

**Rapport du Conseil d'État au Grand Conseil**

(Du 14 mai 2025)

---

## **PROPOSITIONS DE LA COMMISSION PARLEMENTAIRE**

### **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)**

---

*La commission parlementaire de gestion et d'évaluation (COGES),*

*composée de M<sup>mes</sup> et MM. Stéphane Rosselet, président, Hugo Clémence, vice-président, Olivier Favre-Bulle, Hermann Frick, Boris Keller, Armelle von Allmen Benoit, Françoise Jeanneret, Josiane Jemmely, Christian Mermet, Barbara Blanc, Julien Gressot, Brigitte Neuhaus, Lara Zender, Daniel Berger et Raymond Clottu,*

*soutenue dans ses travaux par M<sup>me</sup> Katia Jacot, assistante parlementaire,*

*fait les propositions suivantes au Grand Conseil :*

### **TRAVAUX DE LA COMMISSION**

La commission a examiné le [rapport 25.024](#) en date du 13 janvier et du 10 février 2026, en présence du chef du Département de la santé, de la jeunesse et des sports (DSJS), accompagné de la secrétaire générale du DSJS et du chef du service de protection de l'adulte et de la jeunesse (SPAJ).

### **INTRODUCTION**

Le 23 avril 2024, le Grand Conseil a traité du [rapport 24.603](#) portant sur le fonctionnement du SPAJ. Dans ce cadre, il a suivi les recommandations de la COGES et a formulé deux injonctions à l'égard du Conseil d'État : l'une concernant la structure fonctionnelle du service, l'autre relative aux outils de pilotage, d'évaluation et de contrôle. Un point de situation, des orientations, voire déjà des premières mesures, étaient attendus avant la fin de la législature précédente. Le Grand Conseil a par ailleurs accepté le [postulat 24.142](#) visant à instaurer un monitoring des ressources humaines au sein de l'administration cantonale. Enfin, le rapport comprenait deux demandes adressées au Conseil d'État : la première portait sur le suivi des mesures destinées à améliorer le climat de travail au sein du SPAJ, la seconde interrogeait les mécanismes de contrôle et de suivi des décisions judiciaires.

Les échanges réguliers instaurés entre le département et la sous-commission en charge de ce dossier ont permis d'assurer un suivi des démarches entreprises, notamment au niveau de l'audit demandé par le Grand Conseil. De plus, en date du 20 mai 2025, la commission plénière a pu bénéficier, de la part du département, d'un point de situation sur l'audit et d'une présentation des grandes lignes du rapport.

Par le truchement de ce dernier, le Conseil d'État entend répondre aux injonctions et aux demandes formulées par le Grand Conseil, tout en présentant les démarches menées au sein du SPAJ.

Il est à noter que le Conseil d'État a adopté, en parallèle, un deuxième [rapport](#) en réponse au [postulat 22.138](#) qui lui demandait de fournir un rapport d'information détaillé sur l'évolution de la réforme du dispositif cantonal de soutien et de protection de l'enfance et de la jeunesse (SPEJ). Bien que ces deux dossiers soient intimement liés, puisque cette réforme a passablement bouleversé l'organisation du service, la commission a traité des deux rapports de manière distincte.

## COMMENTAIRE DE LA COMMISSION

En préambule, la commission regrette que, dans sa conclusion, le Conseil d'État suggère que les difficultés du SPAJ aient été amplifiées par l'enquête menée par la COGES, alors que les problèmes étaient bien antérieurs. De plus, elle tient à préciser que, contrairement à ce qui est mentionné dans le rapport du Conseil d'État, elle n'a pas estimé que les problèmes rencontrés étaient uniquement imputables à la taille et à la diversité des missions du SPAJ, la sous-commission en charge de ce dossier ayant d'ailleurs procédé à une analyse macro du fonctionnement du service.

