

**Rapport d'information du Conseil d'État au Grand Conseil
en réponse
au postulat 22.138 « Réforme SPEJ – Nouvelles
interrogations »**

(Du 14 mai 2025)

Madame la présidente, Mesdames et Messieurs,

RÉSUMÉ

Depuis janvier 2019, soit depuis l'entrée en vigueur de la réforme du dispositif de soutien et de protection de l'enfance et de la jeunesse (SPEJ), les mesures proposées dans le cadre de cette réforme ont pu être évaluées. Pour rappel, l'objectif visé consistait dans le renforcement des possibilités de maintien des enfants au sein de leur famille, grâce aux développements de mesures alternatives au placement en institution. Ce dispositif a fait l'objet d'une évaluation intermédiaire soumise à votre autorité dans le rapport 21.025. Différentes recommandations avaient été formulées, notamment de revoir la cadence prévue de réduction des places en institution et d'améliorer la communication accompagnant ce processus.

Le présent rapport établit un nouvel état de situation, sur la base duquel le Conseil d'État estime que la réforme peut être considérée comme aboutie sur plusieurs points, quand bien même les objectifs initiaux n'ont pas tous été atteints. Il répond à la demande formulée par le Grand Conseil dans sa motion 22.138, avec un certain retard. Ce délai s'explique principalement par les différentes adaptations réalisées au niveau du dispositif depuis 2021, qui ont nécessité des ajustements successifs et un suivi approfondi. Par ailleurs, les audits menés au sein du service de protection de l'adulte et de la jeunesse (SPAJ) ont soulevé des problèmes organisationnels, en particulier de l'office de protection de l'enfant, qui ne sont de loin pas sans lien avec la réforme. La complexité des enjeux soulevés et l'évolution des besoins identifiés au fil du temps ont rendu indispensable une analyse plus approfondie. Ce temps supplémentaire a permis au Conseil d'État d'acquiescer le recul nécessaire pour proposer une vision prospective plus aboutie du domaine en parallèle au rapport qui traitera des injonctions validées par votre autorité et ainsi assurer la pérennité des mesures mises en place.

Tout en continuant de privilégier le maintien des enfants autant que faire se peut au sein de leur famille, il convient désormais de stabiliser le dispositif global et de répondre à des enjeux toujours plus complexes, qui demandent à la fois un renforcement des capacités d'accueil en institution et une intensification des mesures ambulatoires. Ce rapport propose ainsi plusieurs pistes d'évolution, sans les assortir à ce stade d'une demande de moyens financiers supplémentaires, lesquels relèveront des prochains projets budgétaires.

1. INTRODUCTION

En date du 29 mars 2022, votre autorité a accepté le postulat 22.138 de la commission Réforme SPEJ par 90 voix favorables, contre 4 absentions et 4 oppositions, dont nous vous rappelons la teneur ci-après :

22.138

29 mars 2022

Postulat de la commission Réforme SPEJ

Réforme SPEJ – Nouvelles interrogations et adaptations

Le Grand Conseil invite le Conseil d'État à fournir un rapport d'information détaillé sur l'évaluation de la réforme du dispositif de soutien et de protection de l'enfance et de la jeunesse (SPEJ) d'ici à décembre 2023. Ce rapport d'information devra présenter les points positifs, ceux à améliorer ou à abandonner, ainsi que les adaptations préconisées et/ou les mesures complémentaires mises en place.

Aujourd'hui, le Conseil d'État soumet au Grand Conseil un rapport d'information concernant la réforme SPEJ, qui a soulevé, au sein de la commission, un très grand nombre de questions et d'interrogations sur la mise en place de la réforme et sur ses répercussions sur les enfants, les jeunes et le personnel. La commission considère que cette réforme est nécessaire, mais elle s'interroge sur la manière dont elle est menée. Elle a pris connaissance des ajustements qui ont été opérés suite au rapport de la Convention internationale des droits de l'enfant (CIDE). Cependant, au vu des questionnements et des difficultés qui subsistent, la commission demande au Conseil d'État d'établir un état des lieux de chacun des domaines constituant le dispositif cantonal d'ici à la fin de l'année 2023.

