

**Rapport d'information du Conseil d'État au Grand Conseil
en réponse
aux injonctions relatives à l'organisation du service de
protection de l'adulte et de la jeunesse (SPAJ)**

(Du 14 mai 2025)

Madame la présidente, Mesdames et Messieurs,

RÉSUMÉ

Ce rapport d'information présente la réévaluation complète des mécanismes de gouvernance du service de protection de l'adulte et de la jeunesse (SPAJ) et explicite les réflexions approfondies réalisées à cet égard, en réponse, notamment, aux injonctions formulées par le Grand Conseil dans son rapport 24.603. Ainsi les missions du service, ses valeurs, son organisation, la définition des responsabilités de chacune des fonctions, l'organisation des séances de pilotage, la gestion des projets et des processus ont été considérées, adaptées et optimisées. Des indicateurs ont également été développés pour le pilotage du service et pour en structurer l'activité.

Ces démarches ont été menées de manière participative et coordonnée avec le soutien d'un mandataire. De nombreuses options ont ainsi été pu être explorées afin de prendre en compte les défis du service. L'ensemble de l'opération a été suivie de près par le secrétariat général et le chef du Département de la santé, des régions et des sports.

Les mesures organisationnelles qui en découlent sont par nature positives, tout comme le regroupement du SPAJ sur deux sites désormais identifiés, à La Chaux-de-Fonds et Neuchâtel. Il convient toutefois de souligner d'emblée que cela ne suffira pas à faire face à la surcharge constatée ces dernières années, particulièrement dans le domaine de la protection de l'enfant. Le nombre de dossiers assumés par l'office de la protection de l'enfant (OPE) a augmenté de 8.1% entre 2020 (3'719) et 2024 (4'019). Plus interpellant encore est le nombre de dossiers à charge de chaque intervenant-e en protection de l'enfance (IPE), bien supérieur à la moyenne suisse et aux recommandations de la conférence en matière de protection des mineurs adultes (COPMA).

Ainsi que le demandait le Grand Conseil, le Conseil d'État a commandité un audit externe en 2024. Annexés au présent rapport, les résultats de celui-ci confirment que la structure organisationnelle envisagée est bonne, que les travaux de réorganisation entrepris sont pertinents, enfin, que les constats de la commission de gestion et d'évaluation du Grand Conseil (COGES) et ceux de l'audit externe de 2023 ont été pris en compte. L'expert souligne également que ces opérations resteront sans prise sur certains facteurs externes découlant notamment de contraintes légales, dont la mise en œuvre de décisions judiciaires.

Corroborés par l'Office fédéral de la justice, en charge de la haute surveillance des institutions d'éducation spécialisées (IES), ces constats renforcent la nécessité de mener une réflexion de fond portant sur l'entier du dispositif de soutien et de protection de l'enfance, ainsi que le Conseil d'État le relève dans son rapport distinct à ce sujet, en tenant compte à la fois des enjeux relevant de ce domaine et des contraintes financières que connaît l'État.

1. INTRODUCTION

Le 26 mars 2024, le Grand Conseil adoptait le rapport 24.603 de la COGES sur le fonctionnement du SPAJ. À l'appui de son rapport, la COGES soumettait au Grand Conseil deux propositions d'injonctions : la première relative à la structure fonctionnelle du service, la seconde aux outils de pilotage. Un postulat demandant le monitoring des ressources humaines au sein de l'administration cantonale était déposé dans le sillage des deux injonctions. Dans son rapport, la COGES formulait également deux demandes au Conseil d'État. La première visait le suivi de l'amélioration du climat de travail au sein du SPAJ ; la seconde questionnait le contrôle et le suivi des décisions judiciaires.

Le Conseil d'État remercie la COGES, plus particulièrement la sous-COGES du département pour son implication et les échanges constructifs tenus avec le chef de Département de la santé, des régions et des sports (DSRS) depuis l'adoption de ce rapport par le Grand Conseil, le 23 avril 2024. Le chef du DSRS a informé régulièrement la sous-COGES, permettant à ses membres d'avoir un suivi régulier des processus engagés et de valider notamment l'entité chargée de l'audit découlant de la première injonction. Il a ainsi pu communiquer sur les travaux menés à l'interne et sur les propositions contenues dans le présent rapport.

Celui-ci vise à répondre aux deux injonctions, ainsi qu'aux deux demandes du Grand Conseil, mais également à mettre en lumière les démarches entreprises au sein du SPAJ depuis la restitution du rapport d'audit externe, soit depuis février 2023.

2. STRUCTURE FONCTIONNELLE ET GOUVERNANCE DU SERVICE

Il semble bienvenu au préalable de rappeler quelles sont aujourd'hui les missions du SPAJ, d'autant que celles-ci ont évolué de manière significative au cours des deux dernières décennies. En plus des missions historiques dévolues au service, soit la protection des mineur-e-s et des adultes, le Conseil d'État a confié à ce dernier, au fil des législatures et des réorganisations de l'administration, les missions additionnelles suivantes dans le domaine de la protection des mineur-e-s :

- La politique cantonale ambulatoire de protection des mineur-e-s (2013) ;
- La politique cantonale d'hébergement de mineur-e-s en situation de protection accueilli-e-s en familles d'accueil (2016) ;
- La politique cantonale d'hébergement de mineur-e-s en situation de protection accueilli-e-s en institutions d'éducation spécialisée (2018) ;
- La politique cantonale de soutien à la parentalité (2020).

Le dispositif de l'accueil extrafamilial des enfants a lui aussi évolué, avec en 2005 la réunion au sein du SPAJ des tâches relevant de l'autorisation, de la surveillance, de la planification et du financement des structures d'accueil pré- et parascolaires. En 2011, le service s'est encore vu confier le soutien aux activités de jeunesse extrascolaires.

L'étendue de ces missions a été questionnée par la COGES. Toutefois, le Conseil d'État, tout comme l'expert mandaté pour l'audit, est convaincu que la réunion de celles-ci au sein d'une même entité administrative permet d'assurer avec efficience des prestations coordonnées à la population et aux personnes concernées, adultes et mineur-e-s. Le Conseil d'État relève que ces mêmes missions se retrouvent dans les organisations administratives des autres cantons latins. Ce regroupement est par ailleurs cohérent d'un point de vue du droit puisque l'ensemble de ces missions relèvent du livre deuxième du Code civil suisse, celui traitant du droit de la famille, et qu'elles ont en commun des relations étroites avec les autorités judiciaires.

La structure en place n'empêche pas, par ailleurs, le service de déployer des politiques publiques de qualité et innovantes, qu'il s'agisse du dispositif d'accueil extrafamilial des enfants, reconnu bien au-delà des frontières cantonales comme un modèle d'organisation, ou du modèle de protection

ambulatoire des mineur-e-s, au travers du soutien intensif aux mineur-e-s et aux familles ou encore de l'accompagnement de jeunes via leur autonomisation en appartement.

Le service a également mis en place, en marge du développement du dispositif de familles d'accueil, un concept inédit de formation, d'accompagnement et de soutien à celles-ci. Enfin, la réforme de 2019 du dispositif de soutien et de protection de l'enfance et de la jeunesse (SPEJ) a cherché à poser les bases d'une politique cantonale moderne visant à mieux répondre aux attentes et aux besoins des mineur-e-s, de leur famille ainsi qu'au droit supérieur, notamment la convention relative aux droits de l'enfant (CDE). Constituant le changement le plus important dans ce domaine depuis l'adoption d'une loi instituant un office cantonal des mineur-e-s en 1945, cette réforme présente de nombreux défis et nécessitera encore d'importants ajustements pour atteindre pleinement ses objectifs. Le Conseil d'État y a consacré un rapport présenté en parallèle à celui-ci, en réponse au postulat 22.138.

Simultanément à l'établissement du présent rapport, le Conseil d'État fait ainsi le point sur la réforme SPEJ et dresse les perspectives d'évolution de ce dispositif complexe dans un rapport spécifique. Tout en constatant que des adaptations sont aujourd'hui nécessaires, il souligne l'importance et la nécessité de cette réforme d'un point de vue humain et stratégique.

Le Conseil d'État estime nécessaire que ces missions, en particulier la manière de les concrétiser, soient régulièrement questionnées et s'adaptent au gré de l'évolution de la société, du droit et des pratiques professionnelles.

3. ORGANISATION ET GOUVERNANCE DU SPAJ

Dans le cadre du traitement des injonctions du Grand Conseil, le Conseil d'État a procédé à une réévaluation complète des mécanismes de gouvernance du SPAJ. Des réflexions approfondies ont été réalisées en particulier sur les éléments suivants :

- Les missions générales ;
- Les valeurs ;
- L'organisation du service ;
- La matrice des responsabilités ;
- La cartographie des séances ;
- La cartographie des projets ;
- La cartographie des processus ;
- Les indicateurs du service.

Le SPAJ a été accompagné dans cette démarche par un mandataire, spécialisé en solutions de pilotage organisationnel. Les travaux ont été réalisés prioritairement grâce à l'engagement de l'ensemble des cadres du service ; ils ont permis de partager l'ensemble des réflexions et options considérées et d'aboutir à un consensus dans lequel chacune et chacun des cadres se retrouvent.

Des rencontres avec les collaborateurs-trices ont été organisées, particulièrement dans les secteurs où les réflexions pouvaient conduire à d'éventuels changements, dans le but de leur soumettre les réflexions et de recueillir leurs opinions. L'objectif constant étant de promouvoir l'intérêt commun, de donner sens au changement et de mettre en priorité la résolution des problématiques actuelles connues, dans une démarche participative, d'écoute et de bienveillance.

Ce processus a permis d'investiguer de nombreuses options, dans une vision d'avenir et de prise en compte des défis qui s'ouvrent devant le service. Il a été suivi de près par le secrétariat général et le chef du département.

3.1. Missions générales

Après une présentation générale à l'ensemble du personnel en automne 2024, la première étape d'analyse de la gouvernance du service a été de revisiter la définition des missions générales de celui-ci et d'obtenir l'aval de l'ensemble des collaborateur-trice-s.

Les missions du service se résument en cinq axes distincts :

- Assurer la prévention, la promotion et la protection de l'enfance et de la jeunesse ;
- Assurer la prise en charge des curatelles complexes d'adultes en difficultés sociales ;
- Développer et financer le dispositif ambulatoire et institutionnel de soutien et de protection des enfants et des jeunes ;
- Garantir le bien-être des enfants en assurant la surveillance des lieux d'accueil extrafamilial ;
- Développer et soutenir financièrement les structures d'accueil extrafamilial pré- et parascolaire.

L'analyse des commentaires et des retours des collaborateur-trice-s a permis une nouvelle formulation des missions du SPAJ :

« Soutenir l'enfance, la jeunesse, l'adulte et la parentalité, promouvoir la prévention, et garantir le bien-être des enfants à travers des dispositifs adaptés de protection, d'accompagnement et d'accueil. »

3.2. Les valeurs

Dans le prolongement du processus sur les missions du service, le personnel a été appelé à contribuer à la définition des valeurs qui en sous-tendent les actions via un sondage visant à réceptionner les cinq qualificatifs les plus significatifs.

