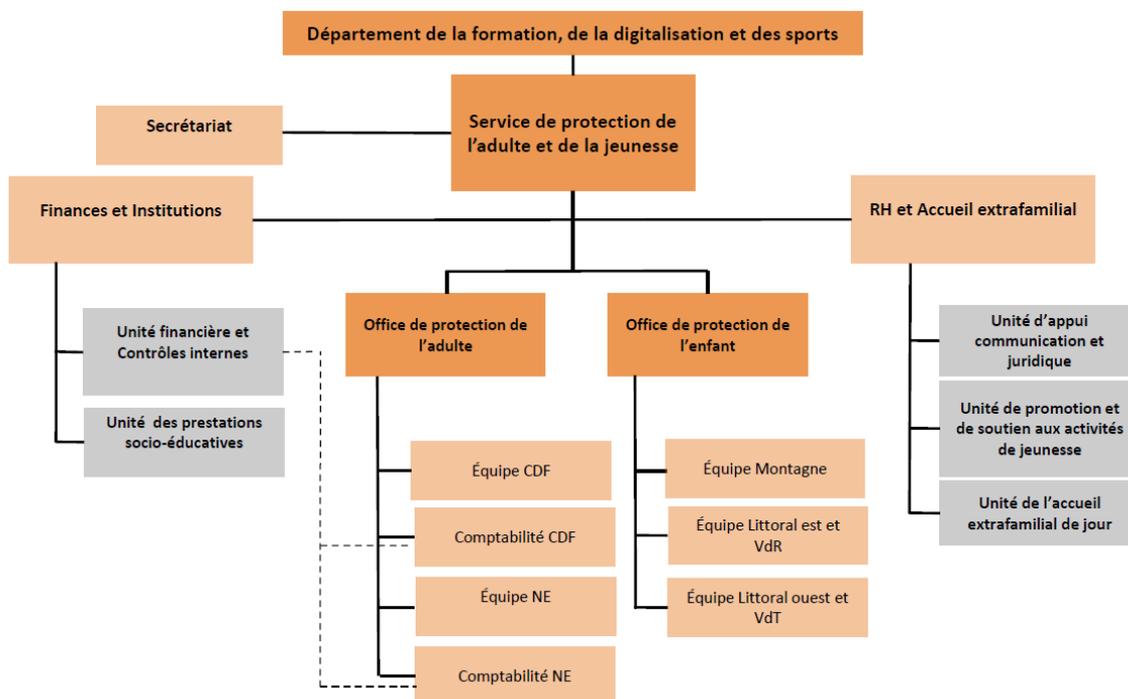
En matière de suivi des ressources humaines, la qualité des indicateurs existants est établie. En revanche, le suivi de ces indicateurs et les niveaux devant amener le département, voire le Conseil d'État, à se questionner, doivent être précisés. Le Grand Conseil doit recevoir un rapport sur les processus existants actuellement en matière de suivi des ressources humaines pour l'ensemble de l'État. Dans ce rapport, le Conseil d'État devra également analyser la possibilité d'avoir recours à un organe indépendant de suivi de la santé et de la sécurité du personnel de l'État.

Première signataire : Clarence Chollet, présidente de la commission.