2. CONTEXTE

Depuis la réforme initiée en 2018, le dispositif SPEJ a connu une évolution marquée par un changement de paradigme, répondant à la fois aux attentes sociétales et aux exigences légales, notamment celles de la Convention relative aux droits de l'enfant (CDE). Les objectifs principaux de cette transformation englobant 11 mesures incluaient les thématiques suivantes :

- Respect des droits de l'enfant : la réforme s'alignait avec les principes fondamentaux de la CDE, notamment l'importance du lien familial pour le développement et le bien-être des enfants. Plusieurs articles de la convention mettent en avant le droit de l'enfant de maintenir des relations avec sa famille, sauf si cela est contraire à son intérêt supérieur.
- Réduction du recours systématique au placement : un constat avait émergé selon lequel un nombre trop important d'enfants et de jeunes étaient placés en institution sur décision judiciaire dans le canton de Neuchâtel en comparaison intercantonale, souvent au détriment d'approches alternatives.
- Renforcement des mesures ambulatoires : l'accent était mis sur des solutions permettant de maintenir les enfants dans leur environnement familial ou social lorsque cela est possible, grâce à des dispositifs d'accompagnement individualisés.

Une réduction budgétaire dans le domaine de la protection de l'enfant avait par ailleurs été imposée lors du transfert, en juin 2017, des institutions d'éducation spécialisée (IES) du SIAM (ex-Service des institutions pour adultes et mineurs) au SPAJ (Service de protection de l'adulte et de la jeunesse). Elle portait sur une économie de 3 millions de francs au niveau institutionnel, incitant à une gestion plus efficiente des ressources. Cette contrainte budgétaire a renforcé la nécessité d'optimiser les pratiques, de prioriser les mesures les plus pertinentes, de développer des solutions alternatives moins coûteuses et de réduire les places en IES.

Les mesures clés de la réforme couvraient les 11 thématiques suivantes :

1. Amélioration du partenariat entre intervenant-e-s

2. Mise en place d'une commission cantonale des établissements spécialisés pour enfants et adolescent-e-s
3. Définition d'un cahier des charges des Conseils de fondation
4. Définition de règles concernant la gestion du patrimoine des Fondations
5. Organisation de la gestion des pensionnaires provenant d'autres cantons
6. Fixation de la participation des représentants légaux
7. Mise en place d'un financement des prestations
8. Définition d'un concept de surveillance des IES
9. Mise en place d'un outil de planification
10. Mise en place d'un concept cantonal de soutien à la parentalité
11. Réorganisation du dispositif cantonal de protection de l'enfant

À partir de 2019 et avec l'entrée en vigueur des premiers contrats de prestations 2019-2022 établis avec les partenaires institutionnels et ambulatoires du SPAJ¹, la réforme du SPEJ a démarré.

Un premier bilan de cette réforme a été effectué en mai 2021 dans le rapport 21.025, réalisé sur mandat du Département de l'éducation et de la famille par le Centre interfacultaire en droits de l'enfant (CIDE). Sur la base des recommandations issues de cette évaluation, le Conseil d'État a notamment confirmé, dans la mesure du possible, le maintien des enfants et des jeunes dans leurs familles et leur soutien par des mesures alternatives, ainsi que la nécessité de redéfinir les échéances liées à la réduction des places en IES, en tenant compte de la trajectoire individuelle et de l'intérêt supérieur des enfants concernés. Cette réduction a *de facto* été stoppée en 2022 par les effets induits par la pandémie de COVID-19 et la guerre en Ukraine, qui ont fragilisé encore davantage les populations vulnérables.