Si le Conseil d'État reconnaît que la situation du SPAJ n'était déjà pas satisfaisante avant de faire l'objet de l'attention de la COGES, il considère que l'intervention de cette dernière a conféré une certaine visibilité à cette affaire et que cette médiatisation a contribué à déstabiliser un service déjà fragilisé. Il rappelle qu'il avait pris la mesure de la problématique avant que la COGES ne se saisisse du dossier, en confiant un premier audit externe à l'entreprise Vicario Consulting SA.

L'examen du présent rapport a suscité un certain nombre de questions et de considérations de la part des commissaires, permettant ainsi d'approfondir plusieurs éléments.

### ***Augmentation du nombre de dossiers***

La commission note une hausse significative du nombre de mineur-e-s en difficulté entre 2010 et 2024. Elle relève que le canton de Neuchâtel est le seul à enregistrer une si forte augmentation et s'interroge sur les raisons de cette spécificité. Elle se demande si les moyens supplémentaires octroyés dans le cadre du budget 2026 (8 EPT) vont être suffisants pour réduire le nombre de dossiers par intervenant-e en protection de l'enfant (IPE) à fin 2026.

Un commissaire relève que, pour expliquer l'augmentation du nombre de mineur-e-s en difficulté, le Conseil d'État avance plusieurs causes potentielles, telles que la guerre en Ukraine, les phénomènes migratoires et la précarisation due à l'augmentation du coût de la vie, sans qu'aucun chiffre ne vienne étayer ces éléments. Il s'interroge sur la validité et le poids réel de ces causes, suggérant qu'il pourrait s'agir de « lieux communs » masquant des raisons plus profondes. Il craint que l'on ne passe à côté du problème si les causes réelles ne sont pas correctement identifiées.

Le Conseil d'État précise que la hausse du nombre de dossiers se monte à 8% entre 2020 et 2024. Il confirme que des facteurs comme la migration, notamment l'accueil de mineur-e-s non accompagné-e-s, la précarisation des familles, le phénomène des « travailleur-euse-s pauvres » et la pandémie de Covid ont contribué à cette augmentation. Ni le SPAJ ni le Conseil d'État n'ont de prise sur l'évolution du nombre de dossiers, qui est liée aux attentes et besoins de l'Autorité de protection de l'enfant et de l'adulte (APEA). Au travers des réflexions qui seront menées dans le cadre de la poursuite de la réforme SPEJ, il est prévu de mettre sur pied, d'entente avec l'APEA, une coordination globale qui permette d'améliorer la situation.

La charge est actuellement de 112 dossiers par IPE, alors que la Conférence intercantonale en matière de protection de l'enfant et de l'adulte (COPMA) en recommande 60, et que Genève et Vaud visent les 50. Le Conseil d'État rappelle que le canton de Neuchâtel est le seul à s'être opposé aux recommandations de la COPMA lors de la consultation, tandis que les autres cantons ont anticipé et renforcé leurs services. Le retard

sera difficile à rattraper par rapport aux autres cantons. L'ambition du SPAJ est de rejoindre les recommandations de la COPMA d'ici à 2030 avec des moyens supplémentaires mais aussi en trouvant des solutions permettant de réduire le nombre de signalements et de mesures de placement et de protection ordonnées dans le canton, actuellement largement au-delà des moyennes des autres cantons suisses. Le Conseil d'État confirme que les moyens supplémentaires octroyés devraient permettre d'atteindre, à fin 2026, l'objectif de 100 dossiers par IPE, pour autant que le nombre de mandats reste stable. Pour les années suivantes, il est prévu de continuer à renforcer les effectifs, sous réserve des arbitrages budgétaires futurs.

Concernant la nature des cas traités, le Conseil d'État précise, à la demande d'un commissaire, que les dossiers lourds ont tendance à s'alléger au fil du temps. Leur nombre reste toutefois stable, puisqu'il y en a continuellement de nouveaux. Même pour les cas qui évoluent favorablement, la levée d'une mesure de protection est difficile à obtenir, car les autorités judiciaires visent une sécurité maximale, craignant que l'arrêt de l'intervention ne mette en péril les acquis. Dans certains cas, la simple existence d'un mandat de protection, qui requiert peu d'interventions, suffit à maintenir la stabilité des familles. Le cas des enfants dont les parents sont partis s'établir à l'étranger et qui nécessitent un suivi jusqu'à leur majorité, voire au-delà, a également été évoqué.