Organigramme du SPAJ jusqu'au 22 septembre 2023



Nouvel organigramme



## Annexe 5

No	Recommandations	Mesures prises ou envisagée	Remarques initiales au 23.08.2023	Échéances au 31.08.2023	Statut au 23.10.2023
1.	<b>Clarification des questions stratégiques (primauté des systèmes, des pouvoirs et des décisions) - Clarifier l'organe supérieur de surveillance</b>	1. Expliquer le principe de la séparation des pouvoirs aux collaborateur-trice-s.		Séance Audit 2 du 20.09.2023	Terminé
2.	<b>Redistribuer les rôles et responsabilités au niveau de la gouvernance du service, de l'encadrement et des collaborateur-trice-s</b>	1. Réorganiser le service (GT « Réorganisation »).	Nouvel organigramme.		En cours
3.	<b>Repenser les compétences et processus décisionnels</b>	1. Réorganiser le service (GT « Réorganisation ») ; 2. Renforcer les compétences des collaborateur-trice-s en assurant la sécurité nécessaire à la réalisation de leurs missions (GT « Climat de travail ») ; 3. Simplifier et renforcer les compétences des IPE dans le processus de placement d'urgence (GT « Processus et charge de travail ») ; 4. Simplifier et redéfinir les compétences des IPE, respectivement de l'UF, dans le processus relatif à la contribution des parents aux frais de placement (RSN 400.100 (GT « Processus et charge de travail ») ; 5. Simplifier et redéfinir le processus d'indication de placement d'enfant en IES/FA (GT « Processus et charge de travail »).	Notes de synthèse des groupes de travail « Climat de travail » et « Processus et charge de travail ».  La dernière mesure nécessite une modification de l'ACE 400.100.  Repris par la plateforme technique « Processus et bonnes pratiques » de l'OPE.	01.01.2024	En cours
4.	<b>Procéder à une analyse de charge</b>	1. Analyser la charge de travail semestriellement à l'OPE et à l'OPA.	Opérationnel à l'OPA et à l'OPE.		Terminé
5.	<b>Mettre en place un dispositif de suivi des indicateurs relatifs à la santé au travail</b>	1. Mettre à jour le Manuel de la sécurité et de la protection de la santé au travail de juillet 2017 (disponible sur l'intranet du SPAJ).		31.10.2023	En cours
6.	<b>Implication du SRHE dans la remodelisation des responsabilités</b>	1. Réorganiser le service avec le SRHE pour le volet RH et structurel, y inclus les nouveaux cahiers des charges (GT « Réorganisation »).		30.09.2023	En cours

No	Recommandations	Mesures prises ou envisagée	Remarques initiales au 23.08.2023	Échéances au 31.08.2023	Statut au 23.10.2023
7	<b>Effectuer un travail d'alignement et de redistribution des rôles et responsabilités et déclinier les processus qui en découlent</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Harmoniser les cahiers des charges de l'ensemble des fonctions du service (GT « Réorganisation ») ;</li> <li>2. Optimiser les outils numériques (remplacement de MINT) et renouvellement du matériel informatique et de téléphonie ;</li> <li>3. Décliner clairement les missions de son équipe, ses responsabilités, son cadre de travail, ses objectifs et sa communication (GT « Climat de travail ») ;</li> <li>4. Redéfinir le processus de placement d'urgence (GT « Processus et charge de travail ») ;</li> <li>5. Redéfinir le processus relatif à la contribution des parents aux frais de placement RSN 400.100 (GT « Processus et charge de travail »).</li> </ol>	<p>Les cahiers des charges seront tous revus lors de l'entrée en fonction du ou de la responsable RH.</p> <p>Notes de synthèse des groupes de travail « Climat de travail » et « Processus et charge de travail ».</p> <p>La dernière mesure nécessite une modification de l'ACE 400.100.</p>	Cahiers des charges 31.12.2024	En cours
8.	<b>Renforcer les compétences managériales de l'encadrement, en particulier celles qui sont liées à l'accompagnement aux changements</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Mettre en place un coaching personnel et définition d'objectifs spécifiques.</li> </ol>			En cours
9.	<b>Profiter du remodelage organisationnel pour développer une culture managériale</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Mettre en place un coaching personnel et définition d'objectifs spécifiques ;</li> <li>2. Réflexion sur l'organisation et le fonctionnement du colloque de direction du SPAJ ;</li> <li>3. définir la « ligne » du service.</li> </ol>		Échéance à définir dès la mise en œuvre du nouvel organigramme du service	En cours
10.	<b>Réévaluer les postes d'adjoint-e afin de renforcer les fonctions transversales et les faire évoluer pour davantage de plus-value pour le service</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Élaborer un nouvel organigramme du service (GT « Réorganisation »).</li> </ol>		31.08.2023	Terminé
11.	<b>Établir une feuille de route des projets, leurs priorisations et les responsables de projets</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Identifier, créer et assurer le suivi d'une feuille de route détaillant l'ensemble des projets (internes et externes) impliquant le service.</li> </ol>		31.10.2023	En cours