Trois années plus tard, le Conseil d'État établit un nouveau bilan de cette réforme. Les audits menés en 2023 et en 2024 au sein du SPAJ, sur initiative du département d'abord, de la commission de gestion ensuite, ont en effet mis à jour des problématiques opérationnelles au sein du service, en particulier de l'office de protection de l'enfant. Afin de répondre aux injonctions votées par le Grand Conseil en 2024, il a semblé pertinent d'inscrire le rapport relatif à celles-ci dans une même temporalité que le bilan de la réforme SPEJ. De même, compte tenu des constats tirés en lien avec les audits, le Conseil d'État a décidé de l'ouverture de places additionnelles en institution pour l'accueil en hébergement (ou stationnaire), dès le début 2025, décision s'inscrivant en rupture, de la réforme validée par le Grand Conseil, lors du vote du budget.

Afin que la vision du contexte soit complète, il convient de relever que le dispositif mis en place dans le secteur ambulatoire fonctionne très bien. À l'été 2023 et afin de répondre aux besoins du terrain, 10 places additionnelles ont été ouvertes de manière temporaire, 4 ayant été maintenues au-delà de 2024. Pour résorber la liste d'attente dans le secteur ambulatoire, un renfort en termes d'effectif psychosocial a également été consenti depuis le mois de septembre 2023.

Finalement, le Conseil d'État tient à souligner que cette réforme est assurément le changement le plus important dans ce domaine depuis l'adoption, par le Grand Conseil, d'une loi instituant un office cantonal des mineurs en 1945.

3. BILAN DE LA REFORME DU DISPOSITIF DE PROTECTION DE L'ENFANCE ET DE LA JEUNESSE (2021-2024)

Depuis quelques années, les situations de crises majeures s'enchaînent 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 impactent directement ou indirectement la population à différents niveaux, particulièrement les familles les plus démunies.

¹ Le SPAJ travaille actuellement avec sept partenaires, proposant des prestations d'hébergement et/ou ambulatoires, soit : Croix-Rouge Neuchâteloise, Fondation Borel, Fondation Carrefour, Fondation L'Enfant c'est la vie, Fondation Les Billodes, Fondation Sandoz et Fondation Sombaille Jeunesse-Jeanne Antide. Par souci de simplification, ceux-ci ne sont pas nommés dans ce rapport, lequel se concentre sur les prestations.

En effet, les crises géopolitiques ont jeté des millions de personnes sur les routes de l'exil et nombre d'entre elles sont arrivées en Suisse. Cela a placé sous tension un dispositif de protection des enfants et des jeunes en pleine mutation, mais a aussi mis à l'épreuve la capacité du canton à accueillir ces personnes, notamment les plus jeunes et parmi eux, les mineur-e-s non accompagné-e-s (MNA), dont la responsabilité de leur accueil est portée conjointement par le Service des migrations (SMIG) et le SPAJ. Afin de faire face à cette pression accrue, le dispositif du SMIG a été adapté. En particulier, le centre de Couvet a été dédié à l'accueil des requérant-e-s d'asile mineur-e-s non accompagné-e-s (RMNA) dès 2023, permettant ainsi une meilleure prise en charge de ces jeunes dans un cadre dédié. Selon le Secrétariat d'État aux migrations, le nombre de MNA au 31 décembre 2022 se montait en Suisse à 2450 jeunes alors qu'il n'était que de 989 à fin 2021. Au niveau du canton de Neuchâtel, 89 jeunes MNA étaient au bénéfice d'une mesure de tutelle à fin 2024 (contre 52 deux ans plus tôt), parmi lesquel-le-s 21 nécessitaient des mesures complémentaires (17 à fin 2022).