Il en résulte un nuage de mots cadrant le processus de définition des valeurs, dans lequel chaque mot est présenté avec une taille proportionnelle au nombre de fois où il a été cité :



Une première synthèse a été effectuée pour permettre de distribuer l'ensemble des mots cités par le personnel en cinq axes distincts :

- **Valeurs humaines et éthiques** : agir par des comportements justes, équitables, solidaires et respectueux en valorisant la dignité, l'intégrité et l'humanité de chacun-e.
- **Relations et collaboration** : mettre l'accent sur l'importance des liens humains, de la communication et de la coopération en favorisant des interactions basées sur la confiance, l'entraide et la reconnaissance mutuelle.
- **Qualités personnelles** : encourager toute démarche individuelle favorisant l'autonomie et la créativité tout en valorisant l'authenticité, la rigueur et la capacité d'adaptation face aux défis.
- **Émotion et bien-être** : dans la pratique professionnelle, agir au quotidien dans le souci de contribuer à la sérénité et de respecter les besoins individuels de chacun-e.
- **Protection et sécurité** : préserver un environnement sûr, stable et bienveillant en anticipant les risques et en apportant un soutien adapté à chacun-e.

De ces cinq axes, trois valeurs fondamentales seront choisies par le conseil de direction, sur la base d'un dernier sondage réalisé auprès du personnel.

Le résultat de ce travail sera présenté au personnel lors d'un prochain colloque. Ces valeurs se déclineront sur la page d'accueil du site intranet du service, permettant aux collaborateur-trice-s de s'y référer simplement et aussi souvent que nécessaire, mais également à la direction de s'en inspirer au quotidien dans la gouvernance du service.

3.3. Organisation du service

En concrétisation de la décision du Conseil d'État de réorganisation du SPAJ, communiquée en septembre 2023, un organigramme dit « de sortie de crise » a été mis en œuvre dont les éléments marquants étaient les suivants :

- Dissolution de l'office des structures d'accueil extrafamilial et des institutions d'éducation spécialisées (OSAE) ;
- Répartition des missions de l'ex-OSAE sous la responsabilité des deux adjoint-e-s au chef de service ;
- Redéfinition d'un des postes de chef de service adjoint avec une fonction spécifique en termes de gestion des ressources humaines ;
- Rattachement de l'unité de promotion aux activités de jeunesse (UPAJ) au chef de service adjoint RH et accueil extrafamilial ;
- Définition d'une nouvelle unité d'appui communication et juridique en cours de création avec un-e juriste et un-e chargé-e de communication ;
- Renforcement de l'unité financière et contrôles internes (UFCI) par une fonction de spécialiste système qualité et organisation dédié-e à la simplification et l'amélioration des processus de travail. Cette fonction comprenait également les tâches relatives à la définition de la participation financière des parents aux frais de placements des enfants placé-e-s.

Il a résulté de ces changements la suppression de trois postes de cadres, dont les fonctions ont été attribuées à d'autres collaborateurs du service.

Comme il s'y était engagé, le Conseil d'État a suivi attentivement le déploiement de cet organigramme. Afin d'améliorer le fonctionnement du service, une modification a été apportée dans le courant de l'été 2024 au sein de l'OPE. En effet, l'antenne des Montagnes a été scindée en deux équipes distinctes partant que la taille de l'équipe devenait trop grande à gérer pour un seul responsable.

Les analyses approfondies conduites ces derniers mois ont démontré la nécessité d'optimiser l'organisation du SPAJ pour la mettre en adéquation avec les autres travaux découlant du rapport 24.603 et permettre une définition plus claire du rôle de chaque employé-e. Il s'agit également d'exclure toute incompatibilité dans l'attribution des responsabilités à un-e même collaborateur-trice, tout en assurant une meilleure visibilité des missions stratégiques d'une part et des fonctions transversales d'autre part.

D'autres alternatives d'organisation à une structure hiérarchisée ont été étudiées, notamment la matricielle. Toutefois, dans le contexte spécifique du SPAJ, cette approche présente des limites liées au cadre normatif imposé par le système. L'audit externe de 2023, tout comme la COGES, ont souligné l'organisation excessivement hiérarchique du SPAJ, exacerbant le travail en silos et la lenteur dans la prise de décisions. À ce titre, le Conseil d'État relève que l'organisation générale de l'État est basée sur cette logique d'organisation hiérarchique. Malgré ses faiblesses et défauts, cette logique a largement fait ses preuves pour assurer le fonctionnement dans la durée d'une administration et de ses services.

À l'instar d'autres services de l'administration, l'organisation du SPAJ a été repensée en se fondant sur trois niveaux, détaillés ci-après :

- Le service ;
- Les offices ou les unités ;
- Les équipes.

3.3.1. Le service

Le service représente un domaine de compétences. Il est également l'interface de travail et de communication avec le département. Afin d'assurer la réalisation de ses missions, le service s'appuie sur des compétences transversales dédiées à l'ensemble de la structure (finances, contrôles internes, personnel, projets stratégiques, appuis juridiques et communication).

3.3.2. Les offices et les unités

Le SPAJ est organisé autour de cinq domaines découlant de ses missions stratégiques telles qu'énoncées au chapitre 3.1. Les équipes concentrant les compétences autour de ces missions sont regroupées en offices ou en unités :

- La promotion de la jeunesse et le soutien à la parentalité (unité, 2.2 EPT au 31.12.2024) ;
- La protection de l'enfant (office, 51.8 EPT) ;
- La protection de l'adulte (office, 28.2 EPT) ;
- Les prestations socio-éducatives (unité, 2.8 EPT) ;
- L'accueil extrafamilial de jour (unité, 3.1 EPT).

3.3.3. Les équipes de travailleurs sociaux (OPE, OPA, UPSE et UAEJ)

Les travailleuses sociales et les travailleurs sociaux (intervenant-e-s en protection de l'enfant, curateur-trice-s professionnel-le-s et intervenant-e-s en milieux éducatifs) oeuvrent avec l'humain ; elles-ils s'impliquent personnellement, émotionnellement et moralement dans les situations qui leur sont confiées. Ces implications multiples nécessitent une organisation réactive et solidaire au niveau de l'environnement de travail direct, soit celui dans lequel chacun-e évolue quotidiennement. Cette entité correspond à l'équipe à laquelle chacun et chacune doit pouvoir s'identifier.

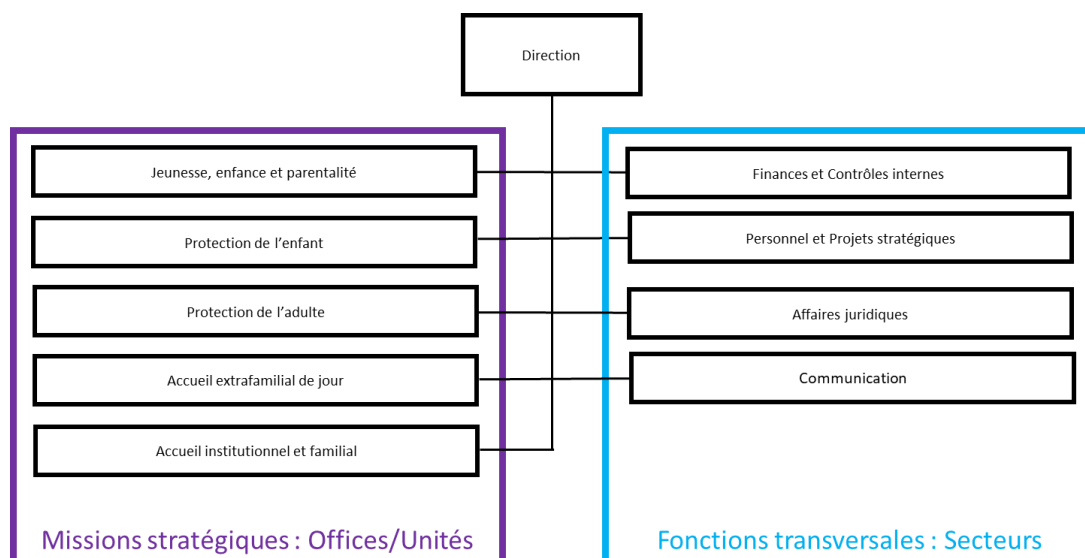
Dans l'idéal, l'équipe ne devrait pas être composée de plus d'une douzaine de travailleur-se-s sociaux-ales afin de permettre à ses membres de trouver de la sécurité et des ressources immédiates. L'équipe doit également permettre à chacun-e de s'exprimer librement, sans jugement, sans crainte d'être déstabilisé-e. La taille de l'équipe représente sa force et assure son efficience. C'est une constante au SPAJ comme dans d'autres services sociaux. Au-delà d'une douzaine de personnes, la sécurité individuelle et la sécurité collective ne sont plus optimales ; plus l'équipe est grande et plus le risque de jugement et d'insécurité l'est aussi. L'intelligence collective d'une équipe et son efficience se lisent également à sa capacité à se mettre au travail collectivement et à questionner ses pratiques.

Le nombre de collaboratrices et de collaborateurs, partant, le nombre d'équipes, est la conséquence directe du volume des demandes et de la capacité d'un-e professionnel-le à prendre en charge un certain nombre de dossiers simultanément (charge de travail).

3.3.4. Organigramme

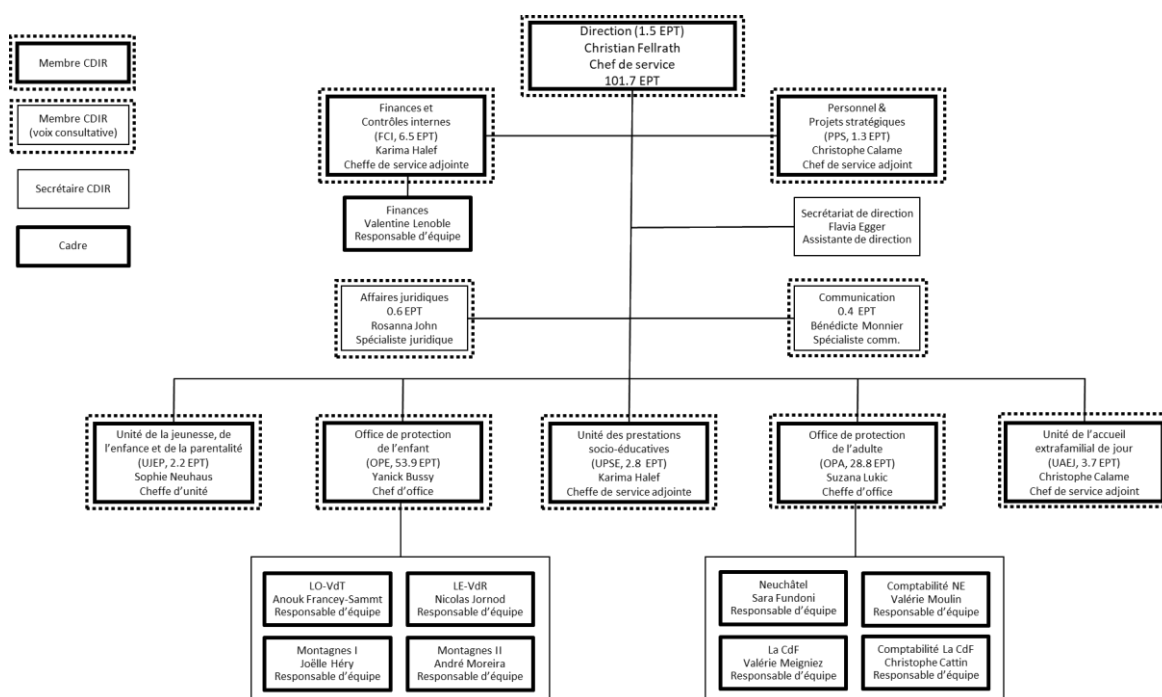
La coordination du service est assurée par le chef de service, ses deux adjoint-e-s (en charge des fonctions transversales), ainsi que les chef-fes d'offices et d'unités.