#### ***Arrêté concernant la participation financière journalière des parents aux frais de placement et le financement des familles d'accueil avec hébergement ([RSN 400.100](#))***

En page 19 de son [rapport de gestion 2023](#), la COGES exprimait ses inquiétudes relatives à l'application de l'arrêté concernant la participation financière journalière des parents aux frais de placement et le financement des familles d'accueil avec hébergement. Elle a souhaité savoir si des analyses avaient été conduites et quelles suites avaient été données aux propositions de la sous-commission.

Il a été répondu que la participation demandée aux parents correspond à la contribution d'entretien prévue par le Code civil. La marge de manœuvre est extrêmement limitée et dépend des revenus et de la situation des parents. L'analyse a été faite, conjointement avec les autorités judiciaires, afin de s'assurer que les contributions demandées aux parents soient conformes à ce qu'un juge déciderait en matière de pension alimentaire dans le cadre d'un divorce. Le secteur finances et contrôle interne (FCI) gère désormais l'ensemble du processus, déchargeant les IPE de cette tâche. Ainsi, à l'information d'un placement, le FCI écrit aux parents et leur propose une convention sur la base de leurs revenus. Si la convention n'est pas signée, une requête est déposée au tribunal pour fixer le montant de la pension. En termes de volume, cela représente environ une cinquantaine de nouveaux placements et trois ou quatre saisines des autorités judiciaires par année. Les 400 autres cas sont réglés par convention ou décision du juge. Les critères de calcul n'ont pas été modifiés. L'ancien forfait de 30 francs par jour était non conforme au droit supérieur et la contribution moyenne actuelle se monte à 15 francs. Une petite dizaine de familles, au bénéfice de revenus élevés, versent plus de 700 francs par mois ; le revenu annuel le plus haut avoisine actuellement les 300'000 francs.

#### ***Lacunes statistiques***

Un commissaire demande comment a évolué la situation – jugée problématique par la COGES – des formulaires d'indication de placement qui n'étaient pas remplis par les IPE.

Le Conseil d'État répond que les formulaires sont remplis, mais qu'il est parfois difficile de les obtenir compte tenu de la surcharge fonctionnelle qui prévaut. Il souligne que la bonne tenue de ces formulaires revêt désormais une importance accrue dans la mesure où le FCI dispose d'une année pour facturer les contributions de placement aux parents, sans quoi il y a prescription.

Un autre commissaire rappelle que la problématique résidait principalement dans le fait que, lorsque le placement n'avait aucune chance d'aboutir, le formulaire n'était souvent pas rempli, ce qui faussait les statistiques.

À cet égard, le Conseil d'État indique que, pour l'instant, les responsables d'équipe identifient ces situations de manière non automatisée. Des processus informatisés sont prévus et leur mise en œuvre est envisagée d'ici la fin de l'année. Le nouveau chef de projet, qui entrera en fonction le 1<sup>er</sup> avril 2026, aura notamment pour mission de revoir l'outil métier qui doit permettre de dématérialiser certaines tâches.

### ***Outil informatique***

Un commissaire exprime son incompréhension s'agissant du retard pris par le canton, au niveau tant de l'automatisation des statistiques que du développement d'un outil informatique adapté. Dans un souci d'efficience, il invite le SPAJ à se rapprocher d'autres cantons, notamment suisses alémaniques, afin d'évaluer dans quelle mesure l'acquisition d'un système ayant déjà fait ses preuves serait envisageable.

Le Conseil d'État confirme que le nouveau chef de projet procédera à une analyse comparative (benchmarking) avec d'autres cantons, y compris en Suisse alémanique. Le besoin d'un outil informatique est identifié de longue date et fait l'objet de discussions suivies avec le service informatique de l'Entité neuchâteloise (SIEN), dont les ressources sont toutefois limitées. Cet outil doit aussi pouvoir s'inscrire dans une vision transversale en lien avec la suite de la réforme du dispositif SPEJ. C'est pourquoi il est souhaitable de prendre le temps nécessaire pour développer une solution concertée, répondant aux besoins des partenaires. Si un outil existant est jugé performant, il sera envisagé de l'acquérir, l'idée n'étant pas de développer nécessairement une nouvelle solution informatique.