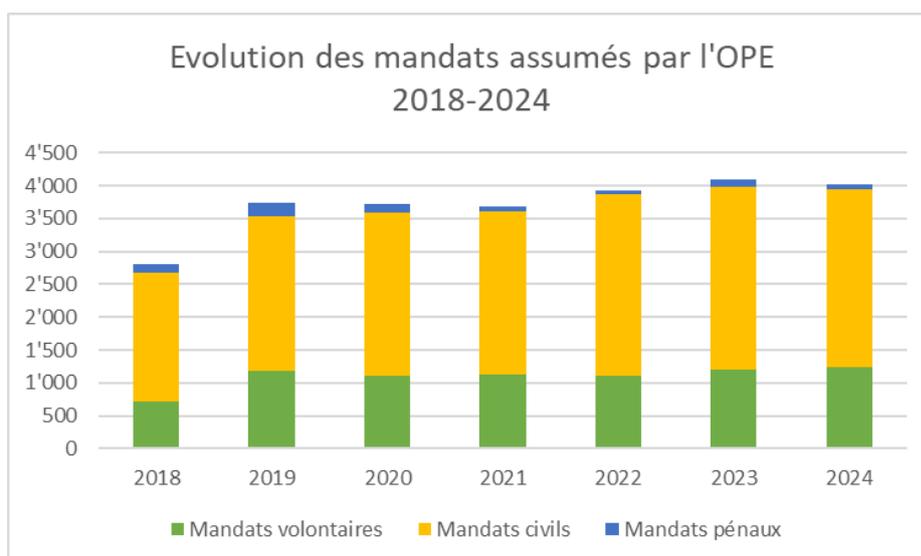
L'augmentation du coût de la vie a quant à elle fortement touché le quotidien des familles neuchâteloises. Une part importante de celles qui étaient dans une situation financière stable quoique délicate a rapidement été submergée par des difficultés financières, telles que mises en évidence dans le rapport 22.035 « Vie chère » du Conseil d'État. Ces difficultés ont bien souvent rejailli sur le contexte familial et sur la disponibilité parentale en faveur des enfants.

En outre, les mesures sanitaires prises dans le cadre de la lutte contre la pandémie de COVID-19 ont également contribué à fragiliser les enfants et les adolescent-e-s dans leurs perspectives d'avenir. L'enquête réalisée dans le cadre des Statistiques expérimentales COVID-19 et conditions de vie en Suisse en 2021 a confirmé que la pandémie de COVID-19 avait eu des effets négatifs sur la santé psychique et le moral de 55.1% des jeunes de 16 à 24 ans². Cette situation a conduit à une augmentation des consultations dans le domaine de l'accompagnement psychique, ce qui a également généré une augmentation des temps d'attente pour accéder à ce type de prestations. Les incertitudes face à l'avenir liées au réchauffement climatique y contribuent également.

Ce contexte se traduit par une fragilité grandissante dans la population neuchâteloise. Celle-ci doit être prise en compte au moment de l'évaluation des étapes de réalisation du bilan de l'adaptation du dispositif de protection de l'enfance et de la jeunesse. De nombreuses familles sont en difficulté et les enfants qui sont accompagnés sont de fait plus nombreux eux aussi, avec des problématiques qui se complexifient. Celles-ci ne portent plus uniquement sur un aspect social ou éducatif, mais sur une multiplicité de composantes qui rendent plus délicats l'accompagnement et les mesures à déployer.

Le tableau ci-dessous présente l'évolution des mandats totaux assumés par les intervenant-e-s en protection de l'enfant (IPE) ces dernières années. Il démontre très clairement l'augmentation significative du nombre de dossiers depuis 2022, passé de 2806 en 2018 à plus de 4019 à fin 2024 ; cette hausse a des effets directs sur le dispositif. En effet, indépendamment du fait que toutes les mesures ne font pas l'objet d'un placement, il est important de souligner que si les moyens financiers et les outils mis à disposition ne sont pas ajustés à la hausse du nombre de dossiers, cela crée fort logiquement un déséquilibre entre les besoins du terrain et les ressources disponibles, duquel découle tout aussi logiquement une limitation de la capacité du dispositif à répondre efficacement aux besoins des enfants et des familles.