Le schéma ci-dessous présente les activités principales du service, regroupées en domaines stratégiques et en fonctions transversales, afin de clairement distinguer ces deux catégories. De manière à assurer une cohérence dans les missions stratégiques du service, il est ainsi proposé que chacune de celles-ci soient assurées par des offices et des unités et que les fonctions transversales soient organisées en secteurs. Cette représentation a servi de base à l'établissement de l'organigramme.



Chacune des « cases » du schéma ci-dessus devrait en principe être occupée par une personne différente, en évitant à tout le moins les conflits d'intérêt ; cette préoccupation avait été relevée dans le rapport COGES, en lien avec l'organisation actuelle. L'organisation retenue présente des atouts significatifs en termes de séparation des missions et des responsabilités. Elle diminue l'effet de silos, tout en conservant une taille raisonnable et en augmentant le sentiment d'appartenance des cadres à la direction du service.

Le schéma ci-dessous présente la nouvelle organisation du service telle que proposée par le Conseil d'État. Elle intègre la création d'un conseil de direction, présenté dans la section suivante.



3.3.4.1. Conseil de direction du service

En marge des réflexions sur le nouvel organigramme du service, une analyse du mode de gouvernance a été menée, dans le but de resserrer les liens de l'équipe de direction. Comme énoncé plus haut, la nouvelle représentation des missions stratégiques et des fonctions transversales a permis de redéfinir la composition du conseil de direction, qui se présente désormais ainsi :

- Chef-fe de service ;
- Chef-fe de service adjoint-e, secteur finances et contrôles internes ;
- Chef-fe de service adjoint-e, secteur personnel et projets stratégiques ;
- Chef-fe de l'unité de la jeunesse, de l'enfance et de la parentalité (UJEP) ;
- Chef-fe de l'office de protection de l'enfant (OPE) ;
- Chef-fe de l'unité des prestations socio-éducatives (UPSE) ;
- Chef-fe de l'office de protection de l'adulte (OPA) ;
- Chef-fe de l'unité de l'accueil extrafamilial de jour (UAEJ).

Par ailleurs, les deux collaborateur-trice-s s'occupant de la communication et des affaires juridiques prennent part aux séances, sur demande et avec voix consultative. Les séances du conseil de direction sont organisées et gérées au niveau administratif et logistique par l'assistant-e de direction du service, qui assiste également aux séances pour leur suivi et les prises de notes.

Les séances du conseil de direction ont lieu à quinzaine alternativement sur l'un des sites du service, permettant ainsi la présence régulière de la direction du service auprès de l'ensemble des collaborateurs-trices. Elles sont modérées par le chef de service, alors que l'un des membres est responsable de la gestion du temps et du respect des valeurs du service dans la tenue des débats et dans la nature des décisions qui sont prises. Le suivi des indicateurs de performance et des projets est réalisé en alternance une séance sur deux.

3.3.4.2. Unité de la jeunesse, de l'enfance et de la parentalité (UJEP)

Découlant de la Convention des droits de l'enfant, cette unité permet de concrétiser les engagements du canton dans le respect des droits fondamentaux des enfants et de jeunes. Elle vise notamment à promouvoir les droits de ces derniers aux loisirs, à la participation et au développement dans un environnement adapté. Son rôle est également essentiel dans tout ce qui a trait aux mesures de soutien à la parentalité et de prévention en amont de l'intervention de l'OPE. L'UJEP promeut également un soutien et une transition harmonieuse vers l'âge adulte. Elle est la porte d'entrée de l'administration cantonale pour les activités de jeunesse et les organisations actives dans ce domaine. Elle est l'un des relais principaux au sein de l'administration pour les besoins des jeunes et des familles. Elle développe également des projets ciblés notamment en faveur de l'égalité des chances.

Des modifications légales récentes de la Loi sur le soutien aux activités de jeunesse extrascolaires (LSAJ, RSN 410.82) prévoient l'organisation d'une session des jeunes, la promotion du travail social hors murs et le renforcement de l'inclusion dans les activités de jeunesse. Cette unité sera ainsi amenée à relever de nombreux défis, également en lien avec l'évolution de la législation fédérale, notamment la modification du code civil sur l'éducation non violente, ainsi que la mise en œuvre de la réglementation relative à la prévention des maltraitances dans le domaine des loisirs.

Ce secteur est ainsi celui qui est le plus ouvert à la population au sens large compte tenu de son public cible et de la diversité de ses champs d'intervention.

Afin de refléter l'étendue des missions de cette unité, le Conseil d'État a décidé de renommer l'unité de promotion et de soutien aux activités de jeunesse (UPAJ) en unité de la jeunesse, de l'enfance et de la parentalité (UJEP).

3.3.4.3. Office de protection de l'enfant (OPE)

De nombreuses réflexions organisationnelles ont été menées au sujet de l'OPE, notamment en lien avec la mise en œuvre de la participation financière des parents aux frais de placement de leurs enfants (juillet 2020). Depuis septembre 2023, le processus a été adapté, afin de distinguer clairement les tâches sociales des IPE de celles liées aux finances, désormais confiées à l'unité financière.

En septembre 2024, la décision a été prise de dédoubler l'antenne des Montagnes pour créer deux équipes dont la taille correspondant à la cible mentionnée à la section 3.3.1, plus appropriée pour les séances d'intervention et de supervision. Le détail des effectifs de l'OPE et de ses équipes est présenté dans le tableau ci-dessous. Celui-ci met notamment en évidence la taille de l'antenne Littoral-Est / Val-de-Ruz, qui devra elle-aussi être dédoublée à court terme.

	01.01.2024		31.12.2024		01.01.2025		01.07.2025		31.12.2025	
	EPT	Nb. Coll.	EPT	Nb. Coll.	EPT	Nb. Coll.	EPT	Nb. Coll.	EPT	Nb. Coll.
OPE-Direction	2.60	3	1.70	2	1.80	2	1.80	2	1.80	2
OPE-FPE	0.00	0	0.00	0	1.00	1	1.00	1	1.00	1
OPE-LE-VDR	17.10	21	17.00	21	17.00	21	17.00	21	17.00	21
OPE-LO-VDT	12.70	15	12.80	15	12.60	15	12.90	15	12.90	15
OPE-CDF1	17.70	23	18.40	23	10.60	13	11.30	14	11.30	14
OPE-CDF2					6.00	8	7.80	10	7.80	10
VACANT	0.00		0.90		1.50		1.10		2.10	
OPE	50.10	62	50.80	61	50.50	60	52.90	63	53.90	63

Un poste de formateur-trice en protection de l'enfant (FPE) a également été créé afin d'assurer, de manière homogène, la formation des IPE pour ce qui concerne l'acquisition des compétences spécifiques non enseignées dans les formations de base des hautes écoles en travail social. Ce poste permet en outre de décharger les IPE qui formaient précédemment leurs pairs.

Si ces mesures organisationnelles se révèlent déjà positives, elles restent sans effet direct sur l'évolution constante du nombre de cas traités par l'OPE. En effet, les dossiers assumés par l'OPE ont augmenté de 8.1% entre 2020 (3'719) et 2024 (4'019).

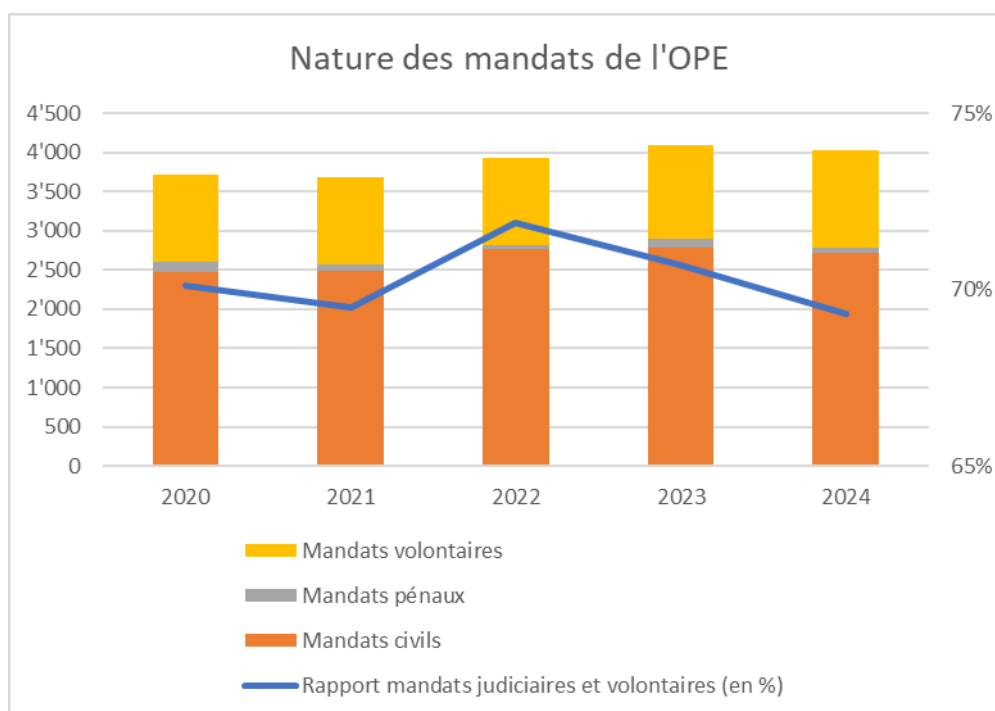
En 2024, un-e IPE assumait le traitement de 112 dossiers simultanément, ce qui est très largement supérieur aux recommandations de la COPMA qui fixent à 60 le nombre de dossiers par équivalent plein temps d'IPE¹. La surcharge des IPE est directement liée aux tensions constatées dans l'ensemble du dispositif de protection de l'enfant, au SPAJ en particulier. Cette situation pourrait affecter la qualité des prestations fournies par l'OPE, avec un risque accru de s'éloigner des règles de déontologie du travail social et des principes découlant de la CDE. Pour être respectés, ces fondements-clés nécessitent du temps de réflexion, d'analyse et de partage. L'absence de temps induit par la surcharge chronique des IPE engendre de surcroît une perte de sens pour les collaborateur-trice-s, ainsi qu'une surcharge émotionnelle importante. Le renforcement modéré de l'OPE durant ces dernières années n'a pas permis de résoudre cette problématique, ce d'autant plus que le nombre de mandats attribués par les autorités de protection de l'enfant et de l'adulte (APEA), lesquels concernent la majorité des interventions de l'office, a augmenté de manière plus importante que les ressources supplémentaires allouées. Le rapport d'audit indépendant de 2023 et celui de la COGES sont en partie le reflet de cette situation préoccupante et l'expression des limites auxquelles fait face le personnel.