### ***Localisation et regroupement des entités***

Une commissaire souhaite savoir ce qu'il en est du rapprochement géographique envisagé avec le Tribunal régional, qui devait venir s'installer sur le site de Tivoli.

Le Conseil d'État explique que le regroupement des différentes entités du service, actuellement réparties sur cinq sites, est toujours prévu à Neuchâtel, à Tivoli 22. Ce bâtiment permet de créer facilement de nombreuses salles d'entretien, ce qui correspond aux besoins du SPAJ. En revanche, les besoins importants en surfaces des autorités judiciaires remettent en question leur localisation à Tivoli 5. Des réflexions sont en cours sur la mise à disposition potentielle du bâtiment sis à Tivoli 16, qui abrite actuellement les œuvres d'art de l'État.

À un commissaire qui s'interroge sur la présence de la comptabilité de l'office de protection de l'adulte (OPA) tant à Neuchâtel qu'à La Chaux-de-Fonds, il est précisé qu'il ne s'agit pas de la comptabilité de l'office lui-même, mais d'entités offrant aux personnes sous mesures de protection (curatelle avec gestion financière) des prestations pouvant être assimilées à celles fournies par une fiduciaire. Cette organisation est nécessaire pour assurer la proximité avec les personnes concernées qui bénéficient de remises d'argent et dont la gestion de l'ensemble des finances est prise en charge (impôts, caisse maladie, rentes, etc.).

### ***Enquête de satisfaction interne – Climat de travail***

La commission s'inquiète des résultats de l'enquête qui a été menée auprès du personnel et, en particulier, du taux de satisfaction très bas enregistré au sein de l'office de protection de l'enfant (OPE), qui s'élève à 2,5 points sur 6.

Le Conseil d'État reconnaît que ce taux est effectivement très modeste. Il souligne qu'une amélioration est néanmoins attendue, dans la mesure où l'enquête a été réalisée alors que les mesures n'avaient pas encore déployé leurs effets. Une supervision externe a été mise en place au sein de l'office, afin d'améliorer encore le climat de travail. Dans ce cadre, différentes mesures ont été prises en concertation avec le personnel.

La question du climat de travail ayant fait l'objet d'une demande du Grand Conseil, formulée en page 15 du [rapport 24.603](#), la commission entend suivre attentivement

l'évolution de la situation. Elle prendra connaissance, avec grand intérêt, des résultats de la nouvelle enquête de satisfaction qui sera réalisée en 2026.

### ***Coaching et renforcement des compétences managériales***

Un commissaire sollicite des précisions au sujet du coaching et du renforcement des compétences managériales dont il est question en page 28 du [rapport d'audit](#).

Le Conseil d'État indique qu'un coaching personnalisé a été mis en place pour plusieurs cadres avec l'aide d'intervenant-e-s externes. Il s'agit d'un processus évolutif, puisque l'accompagnement se poursuit pour certains d'entre eux.

### ***Indicateurs RH au 1<sup>er</sup> janvier 2026***

Parmi les informations dispensées par le Conseil d'État en date du 13 janvier 2026, la commission a retenu, en particulier, les éléments suivants :