No	Recommandations	Mesures prises ou envisagée	Remarques initiales au 23.08.2023	Échéances au 31.08.2023	Statut au 23.10.2023
12.	<b>Clarification du climat de travail</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Réaménager les cafétérias (GT « <i>Climat de travail</i> ») ;</li> <li>2. Intégrer la problématique des places de parc pour les locaux futurs (GT « <i>Climat de travail</i> ») ;</li> <li>3. Prendre en compte les besoins des collaborateur-trice-s dans l'organisation des nouveaux locaux et non seulement ceux des utilisateur-trice-s (GT « <i>Climat de travail</i> ») ;</li> <li>4. Intégrer la question de la sécurité des futurs locaux, notamment en termes d'accès, d'alarme et de flux des personnes (GT « <i>Climat de travail</i> ») ;</li> <li>5. Favoriser les rencontres formelles et informelles entre les collaborateur-trice-s du service (GT « <i>Climat de travail</i> ») ;</li> <li>6. Revoir le cadre financier des sorties d'équipe (GT « <i>Climat de travail</i> ») ;</li> <li>7. Réorganiser un colloque cantonal du service (GT « <i>Climat de travail</i> ») ;</li> <li>8. Revoir et/ou établir des cahiers des charges pour toutes les fonctions (GT « <i>Climat de travail</i> ») ;</li> <li>9. Décrire précisément les rôles de chacun-e dans les processus transversaux (GT « <i>Climat de travail</i> ») ;</li> <li>10. Faire connaître les compétences et les contours des domaines de travail des entités du service (GT « <i>Climat de travail</i> ») ;</li> <li>11. Renforcer les compétences des collaborateur-trice-s en assurant la sécurité nécessaire à la réalisation de leurs missions (GT « <i>Climat de travail</i> ») ;</li> <li>12. Optimiser les outils et l'équipement informatique du service (GT « <i>Climat de travail</i> ») ;</li> <li>13. Assurer auprès de son équipe une déclinaison claire des missions de son équipe, de ses responsabilités, de son cadre de travail, de ses objectifs et de sa communication (GT « <i>Climat de travail</i> »).</li> </ol>	La CLA a accepté un réaménagement de la cafétéria sur les sites des Faubourg (NE) et refusé celui de CDF.	31.12.2023 (pour les cafétérias)  Continu pour les autres mesures	Terminé
13.	<b>Lancer les projets de développement qui s'imposent et l'accompagnement qui va de pair</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Réorganiser le service (GT « <i>Réorganisation</i> ») ;</li> <li>2. Projet 16-25 ans.</li> </ol>	En cours de travail entre l'OPA et l'OPE.	Non déterminé	En cours

No	Recommandations	Mesures prises ou envisagée	Remarques initiales au 23.08.2023	Échéances au 31.08.2023	Statut au 23.10.2023
14.	<b>Développement organisationnel des équipes afin de gagner en agilité, en aisance dans l'incertitude et en souplesse</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Définir la « ligne » du service ;</li> <li>2. Décrire précisément les rôles de chacun-e dans les processus transversaux (GT « <i>Climat de travail</i> ») ;</li> <li>3. Faire connaître les compétences et les contours des domaines de travail des entités du service (GT « <i>Climat de travail</i> ») ;</li> <li>4. Renforcer les compétences des collaborateur-trice-s en assurant la sécurité nécessaire à la réalisation de leurs missions (GT « <i>Climat de travail</i> ») ;</li> <li>5. Optimiser les outils et l'équipement informatique du service (GT « <i>Climat de travail</i> ») ;</li> <li>6. Assurer auprès de son équipe une déclinaison claire des missions de son équipe, de ses responsabilités, de son cadre de travail, de ses objectifs et de sa communication (GT « <i>Climat de travail</i> »).</li> </ol>		31.03.2024	En cours
15.	<b>Développer une politique de gestion de la relève</b>	1. Réorganiser le service (GT « <i>Organisation</i> »).	Engagement d'un-e responsable RH	Dès juillet 2024	Pas commencé
16.	<b>Organiser des <i>team buildings</i> pour renforcer l'esprit d'équipe et développer une culture de travail commune</b>	1. Revoir le cadre financier des sorties <i>d'équipe (team buildings)</i> afin de les encourager (GT « <i>Climat de travail</i> »).	Cadre financier actuel : 22.-/pers. Relève de la compétence du SFDS	31.12.2023	Terminé

Source : DFDS