Afin de trouver des solutions pour remédier à cette situation, laquelle ne peut pas passer que par des hausses d'effectifs, le Conseil d'État entend inclure cette problématique dans l'étude prospective du dispositif de soutien et de protection de l'enfant prévue dans le cadre du rapport dédié au bilan de la réforme SPEJ, en intégrant les différents acteurs du dispositif, dont les autorités judiciaires. En attendant les conclusions de celle-ci, le Conseil d'État évaluera les mesures à prendre dans le cadre des prochains exercices budgétaires, en tenant compte des contraintes pesant sur ceux-ci.

L'OPE est également en charge de mandats volontaires, qui a contrario des mandats judiciaires (civils et pénaux), découlent des demandes de conseil et de soutien des familles sans intervention de l'autorité judiciaire. Le graphique ci-dessous présente l'évolution de ces mandats au cours des cinq dernières années.

Une réflexion reste par ailleurs à mener à l'interne du service au regard de la manière avec laquelle sont rendues les prestations, afin notamment d'éviter toute sur-qualité, ainsi que le recommande l'auditeur externe (cf. section 3.3.4.6 ci-dessous).

¹ COPMA, 2021. Recommandations relatives à l'organisation des services de curatelles professionnelles.
https://www.kokes.ch/application/files/9316/2814/2389/COPMA_recommandations_curatelles_professionnelles.pdf



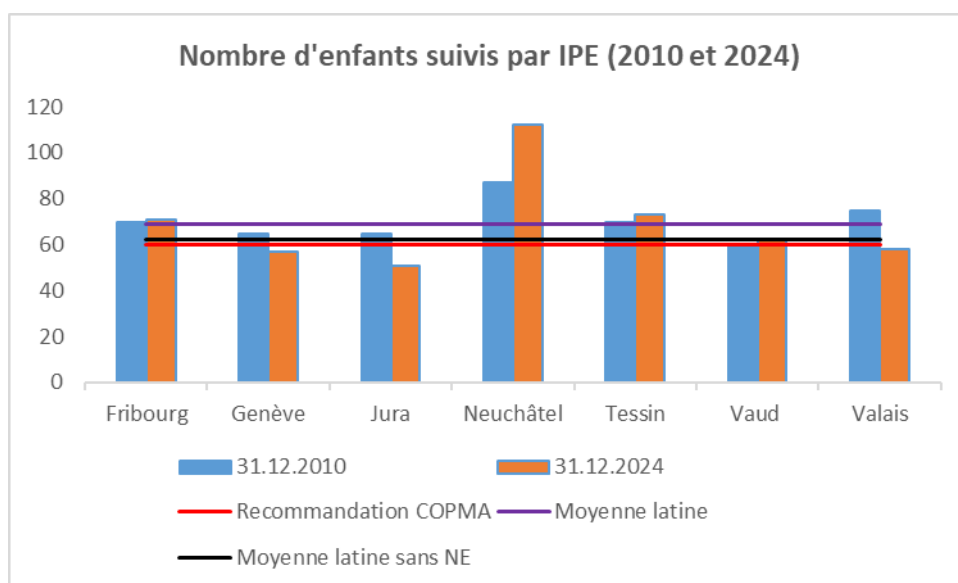
Comme le montre le graphique en page suivante, établi sur la base des indications statistiques au 31 décembre 2024 communiquées par les services de protection des mineur-e-s des cantons concernés, la charge des IPE neuchâtelois-es se situe largement au-dessus de la moyenne des autres cantons latins, respectivement des recommandations de la COPMA, à savoir 60 dossiers traités annuellement par EPT. Avec 51 dossiers par EPT, le canton du Jura a le ratio le plus bas alors que Neuchâtel se distingue largement avec 112 dossiers par EPT. Ces données doivent toutefois être appréhendées avec une certaine réserve, puisqu'elles ne sont pas consolidées au niveau intercantonal, aucune statistique latine n'étant actuellement disponible dans le domaine de la protection de l'enfance et de la jeunesse. L'Observatoire latin de l'enfance et de la jeunesse² a reçu le mandat de la Conférence latine des responsables de la promotion et de la protection de l'enfance et de la jeunesse d'établir des statistiques élaborées sur des critères et définitions communes³.

Malgré les biais statistiques qu'il peut présenter et la nécessité dès lors de l'appréhender avec une certaine réserve, ce graphique met toutefois en évidence une tendance préoccupante s'agissant de la charge de travail confiée aux IPE du canton, en comparant la situation de 2024 avec celle de 2010, telle qu'elle figurait dans le rapport d'information concernant « un projet de concept cantonal de prise en charge ambulatoire des enfants » du 4 juillet 2012⁴.

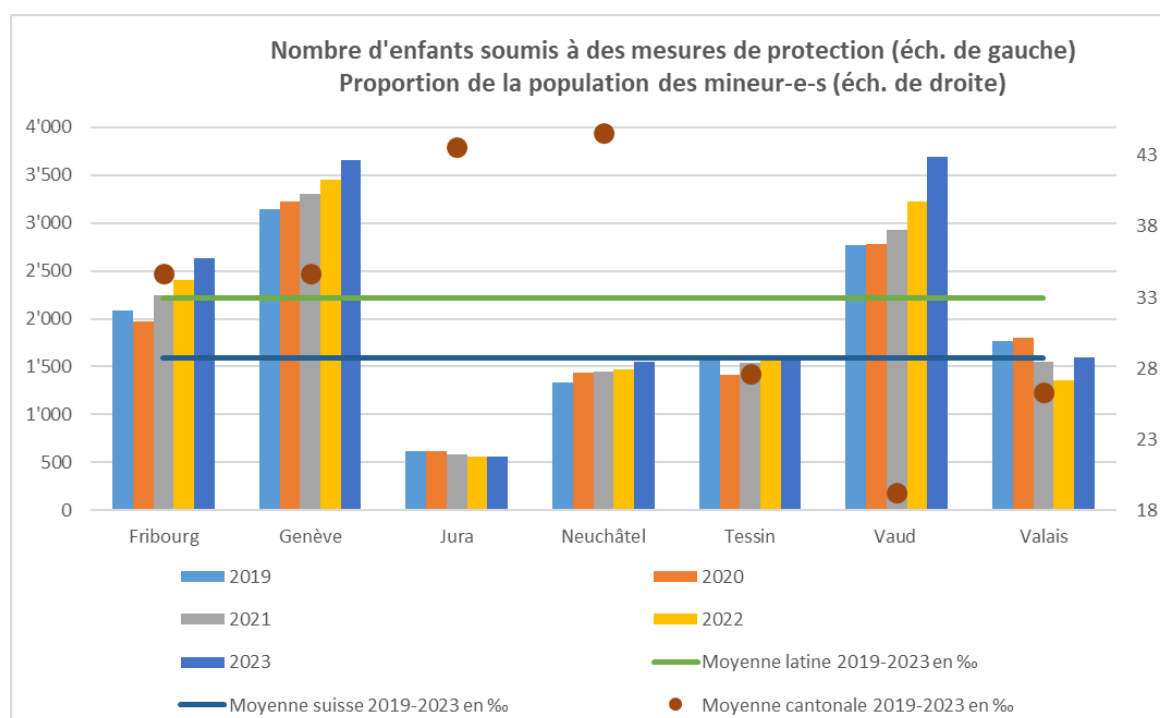
² www.olej.ch

³ <https://olej.ch/projets/indicateurs-et-statistiques/>

⁴ https://www.ne.ch/autorites/GC/objets/Documents/Rapports/2012/12037_CE.pdf

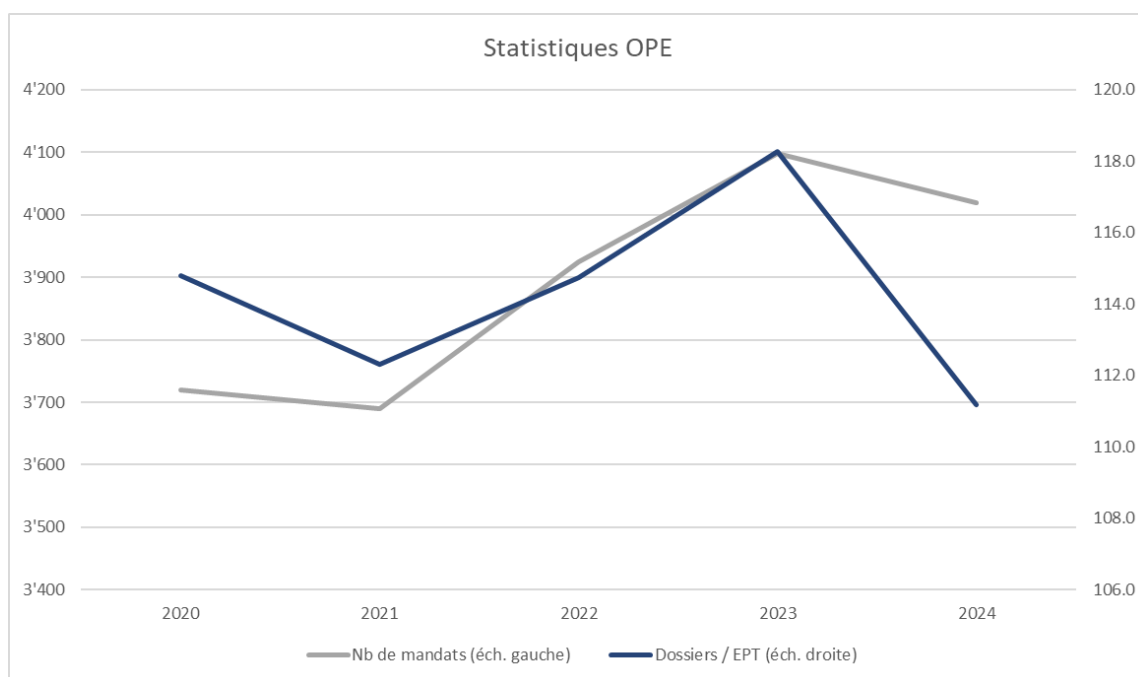


Au-delà du nombre d'enfants suivis par IPE, le Conseil d'État relève que le canton se distingue également par le nombre d'enfants bénéficiant de mesures de protection instituées par les APEA, comme le démontre le graphique suivant, extrait des statistiques publiées par la COPMA⁵ au 31 décembre des années 2019 à 2023. Ce document illustre également le nombre de mesures en proportion (pour mille) de la population des mineur-e-s (domicilié-e-s dans le canton) pour chacun des cantons concernés, ainsi que les moyennes latine et suisse.