- Les effectifs du SPAJ sont en augmentation constante depuis plusieurs années pour répondre aux besoins croissants et combler le retard mis en lumière par l'audit externe ;
- L'augmentation de 10 EPT au budget 2026 a été principalement consacrée au renforcement de l'office de protection de l'enfant (OPE) et, dans une moindre mesure, de l'équipe de direction pour le suivi des projets, à la création du poste de chef de l'unité des prestations socio-éducatives (UPSE) et à un renforcement de l'unité de la jeunesse, de l'enfance et de la parentalité (UJEP) ;
- Au 1<sup>er</sup> janvier 2026, l'effectif était de 101,7 EPT, dont 0,3 EPT non pourvu ;
- Trois absences de longue durée sont signalées, soit deux pour congé maternité et une pour maladie, toutes remplacées par le biais des allocations pour perte de gain (APG) ;
- En 2025, 9 départs ont été enregistrés au sein du service, dont 7 démissions ;
- Le taux de rotation global du service a significativement diminué, passant de 17,6% en 2024 à 5,8% en 2025, ce qui est inférieur à la moyenne du département et qui témoigne d'une certaine sérénité retrouvée au sein du SPAJ. Le taux à l'OPE est passé de 19,4% à 5%. À l'OPA, il a diminué de 2 points pour atteindre 2,3% ;
- Le taux d'absentéisme global du service de 4,5% est jugé acceptable et stable par rapport à 2024. Ce taux est considéré comme relativement bas malgré la pression exercée sur le service.

La commission estime qu'il faut interpréter avec prudence ces différents indicateurs, en particulier la diminution du taux de rotation, qui nécessite que l'on s'assure qu'elle se stabilise durablement.

## **CONCLUSIONS**

S'agissant de la manière dont la commission, puis le Grand Conseil, doivent se prononcer sur ce rapport, il convient de relever que la procédure applicable n'est pas explicitement prévue par la loi. Toutefois, le secrétariat général du Grand Conseil (SGGC) et le service juridique de l'État de Neuchâtel (SJEN) se sont accordés pour que les organes compétents se déterminent formellement sur le classement des injonctions. À noter qu'en cas de refus, décidé à la majorité simple, il serait considéré que le Grand conseil acte que le travail du Conseil d'État n'est pas achevé et que des mesures complémentaires sont attendues de sa part.

La commission remercie le Conseil d'État pour son rapport et le personnel du SPAJ pour le travail accompli dans un contexte difficile. Ses considérations concernant les propositions du Conseil d'État sont les suivantes :

### ***Résultats de l'audit externe – Réponse à l'injonction n°1***

En réponse à l'injonction n°1 du Grand Conseil, le Conseil d'État confiait, le 27 septembre

2024, à la société Godet Conseils, le mandat de réaliser une analyse de la mise en œuvre des mesures découlant des constats du rapport Vicario et du [rapport 24.603](#). Les résultats de cet audit sont consignés dans un [rapport](#) annexé à celui du Conseil d'État.

La commission prend acte des résultats de cette évaluation, dont les constats ont été dressés sur la base de la situation prévalant au 15 février 2025. Elle relève avec satisfaction que les conclusions de l'audit vont dans le bon sens et elle tient à saluer les mesures prises au niveau des processus internes, qui suscitaient beaucoup de critiques de la part du personnel. S'agissant de l'organigramme, la structure adoptée lui paraît plus pertinente en termes de gouvernance.

Considérant que la réponse apportée par le Conseil d'État est satisfaisante, la commission recommande au Grand Conseil de classer cette injonction.

### ***Outils de pilotage, d'évaluation et de contrôle – Réponse à l'injonction n°2***

Faisant suite à l'injonction n°2 du Grand Conseil, le Conseil d'État informe que plus de 50 indicateurs ont été définis, dont la moitié sont opérationnels et renseignés (mensuellement pour quelques-uns, annuellement pour la majorité). L'autre moitié nécessite encore des développements techniques pour éviter la surcharge, avec des réponses attendues dans le courant de l'année 2026.

Le 10 février, la commission a bénéficié de la présentation d'une partie d'indicateurs déjà fonctionnels qui permettent de suivre l'évolution de la situation dans les domaines de la protection de l'enfant et de l'adulte ainsi qu'en matière d'accueil extrafamilial.

Le Conseil d'État considère que les outils de pilotage, d'évaluation et de contrôle ont été définis et que l'injonction a porté ses effets, raison pour laquelle il invite la commission à se prononcer en faveur de son classement.