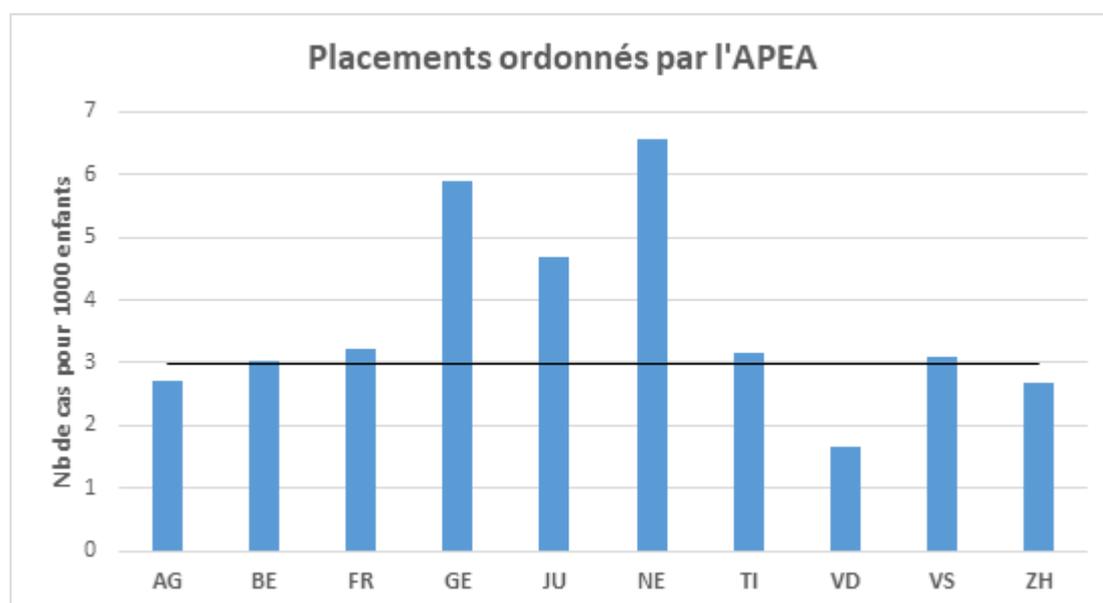
² Source : OFS, Statistiques expérimentales: COVID-19 et conditions de vie en Suisse en 2021



Ce constat est également confirmé au niveau de la Suisse romande sur la base de l'évolution des statistiques présentées par la Conférence en matière de protection des mineurs et des adultes (COPMA) avec une augmentation des mesures en cours entre 2018 et 2023 pour les cantons de Vaud, Fribourg et Genève de respectivement 36%, 31% et 20% alors que l'évolution pour le canton de Neuchâtel se situe à 19%³.

Dans ce contexte, le Conseil d'État tient à rappeler que le SPAJ a une mission générale de protection de l'enfant assumée, quasi exclusivement par l'OPE, conduite à la fois sur une base volontaire (les parents faisant appel à l'office pour des conseils et du soutien) et sur une base judiciaire, soit pour la gestion des mandats civils et pénaux qui lui sont confiés par les autorités judiciaires. L'évolution des mandats présentée ci-avant illustre l'augmentation importante qu'a connue le dispositif entre 2018 et 2019, compte tenu de la réforme SPEJ et de la diversification des mesures, ambulatoires notamment. Le graphique témoigne par ailleurs de la stabilité des mandats volontaires et de l'importance croissante des mandats civils, décidés par l'autorité judiciaire. Si celle-ci reste libre de ses décisions, il convient de rappeler qu'en comparaison intercantonale, Neuchâtel se distingue par un recours important au placement.

Le tableau ci-dessous illustre les mesures de placements (article 310 du code civil) ordonnées par les Autorités de protection de l'enfant et de l'adulte (APEA), selon les statistiques produites par la COPMA. Ces données, représentant la moyenne des années 2019 à 2023, ne prennent pas en compte les placements volontaires.



³ <https://www.kokes.ch/fr/documentation/statistiques/annee-actuelle>

Ces statistiques confirment le fait que le Canton de Neuchâtel reste marqué par un fort recours au placement décidé par les autorités judiciaires. Il s'agit toutefois de relever le fait que l'écart avec les autres cantons, romands notamment, tend à se réduire.