Le graphique suivant illustre également la persistance de la surcharge de l'OPE depuis plusieurs années. Entre 2021 et 2023, la hausse significative des mandats s'explique principalement par les situations de crises majeures qui se sont enchaînées à un rythme soutenu. Il importe de rappeler que le contexte sociétal a été marqué successivement par la pandémie de COVID-19, des pics migratoires ou encore la guerre en Ukraine. À cela s'est ajoutée une augmentation du coût de la vie, qui n'a pas épargné le canton de Neuchâtel. Ces difficultés ont un impact sur la population à différents niveaux, particulièrement les familles les plus démunies. Le fléchissement de la courbe bleue (nombre de dossiers par EPT) est directement corrélé à la hausse des effectifs, laquelle reste toutefois insuffisante.

⁵ <https://www.kokes.ch/fr/documentation/statistiques/annees-anterieures>



	31.12.2020	31.12.2021	31.12.2022	31.12.2023	31.12.2024	31.12.2025
EPT d'IPE	32.4	32.9	34.2	34.7	36.2	36.8

3.3.4.4. Unité des prestations socio-éducatives et unité de l'accueil extrafamilial de jour

Comme mentionné en introduction, l'ex-OSAE été scindé en deux unités indépendantes, soit l'unité de l'accueil extrafamilial de jour (UAEJ) pour le domaine des structures d'accueil extrafamilial et les parents d'accueil de jour, ainsi que l'unité des prestations socio-éducatives (UPSE) pour le domaine des institutions d'éducation spécialisée, des familles d'accueil et des services d'action éducative en milieu ouvert.

De nombreuses discussions ont eu lieu sur l'avenir de ces deux unités. À la base de celles-ci, le constat théorique que leur mission peut être considérée comme similaire : celle de soutenir, de surveiller, mais également d'autoriser des lieux d'accueil, conformément à l'ordonnance fédérale sur le placement d'enfants⁶. Pourtant, les deux unités déploient leurs missions pour des publics fondamentalement différents et avec des objectifs qui le sont aussi, l'UAEJ dans le domaine de la politique familiale, l'UPSE dans celui de la protection de l'enfance.

Le personnel de ces deux unités a par ailleurs un « vécu » différent. Les collaboratrices et les collaborateurs n'exposent pas les mêmes besoins dans leur vision d'une éventuelle évolution de la structure du service et, partant, de leurs unités.

Au niveau de l'UAEJ, on observe une équipe qui s'est bien reconstruite après la scission de l'OSAE. Elle a pris conscience de ses compétences et a acquis de l'autonomie. L'équipe est soudée et concentrée sur ses missions. Les collaborateur-trice-s de l'UAEJ souhaitent s'inscrire dans cette continuité.

Les collaborateur-trice-s de l'UPSE, dont le domaine est sous la responsabilité du SPAJ depuis 2017 avec une équipe mise en place en 2020, demandent une présence accrue de la hiérarchie ainsi que la possibilité d'échanger régulièrement sur des questions socio-éducatives dans le but de définir les pratiques de l'unité. Cette disponibilité ne peut pas être concrétisée aujourd'hui compte tenu de la charge de travail de sa responsable, cheffe de service adjointe finances et institutions qui a repris cette responsabilité supplémentaire en septembre 2023. Les collaborateur-trice-s de l'UPSE évoluent en outre dans un domaine en constante mutation, nécessitant un positionnement

⁶ Ordonnance sur le placement d'enfant du 19.10.1977 (RS 211.222.338)

stratégique élevé compte tenu notamment des enjeux financiers importants (43.2 millions de francs de subventions en 2024). La participation de l'UPSE à la mise en œuvre de la politique générale de l'enfance et de la jeunesse dans le canton, le pilotage des prestations socio-éducatives, ainsi que la surveillance et l'autorisation des partenaires du dispositif de protection de l'enfance et de la jeunesse répondant aux exigences de l'Office fédéral de la justice illustrent le rôle stratégique et central de ce domaine.

Le Conseil d'État a dès lors décidé de maintenir ces deux entités séparées et de créer un poste de chef-fe d'unité pour l'unité des prestations socio-éducatives. En ce qui concerne l'unité de l'accueil extrafamilial de jour, sa responsabilité a été confiée au chef de service adjoint « personnel et projets stratégiques ». Cette décision vise notamment à répondre aux attentes du personnel concerné. Pour permettre de concrétiser raisonnablement cette organisation, le Conseil d'État entend créer un poste de chargé-e de projets, qui permettra au chef de service adjoint de disposer des moyens suffisants pour assumer l'ensemble de ses responsabilités.

3.3.4.5. Office de protection de l'adulte (OPA)

Même si l'OPA n'a pas été traité directement par le rapport COGES, l'office a aussi fait l'objet d'une analyse détaillée.

Les éléments qui ont été considérés sont les suivants :

- Structure du secrétariat social ;
- Maintien de la comptabilité des personnes concernées dans l'office ou rattachement à l'unité financière du service (UFCI).

Après analyse et discussion avec les cadres de l'OPA, il ressort que l'organisation des secrétariats est jugée optimale par le personnel, ne justifiant pas une organisation différente.

Le rattachement des équipes de la comptabilité à l'UFCI n'a pas été retenu, afin préserver un système qui fonctionne, tout en restant attentif à l'opportunité de créer des synergies entre collaborateurs-trices exerçant des métiers similaires dans des offices/secteurs différents.

Il est par ailleurs constaté que l'OPA s'occupe directement d'une part toujours plus faible des curatelles (effectif stable de l'OPA alors que le nombre de personnes concernées faisant l'objet d'une curatelle augmente significativement chaque année), dont la grande majorité est confiée à des curatrices et des curateurs externes. Cette situation fait actuellement l'objet d'une analyse quant à sa pertinence et pourrait, selon les conclusions à venir, amener l'OPA à évoluer. Les curateurs et les curatrices de l'OPA sont par ailleurs confronté-e-s à un manque de places en institution les obligeant à mettre en place des accompagnements ambulatoires insatisfaisants. Au-delà des réponses sociales inadaptées proposées par défaut aux personnes concernées, les profils particuliers de ces dernières induisent des risques de violence, d'insécurité ainsi que des pertes de temps importantes.

3.3.4.6. Finances et contrôles internes (FCI)

Afin de relever les défis du service, notamment en matière de suivi, de mise en œuvre et de pérennisation des travaux découlant de l'audit, il est essentiel que l'ensemble du personnel de ce secteur puisse se consacrer pleinement aux responsabilités transversales qui lui sont confiées. La charge cumulée de l'ensemble des missions placées sous la responsabilité du SPAJ s'élève à plus de 140 millions de francs, dont 77.5 gérés directement, 43.2 pour les IES et l'ambulatoire, 1.7 pour les placements hors canton, 2.3 pour les activités de jeunesse et les indemnités aux familles d'accueil et 30.3 pour les structures d'accueil extrafamilial, justifiant pleinement la dotation du secteur financier pour lui permettre d'accompagner et de soutenir les offices et les unités du service dans l'accomplissement de leurs missions.

Le Conseil d'État relève également que ce remaniement doit permettre de répondre aux préoccupations soulevées dans le rapport COGES en ce qui concerne la séparation des pouvoirs, à savoir distinguer clairement « celui qui place, celui qui paye et celui qui autorise ». Ces trois rôles

distincts sont désormais attribués à trois entités différentes du service, elles-mêmes dirigées par trois personnes différentes.

Le secteur FCI doit également mettre en place la recommandation de l'audit externe de 2025 concernant une politique de gestion du risque (PGDR), soit la définition d'un ensemble de principes et de directives servant à identifier, évaluer et gérer les risques associés aux activités du service. Il s'agit en particulier de définir l'appétence au risque de l'entité, soit le niveau d'exposition au risque que l'entité est prête à tolérer pour remplir ses missions. En effet, le « risque zéro » n'existe pas et il est fondamental que le SPAJ, comme toute organisation, puisse accepter des risques correspondants à son appétence pour pouvoir réaliser les services attendus par les citoyen-ne-s. Il est essentiel d'éviter de mettre en place des processus trop complexes pour gérer des risques peu significatifs ; mais il faut dans le même temps s'assurer que tous les risques significatifs soient correctement gérés. Il convient dès lors de fixer dans la PGDR des principes et des critères déterminant la tolérance aux risques du SPAJ⁷. Le secteur FCI sera renforcé en conséquence pour la mise en place, le suivi et l'actualisation continue du PGDR.

3.3.4.7. Personnel et projets stratégiques (PPS)

Ce secteur, sous la responsabilité du chef de service adjoint « personnel et projets stratégiques », occupe également une position transversale stratégique dans le service. Il suit et accompagne les projets qui sont en cours au sein du service et gère en direct des projets fondamentaux, tels que l'introduction d'une gestion électronique des documents, le remplacement du logiciel métier de l'OPE et de l'OPA, la relocalisation du SPAJ à La Chaux-de-Fonds et à Neuchâtel, la dématérialisation de la téléphonie et des processus de travail, mais également la mise en place d'une politique de gestion du personnel. En plus de ces projets transversaux, le portefeuille de projets du service compte une bonne vingtaine de projets (voir section 3.6) découlant des missions stratégiques du service, pour lesquels le chef de service adjoint officie comme *project management officer*. On peut notamment citer le projet de loi sur l'enfance et la jeunesse (LEJ), visant à définir la politique cantonale de promotion, d'encouragement et de protection de l'enfance et de la jeunesse, le projet « 16-25 ans » visant à redéfinir la protection des jeunes adultes au moment de leur passage à la majorité ou celui relatif à la répartition des mandats entre curateurs-trices privé-e-s et professionnel-le-s. Comme dit précédemment, pour assurer le suivi et le développement des nombreux projets du SPAJ, le Conseil d'État envisage pour 2026 la création d'un poste de chargé-e de projets en appui au chef de service adjoint.

3.3.4.8. Communication

Doté d'une chargée de communication à 40% depuis le mois de septembre 2024, ce secteur a d'ores et déjà démontré sa pertinence, avec de nombreuses améliorations en matière de communication aussi bien à l'interne qu'à l'externe du service. Compte tenu des enjeux en termes de communication, du rôle central de cette dernière et des doléances formulées tant par le personnel du service que par le rapport d'audit de 2023 et celui de la COGES, la dotation de ce secteur pourrait être appelée à évoluer selon les besoins, notamment pour améliorer la fluidité de l'information au sein du service, la cohérence des messages diffusés à l'interne et à l'externe et la visibilité des actions et projets.

3.3.4.9. Affaires juridiques

L'organisation actuelle compte un poste de juriste à 60%, occupé depuis le 1er mai 2025. Ce secteur répond à des besoins d'appuis juridiques spécifiques aux missions du service, mais il vient aussi en appui des travailleurs-ses sociaux-ales, particulièrement exposé-e-s au travers des situations de plus en plus complexes et nécessitant une expertise accrue en matière juridique. Le retour du terrain concernant ce poste à 60% est positif, bien que la dotation paraisse insuffisante en regard des attentes du personnel et des dossiers en cours.