Si la commission salue les démarches entreprises par le Conseil d'État en réponse à l'injonction, elle constate toutefois que le monitoring n'est pas encore opérationnel. Elle soutient néanmoins le classement de l'injonction, afin de ne pas la maintenir indéfiniment ouverte, tout en déposant une motion permettant d'assurer un suivi au niveau de la mise en œuvre des différents outils.

### ***Monitoring des ressources humaines au sein de l'administration cantonale – Réponse au [postulat 24.142](#)***

La commission constate que le Conseil d'État a renoncé à répondre à ce postulat dans le délai qui lui était imparti. Elle l'invite à remédier, sans tarder, à cette situation et à lui communiquer de quelle manière il envisage de donner suite au postulat.

### **Motion déposée (cf. annexe)**

À l'unanimité, la commission propose au Grand Conseil d'accepter la motion 26.118 du 18 février 2026, « Indicateurs statistiques et suivi de l'injonction n°2 du [rapport 24.603](#) ».

### **Préavis sur le traitement du projet (art. 272ss OGC)**

Par 11 voix et 3 abstentions, la commission propose au bureau du Grand Conseil que le projet soit traité par le Grand Conseil en débat libre.

La commission a adopté le présent rapport, à l'unanimité, par voie électronique, en date du 18 février 2026.

## **Injonctions dont le classement est proposé**

À l'unanimité, la commission propose au Grand Conseil d'accepter le classement des deux injonctions formulées dans le [rapport 24.603](#).

Neuchâtel, le 18 février 2026

Au nom de la commission de gestion  
et d'évaluation :

*Le président,*  
S. ROSSELET

*Le rapporteur,*  
C. MERMET

DSJS

18 février 2026

**26.118**  
ad 25.024

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

**Indicateurs statistiques et suivi de l'injonction n°2 du [rapport 24.603](#)**

Le Grand Conseil demande au Conseil d'État de :

1. Mettre en place un système statistique fiable et automatisé permettant de suivre efficacement le fonctionnement et l'évolution du service de protection de l'adulte et de la jeunesse (SPAJ), en particulier concernant les signalements et les décisions de placement, y compris les cas où un placement est jugé non possible faute de places disponibles – entraînant parfois l'absence de remplissage de formulaires –, afin d'éviter toute distorsion des données ;
2. Publier un rapport consolidé des indicateurs du SPAJ incluant explicitement le nombre de mineur-e-s pour lesquel-le-s un placement a été envisagé mais non réalisé pour cause de saturation des places, ainsi que le nombre de formulaires non remplis pour cette raison. Ce rapport comportera également la présentation de l'évolution de la situation du SPAJ ;
3. Présenter ces statistiques à la commission de gestion et d'évaluation (COGES) au moins deux fois par législature, en lien avec les rapports d'activité du SPAJ.

*Développement*

La présente motion s'inscrit dans le cadre du suivi de l'injonction n°2 du Grand Conseil formulée dans le rapport 24.603, qui demandait la mise en place d'outils de pilotage, d'évaluation et de contrôle au sein du service de protection de l'adulte et de la jeunesse (SPAJ).

Bien que le Conseil d'État affirme avoir défini plus de 50 indicateurs, dont la moitié sont déjà opérationnels, la COGES constate que l'injonction n'a été que partiellement traitée, ce qui empêche l'adoption du rapport en l'état. En particulier, aucun indicateur ne permet actuellement de mesurer les cas de non-placement liés à un manque de places, ni de quantifier les situations où les formulaires ne sont pas remplis pour cette raison par le service, ce qui fausse les statistiques officielles et qui avait été relevé comme problématique par l'analyse de la sous-commission de gestion et d'évaluation (SCOGES).

L'absence de comptabilisation des cas non formalisés a été identifiée comme rendant impossible une évaluation sérieuse de la pression sur le système, de la saturation des places disponibles ou de l'efficacité des mesures prises.

Dès lors, pour valider définitivement le classement des injonctions, la COGES propose au Grand Conseil l'adoption de cette motion pour que le Conseil d'État poursuive la mise en place des indicateurs statistiques.

Signataire : Stéphane Rosselet, président de la commission de gestion et d'évaluation.