⁷ Page 25 Rapport Godet Conseils « Analyse de la mise en œuvre des mesures découlant des constats du rapport d'audit 2023 et du rapport 24.603 de la COGES »

3.4. La matrice des responsabilités

La distribution des responsabilités au sein du service a fait l'objet d'une analyse fine, permettant de définir précisément à quelle fonction incombe la responsabilité de chacune des tâches répertoriées et quelle est la fonction qui lui supplée. La liste des tâches a été établie en partant de la définition des missions et de chacun des offices, des unités et des secteurs, en lien avec le nouvel organigramme. Ce sont quelque 230 tâches qui ont été répertoriées puis analysées sous l'angle des responsabilités. À l'heure de la rédaction du rapport, cette nouvelle matrice devait encore faire l'objet d'une présentation dans les différentes équipes. Outre la clarification des responsabilités, cet outil répond à bon nombre de remarques formulées par la COGES.

3.5. La cartographie des séances

Toujours dans une démarche d'amélioration de l'efficacité, le service a procédé à une analyse de l'ensemble des séances et rencontres de travail internes et en a questionné les objectifs, le périmètre, les participant-e-s, la fréquence, la durée et l'ordre du jour. Une nouvelle cartographie complète des séances a ainsi pu être établie :

Pilotage/coordination avec le département :

- Séances bilatérales DSRS / SPAJ : coordination stratégique et opérationnelle entre le chef de département, son secrétariat général et le chef de service ; fréquence : six à sept fois par année ;
- Séances plénières : trois à quatre rencontres par année avec le chef de département, son secrétariat général et le conseil de direction du SPAJ.

Pilotage/coordination du service :

- Colloque du service : d'ordinaire une fois par année, regroupant l'ensemble du personnel et permettant un échange sur différentes thématiques, présentation d'un office, d'une unité ou d'un secteur et confirmation de l'engagement des collaborateurs-trices sur les missions générales et les valeurs du SPAJ ; participation du département ;
- Revue annuelle du service : une fois par année avec une délégation du personnel par fonction, visant un retour sur les activités de l'année écoulée et échanges sur la stratégie en cours et à venir ;
- Conseil de direction (détaillé ci-avant) ;
- Bilatérales : à quinzaine entre le chef de service et les chef-fe-s de service adjoint-e-s ainsi qu'avec chacun-e des chef-fe-s d'offices et d'unités.

Pilotage/coordination des offices/unités :

- Bilatérales entre les membres du conseil de direction, selon besoins ;
- Séances de coordination, colloques d'offices, d'unités ou d'équipes ;
- Plateformes techniques entre pairs selon besoins pouvant réunir le personnel impliqué dans un même processus.

Dans le cadre des rencontres ne concernant pas directement le pilotage du service, la flexibilité est laissée aux organisateurs-trices en ce qui concerne la fréquence, la durée et les modalités d'organisation. Leur mention dans la cartographie permet de définir celles admises par la direction, notamment en lien avec la directive sur le remboursement des frais inhérents aux rencontres de travail.

3.6. La cartographie des projets

Le DSRS a mis en place, pour l'entier de ses services, une pratique unifiée de nomenclature et de classification des projets en termes de priorité et d'importance stratégique ; cet outil permet

également l'analyse et le suivi de l'état de situation des projets moyennant quelques indicateurs. Dès son arrivée dans le département, le SPAJ y a intégré l'ensemble de ses projets.

Au 1^{er} mars 2025, 29 projets sont ainsi répertoriés dans le portefeuille de projets du service. Ils sont revus mensuellement lors des séances du conseil de direction, par le biais d'une analyse rapide des indicateurs. Un point de situation est également fait avec le département lors des séances bilatérales et plénières, ainsi qu'au personnel lors des colloques cantonaux.

3.7. La cartographie des processus

Conformément à l'arrêté sur la gestion des risques et le contrôle interne au sens de l'article 6 du règlement des finances du 29 mai 2007, le SPAJ s'est engagé, depuis 2008, dans un travail conséquent visant à définir et documenter l'ensemble de ses processus. La formalisation des processus constitue un levier fondamental pour garantir la qualité, la cohérence, la traçabilité et l'efficacité des actions menées au sein du service. Un grand nombre de directives et de procédures sont disponibles de longue date pour l'ensemble du personnel. Toutefois, leur accessibilité et leur appropriation par les équipes restent insuffisantes, limitant ainsi leur impact opérationnel.

Les conclusions du rapport d'audit indépendant de 2023, confirmées par les résultats de l'enquête de satisfaction (présentés dans le chapitre 11 ci-après), ont mis en évidence la nécessité d'améliorer la visibilité et l'exploitation des processus.

Dans cette perspective, un travail approfondi a été initié afin d'identifier clairement les processus essentiels du service et d'en améliorer la lecture et l'accessibilité. Cette démarche vise à structurer, formaliser et optimiser ces processus, en s'appuyant sur des ordinogrammes qui détaillent les étapes clés et qui sont mis à disposition de l'ensemble du personnel sur un site partagé. Cette organisation doit permettre de garantir une accessibilité facilitée aux différents documents, une pratique uniforme dans les prestations délivrées tout en assurant le respect des principes et exigences définis dans l'arrêté précité. À titre exemplatif, le processus relatif à la manière de réaliser les enquêtes sociales de l'OPE est annexé au présent rapport.

Par ailleurs, les processus impliquant les autorités judiciaires ont été soumis à l'appréciation de celles-ci ; leurs remarques ont été prises en compte afin d'assurer une meilleure coordination et une application conforme aux exigences légales et institutionnelles.

Enfin, la documentation résultant de ces démarches doit faciliter l'intégration du personnel arrivant au sein du service, en lui offrant une vision claire et synthétique des procédures.

3.8. Les indicateurs du service

En plus des indicateurs relatifs à la gestion des projets, de nombreux autres indicateurs ont été définis pour améliorer la gouvernance. Une centaine d'indicateurs ont été répertoriés puis classés selon la fréquence à laquelle ils doivent être analysés. Un premier groupe fait l'objet d'analyses à fréquence annuelle et nourrit notamment le rapport d'activités du service et sa revue annuelle. Un second groupe, présenté dans le tableau ci-après, comprend une trentaine d'indicateurs, soit environ quatre ou cinq par office/unité/secteur, analysés selon une fréquence mensuelle.

UJEP
Utilisation du budget annuel
Nombre de demandes de soutien en attente de traitement
Nb de vues du catalogue des activités

OPE
Nb de mandats judiciaires en attente
Nb d'enquêtes en attente
Nb de dossiers par EPT/IPE

UPSE
Nombre de familles d'accueil
Nombre d'enfants placés en FA
Liste d'attente (ambulatoire (AEMO/ASAEF/SPE) / FA / IES / ES / Autres)
Nombre de places disponibles par IES et par prestation (selon CP)

OPA
Curatelles en attente de prise en charge
Enquêtes en attente de prise en charge
Nombre de dossiers par EPT/CP
Liste d'attente (par prestation)

UAEJ
Nombre de visites réglementaires en attente
Nombre de renouvellements en attente
Nombre de demandes EBS en attente
nombre de demandes VOSTRA en attente

FCI
Subventionnement (places d'accueil uniquement)
Subventionnement (IES/SAEMO/FA)
Subventionnement hors canton
Frais de formation (état de situation)
Frais divers (état de situation)
Salaires occasionnels
Mandats
Liste d'attente ETIC-AEF préscolaire

PPS
Taux de rotation
Taux d'absentéisme
Nombre de projets en retard
Cas de violence à l'encontre du personnel

COM
Nombre de communications envoyées au personnel
Nombre de communiqués de presse publiés

JUR
Nombre de consultations en cours

Un travail visant à systématiser la collecte des données et la production de ces indicateurs est en cours avec le service de statistique, l'objectif étant d'en automatiser au maximum la mise à jour, tout en favorisant la lisibilité au moyen d'un système de visualisation statistique.

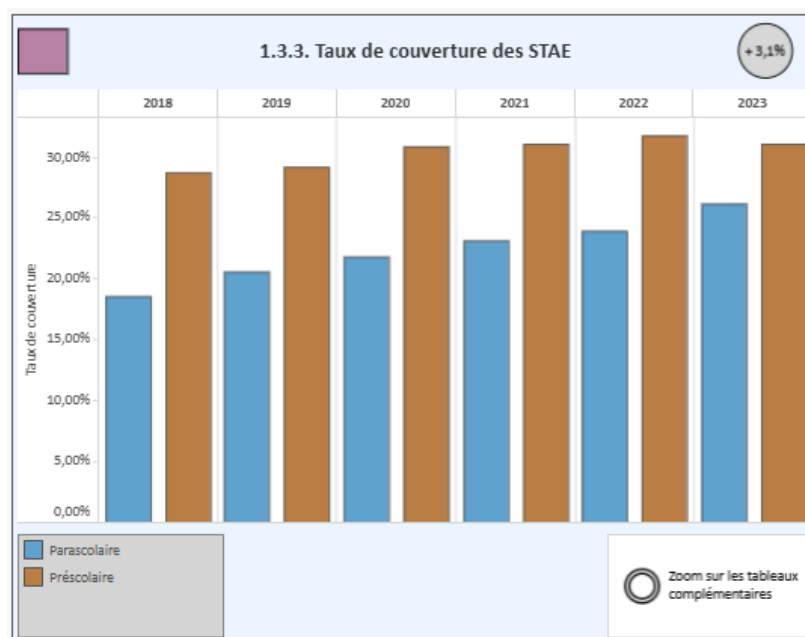
Cet outil facilitera l'analyse des données clés de l'activité du service, notamment lors des séances du conseil de direction. Il permettra également de renseigner le chef de département, le Conseil d'État, le Grand Conseil et les autorités judiciaires.

Deux formes d'indicateurs sont considérées :

- Les indicateurs du type « signaux lumineux » (vert, orange, jaune), pour lesquels des codes couleur donnent immédiatement une information sur l'état du paramètre observé ;
- Les indicateurs numériques, qui renseignent plus directement sur un paramètre pour lequel une norme est à respecter, par exemple, un taux de couverture en places d'accueil parascolaire à l'échelle cantonale ou le nombre de dossiers par EPT d'IPE, respectivement par curateur-trice-s professionnel-le-s.

Tous les indicateurs ne sont pas à considérer comme des mesures de performance. Par exemple, le placement d'enfants en institution peut être vu de nombreuses manières. Il s'agit donc de définir précisément ce qui est mesuré, et dans quel but. Dans ce cas particulier, il a été décidé de privilégier la mesure du nombre de places disponibles mis en relation avec le nombre de demandes en cours. Cet indicateur permet, in fine, de mesurer l'adéquation du dispositif de protection de l'enfant avec les besoins du terrain.

Un autre exemple, exposé ci-dessous, met en lumière le taux de couverture des structures d'accueil extrafamilial. Tout comme de nombreux autres indicateurs, il est produit au moyen des outils du service de statistique et publié sur le « cockpit » interne du service.



3.9. La cohérence et l'interdépendance de ces nouveaux outils

L'ensemble des outils présentés dans ce rapport ne peuvent prendre sens que s'ils sont synchronisés les uns avec les autres. En ce sens, une matrice générale de gouvernance est définie, permettant d'identifier, pour chacun des objectifs du service ou des offices/unités/secteurs, par quels moyens ceux-ci sont poursuivis, que cela soit par le lancement d'un projet, la modification d'un processus, une tâche émergeant au cahier des charges d'une fonction ou simplement la consultation régulière d'un indicateur.

3.10. Les locaux

La problématique des locaux du service n'est pas nouvelle et peut être divisée en quatre sous-problématiques distinctes, soit : la suroccupation des locaux à laquelle le service fait face aujourd'hui aussi bien à Neuchâtel qu'à La Chaux-de-Fonds ; la dispersion sur quatre sites différents à Neuchâtel ; la résiliation imposée pour 2027 du bail de l'un des locaux de Neuchâtel ; enfin la vétusté de certains locaux. Il s'agit également de tenir compte de l'éventuelle perspective d'une augmentation du nombre de collaboratrices et collaborateurs du service.

Des solutions sont aujourd'hui envisagées, tant pour Neuchâtel (avec le regroupement des quatre sites actuels dans un seul bâtiment, sis rue de Tivoli 22) que pour La Chaux-de-Fonds (avec un déménagement aux Docks, dans des locaux offrant davantage d'espace et de confort)⁸. Elles s'inscrivent dans une vision plus large de relocalisation de plusieurs services de l'administration cantonale, le SPAJ ayant été réintégré dans le périmètre du programme Vitamine, dont l'extension est proposée. Cette réintégration a été prévue tout en tenant compte des besoins spécifiques du service en matière de réception et d'entretien avec les bénéficiaires. Sous réserve des décisions restant à venir sur ce projet (qui relèveront du Grand Conseil), le SPAJ devrait pouvoir intégrer ses nouveaux locaux d'ici deux à trois ans. Il s'agira dans l'intervalle de trouver des solutions partielles et transitoires, tant à Neuchâtel qu'à La Chaux-de-Fonds.

4. ENQUÊTE DE SATISFACTION INTERNE

En novembre dernier, une enquête de satisfaction a été menée par le DSRS auprès de l'entier de ses services, afin d'évaluer leur perception sur différentes thématiques, allant de l'organisation et la

⁸ Se référer à ce sujet au rapport 25.026 du Conseil d'État relatif au programme Vitamine 2.

charge de travail à la satisfaction au travail et à la santé. Les résultats ont été traités de manière anonyme afin que les personnes questionnées puissent répondre en toute liberté.

Compte tenu de la temporalité de cette enquête, il s'agit évidemment de souligner que les mesures d'amélioration portées au sein du service, en particulier de l'OPE, n'ont de loin pas encore pu porter leurs effets. Les résultats d'ensemble sont ainsi influencés par ce contexte encore tendu, quand bien même des améliorations sont déjà constatées. L'enquête interne s'apparente également à un outil à disposition du personnel pour faire entendre ses attentes, au regard notamment de l'insuffisance de la dotation.

Avec un taux de participation de 71.2%, l'enquête au sein du SPAJ a permis d'obtenir une vision globale des ressentis du personnel. Ce niveau de participation, considéré comme élevé pour un service de cette taille, renforce la représentativité des résultats. Ces derniers révèlent une moyenne générale de satisfaction de 4,05 sur 6, respectivement de 4,52 sans l'OPE. Les aspects les mieux notés concernent les impressions personnelles liées à l'entité (« Je considère que mon travail au sein de l'administration publique fait partie de mon engagement au service de la société », « J'ai du plaisir à accomplir mon travail », « Notre entité fournit des prestations de bonne qualité »), la santé et l'esprit d'équipe, avec une moyenne de 4,75 (5,2 sans l'OPE) et une évolution positive.

À l'inverse, l'organisation de l'entité et du service ainsi que la culture organisationnelle affichent les scores les plus bas, avec une moyenne de 3,33 (4,00 sans l'OPE) et une évolution négative (avec une évolution positive sans l'OPE). Les résultats de l'enquête confirment ainsi les besoins d'améliorations et justifient les mesures prises, qui devraient remédier aux points d'insatisfaction identifiés et dont les premiers impacts ne pouvaient encore être mesurés.

Une nouvelle enquête de satisfaction sera réalisée en 2026, permettant ainsi d'évaluer l'effet de l'ensemble des mesures et d'identifier cas échéant de nouveaux axes d'amélioration nécessaires, tel que prévu par le processus d'amélioration continue GestionNE.

Malgré les défis rencontrés, le Conseil d'État tient à souligner des aspects positifs notables dans certains résultats, notamment le plaisir au travail, l'engagement du personnel et la qualité du travail fourni. Ces éléments constituent une base solide pour mettre en place des actions concrètes visant à améliorer l'organisation du service, optimiser les processus de travail et renforcer la coordination entre les équipes, contribuant ainsi directement à une meilleure efficacité et satisfaction du personnel.

5. RÉSULTAT DE L'AUDIT EXTERNE

Tel que rappelé précédemment, le Grand Conseil avait demandé à ce qu'un nouvel audit externe du service soit réalisé. Conformément à cette attente, le DSRS a confié à un expert un mandat consistant à évaluer la structure, le fonctionnement et la gouvernance du SPAJ, au sens des constats du rapport de la COGES et de l'audit de 2023. Tant le choix de l'expert que le cahier des charges de l'audit ont été validés par la sous-commission de gestion du département.

Compte tenu des courts délais fixés par le Grand Conseil, l'expert a travaillé dans un contexte encore mouvant et provisoire, en particulier sur les modifications de processus ; il a été contraint de se limiter à une analyse purement documentaire et de renoncer à sonder les collaborateurs, lesquelles l'ont été par le biais de l'enquête interne présentée ci-avant. Ses constats sont les suivants, sur la base de la situation au 15 février 2025 :

La nouvelle structure organisationnelle est théoriquement bonne.

S'il relève que la nouvelle structure lui semble tout à fait adéquate, l'expert reste prudent sur ce plan, dans la mesure où la structure théorique d'une organisation ne constitue pas une garantie de succès. En effet, un fonctionnement optimal tient en grande partie à la culture de l'entité et aux personnes, en particulier les cadres, qui l'insufflent aux collaborateurs. Sans pouvoir préjuger du résultat à terme, l'expert estime néanmoins que la réorganisation est conduite de manière à offrir un maximum de chance de succès. Selon lui, la nouvelle gouvernance, une fois mise en œuvre et rodée, devrait permettre au SPAJ de remplir ses missions de manière à satisfaire les parties prenantes, en particulier les bénéficiaires, les partenaires et le personnel. L'expert se dit également convaincu de la pertinence de maintenir, au sein d'une même entité,

les diverses missions du SPAJ en raison de leur nature et des synergies potentielles. Il ne partage ainsi pas l'hypothèse de la COGES selon laquelle les problèmes rencontrés par le SPAJ résulteraient de la taille et de la diversité de ces missions, prenant par ailleurs appui sur un comparatif intercantonal pour asseoir sa position.

La réorganisation a été bien menée sur le plan méthodologique.

L'expert relève que le soutien externe sollicité par le service a été efficace ; il a permis de garantir de bonnes pratiques méthodologiques et il a impliqué, et implique encore, les cadres et le personnel dans le contexte d'un processus résolument participatif.

Les constats de la COGES et de l'audit externe qui les ont précédés ont été pris en compte.

De l'avis de l'expert, les observations et recommandations à l'origine de la réorganisation trouvent des réponses dans le plan d'actions qui a été mis en place et qui continue de se déployer. L'organisation a été complètement revue, en partant des missions, des valeurs et des objectifs du service, alignés ensuite de manière cohérente avec tous les outils de gestion. Les processus ont été repensés pour plus de fluidité et les responsabilités ont été redéfinies en mettant notamment l'accent sur la disponibilité des cadres, une plus grande autonomie des actrices et des acteurs du terrain, une collaboration plus transversale et une meilleure communication.

La réorganisation reste sans prise sur certains facteurs externes.

Certaines problématiques relevées dans les rapports de la COGES et celui de l'auditeur externe l'ayant précédé sont fortement influencées par le contexte et des facteurs externes. L'expert cite ainsi le cas de la réforme SPEJ, dont la mise en oeuvre s'est traduite par un manque de places en institution. Il relève en outre que, comme dans toute administration publique, l'action du SPAJ est encadrée par de fortes contraintes légales, réglementaires et financières. Cela se ressent tout particulièrement à l'OPE, dont les ressources apparaissent clairement insuffisantes au regard du volume de dossiers auquel cet office doit faire face, directement lié aux décisions prises par les autorités judiciaires. L'expert note ainsi que la nouvelle gouvernance ne résoudra certaines problématiques constatées, en particulier l'insatisfaction des parties prenantes, que si les ressources du SPAJ sont adaptées pour lui permettre de faire face aux enjeux croissants de la politique publique dont il a la charge.

Comme évoqué précédemment, le Conseil d'État présente en parallèle un rapport établissant le bilan de la réforme SPEJ proposant, dans une vision à long terme, de mandater une étude globale sur l'ensemble du domaine. Celle-ci permettra d'analyser de manière complète et détaillée le dispositif au sens large, sa cohérence et ses ressources, et de proposer les mesures d'améliorations les plus adaptées.

6. PERSPECTIVES

Malgré les défis posés par le manque de ressources, le SPAJ s'efforce d'optimiser son fonctionnement pour répondre, à son échelle, aux problématiques et enjeux mis en lumière, notamment dans ce rapport, et dans celui, antérieur, de la COGES. Des efforts sont menés pour définir et rationaliser les processus internes ; une revue des pratiques est réalisée visant à clarifier les actions de chacun-e et améliorer l'efficacité du service, en priorisant les ressources en fonction du caractère essentiel des actions.

La structure du nouvel organigramme a été construite pour répondre aux défis actuels, tout en étant capable d'absorber une éventuelle augmentation des effectifs. Celle-ci pourrait être conséquente si elle devait se calquer sur les recommandations de la COPMA, lesquelles doivent être considérées comme un objectif idéal, dont l'atteinte reste tributaire de plusieurs facteurs, financiers notamment, ainsi que cela est le cas dans d'autres domaines d'activité de l'État.

Toutes choses restant égales par ailleurs, il serait en effet nécessaire de doubler l'effectif de l'OPE avec la création de 3 équipes supplémentaires et l'engagement d'une trentaine d'IPE, d'un-e

formateur-trice et d'une douzaine de secrétaires sociaux-ales. Les charges salariales additionnelles en lien avec ces créations de postes sont estimées à 6 millions de francs.

Le Conseil d'État évaluera lors des prochains exercices budgétaires de quelle manière de telles augmentations pourront être concrétisées, au regard de l'entier des besoins de l'État et des contraintes financières de celui-ci.

7. CONSÉQUENCE SUR LE PERSONNEL

Les mesures présentées dans le présent rapport permettront d'améliorer les conditions de travail du personnel du service. Celles ayant un impact sur l'exercice en cours concernent le nouvel organigramme, avec notamment la redéfinition de l'état-major et du conseil de direction du service, la redistribution des missions stratégiques et transversales en offices/unités, respectivement en secteurs.

8. CONSÉQUENCES FINANCIÈRES

Les mesures proposées dans le chapitre 6 de ce rapport feront l'objet d'un processus distinct, en lien avec l'exercice budgétaire 2026 et les suivants. L'effet de la relocalisation du service sur les sites de Tivoli et des Docks fait l'objet d'un rapport séparé du Conseil d'État. Le nouvel organigramme proposé pour l'exercice 2025 n'a pas d'effet financier sur celui-ci ; la proposition de création d'un poste de cadre pour l'UPSE sera intégrée aux travaux budgétaires pour l'exercice 2026.

9. CONSÉQUENCES SUR LA RÉPARTITION DES TÂCHES ENTRE L'ÉTAT ET LES COMMUNES

Le présent rapport est sans influence sur la répartition des tâches entre l'État et les communes.

10. CONSÉQUENCES ÉCONOMIQUES, SOCIALES ET ENVIRONNEMENTALES, AINSI QUE POUR LES GÉNÉRATIONS FUTURES

Compte tenu de la diversité de ses missions, le SPAJ s'adresse à un public très large, allant des adultes sous curatelle aux enfants et aux familles en situation de fragilité, en passant par les migrants mineurs non accompagnés, les familles plaçant leurs enfants dans des structures d'accueil et, plus largement, l'ensemble des enfants et des adolescents du canton. Il joue ainsi un rôle central, tant sur le plan de la protection que sur celui de la promotion des activités de jeunesse. Assurer son bon fonctionnement est ainsi une nécessité dans un contexte marqué par une hausse continue des besoins. Si le travail du SPAJ reste, pour une bonne partie, tributaire du contexte socio-économique, il concourt notamment à aider les enfants et jeunes à appréhender les apprentissages fondamentaux de la vie, puis le passage à l'âge adulte avec les compétences et les outils qui leur permettront d'être des adultes responsables et autonomes, membres à part entière de leur collectivité.

11. CONSÉQUENCES SUR LA PRISE EN COMPTE DE L'INCLUSION DES PERSONNES VIVANT AVEC UN HANDICAP

Le présent rapport n'a pas de conséquences directes sur la prise en compte de l'inclusion des personnes vivant avec un handicap. Toutefois, la pleine reconnaissance du dispositif de soutien à la parentalité et l'amélioration de la disponibilité des IPE permettront assurément de mieux prendre en compte les besoins des personnes vivant avec un handicap, y compris des enfants vivant avec un parent en situation de handicap.

12. CONCLUSION

Après avoir été l'objet d'un premier audit externe initié par le Conseil d'État, le SPAJ a fait l'objet d'une enquête de la sous-COGES, suivie du vote d'injonctions de la part du Grand Conseil à l'été 2024. Cette période, qui a fortement ébranlé le service, s'est poursuivie par une phase intense d'améliorations structurelles et organisationnelles avec l'appui d'un mandataire externe, avant qu'un nouvel audit externe ne soit réalisé par un mandataire différent. Répondant aux demandes du Grand Conseil dans les courts délais impartis par celui-ci, le Conseil d'État espère que ce rapport – et plus largement les travaux conséquents dont il rend compte –, permettra de contribuer au retour d'un climat serein au sein d'un service dont les missions restent décisives pour une part importante de la population.

La mise en place d'un nouvel organigramme et d'une structure de direction élargie, le travail effectué de manière participative sur les valeurs du service, l'amélioration des fonctionnements internes de celui-ci semblent porter déjà de premiers effets positifs. Il s'agira, pour le Conseil d'État, de continuer à suivre attentivement cette évolution au cours des années à venir, en continuant d'intégrer le personnel dans la démarche participative qui a été mise en place.

Conforté par l'analyse de l'expert, le Conseil d'État reste conscient que les changements opérés et à venir ne suffiront pas à permettre un fonctionnement optimal du service, lequel reste tributaire de facteurs externes (exécution des mesures judiciaires), mais aussi de choix budgétaires à venir, qui devront être traités au regard de l'entier des défis auxquels est confronté le Canton. Corroborée par des comparatifs intercantonaux, la dotation sous-dimensionnée de l'OPE, par rapport à la charge que représente le volume de dossiers auquel cet office doit faire face, ressort logiquement comme l'un des éléments principaux influençant le ressenti négatif des collaborateurs-trices. Il semble aujourd'hui indispensable d'analyser l'ensemble du dispositif, en prolongement de la réforme qu'a connu celui-ci ; le Conseil d'État en rend compte dans un rapport distinct.

Celui-ci relève en outre, pour conclure, que le canton de Neuchâtel ne dispose pas de loi-cadre définissant la politique cantonale de l'enfance et de la jeunesse, au contraire des autres cantons latins. Or, un tel cadre légal permet aux services concernés, et en particulier au service de protection de l'enfance et de la jeunesse, de déployer une stratégie claire ancrée dans une base légale, définie par le Grand Conseil. Initié il y a quelques années déjà, mais n'ayant pu aboutir, le projet de loi sur l'enfance et la jeunesse (LEJ) a été réactivé et pourrait se concrétiser au cours de la prochaine législature, selon les choix que fera le Conseil d'État, respectivement le Grand Conseil. La reconnaissance légale de l'importance d'une politique cantonale de l'enfance, de la jeunesse et de la parentalité devrait contribuer elle aussi à améliorer le fonctionnement du service, en complément aux mesures présentées dans ce rapport.

Dans l'immédiat, le Conseil d'État vous invite à prendre position sur celui-ci, au regard des injonctions votées par votre autorité.

Quant au postulat 24.142 intitulé « Monitoring des ressources humaines au sein de l'administration cantonale. », le Conseil d'État lui apportera une réponse spécifique ultérieurement, partant que la problématique s'écarte largement de celle du SPAJ.

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

Neuchâtel, le 14 mai 2025

Au nom du Conseil d'État :

La présidente,

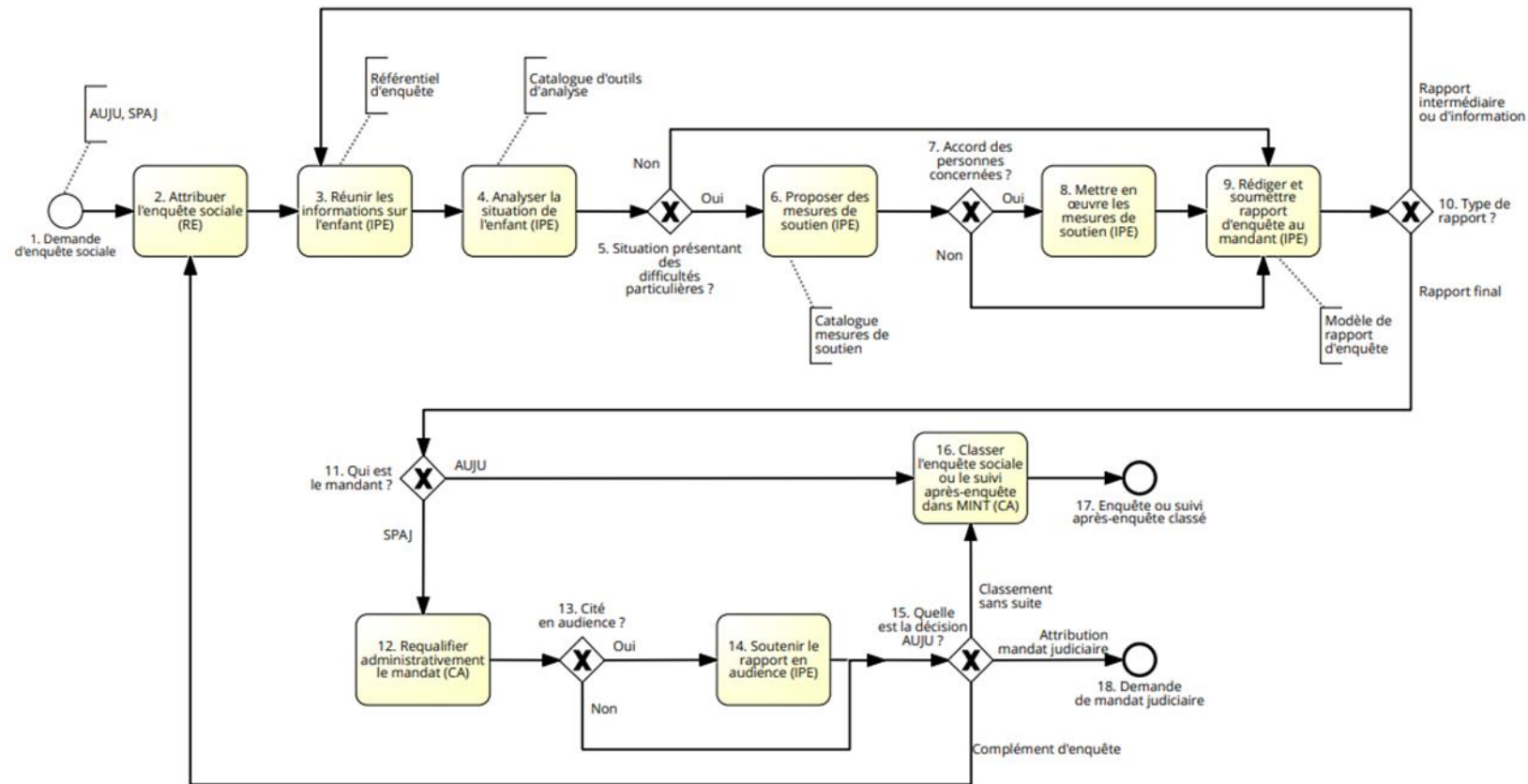
F. NATER

La chancelière,

S. DESPLAND

ANNEXES

Processus « réaliser les enquêtes sociales »



Annexe 2

Rapport d'audit du 15 février 2025

Service de protection de l'adulte et de la jeunesse (SPAJ) – Analyse de la mise en œuvre des mesures découlant des constats du rapport VICARIO et du rapport 24.603 de la COGES

Voir document séparé

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Pages</i>
RÉSUMÉ	1
1. INTRODUCTION	2
2. STRUCTURE FONCTIONNELLE ET GOUVERNANCE DU SERVICE	2
3. ORGANISATION ET GOUVERNANCE DU SPAJ	3
3.1. Missions générales.....	3
3.2. Les valeurs	4
3.3. Organisation du service.....	5
3.4. La matrice des responsabilités	15
3.5. La cartographie des séances	15
3.6. La cartographie des projets.....	15
3.7. La cartographie des processus	16
3.8. Les indicateurs du service.....	16
3.9. La cohérence et l'interdépendance de ces nouveaux outils	18
3.10. Les locaux	18
4. ENQUÊTE DE SATISFACTION INTERNE	18
5. RÉSULTAT DE L'AUDIT EXTERNE	19
6. PERSPECTIVES	20
7. CONSÉQUENCE SUR LE PERSONNEL	21
8. CONSÉQUENCES FINANCIÈRES	21
9. CONSÉQUENCES SUR LA RÉPARTITION DES TÂCHES ENTRE L'ÉTAT ET LES COMMUNES	21
10. CONSÉQUENCES ÉCONOMIQUES, SOCIALES ET ENVIRONNEMENTALES, AINSI QUE POUR LES GÉNÉRATIONS FUTURES	21
11. CONSÉQUENCES SUR LA PRISE EN COMPTE DE L'INCLUSION DES PERSONNES VIVANT AVEC UN HANDICAP	22
12. CONCLUSION	22
ANNEXES	
Annexe 1 : processus « réaliser les enquêtes sociales »	24
Annexe 2 : rapport audit voir document séparé	25