D'une manière générale, le Conseil d'État tient à souligner que les mesures de soutien socioéducatif, psychosocial et d'accompagnement des mineur-e-s et de leur famille doivent être considérées comme de la prévention primaire, avec des impacts positifs sur l'ensemble du champ psychosocial des adultes et, partant, sur les dépenses y relatives à long terme au niveau de l'État.

Comme indiqué précédemment, la réforme du SPEJ s'articulait autour de 11 thématiques, intégrées à une feuille de route adressée fin 2017 aux partenaires du dispositif avec comme mesures phares la réduction des places en IES, le développement des familles d'accueil (FA), d'une part, et des mesures ambulatoires, d'autre part. Le bilan de ces mesures est passé en revue ci-après.

3.1. Amélioration du partenariat entre intervenant-e-s

Cette mesure visait à améliorer la prise en compte de la trajectoire individuelle de chaque enfant en définissant une sorte de « fil rouge de la protection de l'enfant ou du jeune ». La prise en considération de la trajectoire individuelle de l'enfant demande la mise en place de ce qu'on nomme « la mesure sur mesure » ; elle est un élément essentiel de la réforme SPEJ comme l'a rappelé le rapport de 2021. Elle répond à l'adaptation du Code civil en 2013 et aux recherches scientifiques en préconisant des mesures sur mesure dans la prise en charge des personnes concernées. Cette approche fait désormais partie intégrante des missions des intervenant-e-s du domaine de la protection de l'enfance. Elle s'est traduite, sur le terrain, par le développement d'une multiplicité de mesures permettant d'accompagner chaque enfant, chaque famille, au plus proche des besoins détectés ou exprimés.

Ainsi, la réforme SPEJ a apporté, dans l'éventail du dispositif de protection de l'enfant, plusieurs mesures nouvelles qui permettent précisément de s'approcher de l'expression de ces besoins. C'est notamment le cas des mesures d'accompagnement ambulatoire intensif ou du développement des familles d'accueil. Chaque mesure vient prendre une place particulière dans l'ensemble du dispositif pour le rendre plus adaptable et plus malléable. La disponibilité et le délai de mise en œuvre de l'ensemble des mesures sont un point central dans ce cadre. En effet, si une mesure adaptée n'est pas disponible dans un délai raisonnable, le risque est grand de devoir appliquer une mesure moins adaptée, mais plus conséquente en termes de prise en charge institutionnelle, que ce soit pour répondre aux impératifs de protection et d'accompagnement ou pour éviter que la situation ne se péjore.

Entre 2021 et 2023, les nouvelles mesures ont démontré leur pertinence. Elles ont été pleinement exploitées et elles le seront encore à l'avenir. Reste qu'afin de répondre aux besoins des enfants et de leur famille via les autorités judiciaires en tenant compte de la pression sur le dispositif, 16 places additionnelles en institution sont proposées depuis janvier 2025.

3.2. Mise en place d'une commission cantonale des établissements spécialisés pour enfants et adolescent-e-s

La commission cantonale des établissements spécialisés pour enfants et adolescent-e-s a été constituée en avril 2018. Elle découle de l'article 11 de la loi sur l'aide financière aux établissements spécialisés pour enfants et adolescent-e-s du canton (LESEA), qui prévoit que le Conseil d'État nomme au début de chaque période législative une commission cantonale des établissements spécialisés pour enfants et adolescent-e-s.

Une telle commission présente de nombreux avantages, notamment en termes de coordination, d'efficacité et de qualité des prestations proposées. La commission réunit tous les domaines concernés par la protection de l'enfance et de la jeunesse (autorités de protection de l'enfant et de l'adulte, tribunal pénal des mineurs, structures d'accueil extrafamilial, cercles scolaires, familles d'accueil, services d'action éducative en milieu ouvert, IES et la pédopsychiatrie). Elle favorise une collaboration et une coordination entre les différents acteurs impliqués et permet de proposer des mesures propres afin d'améliorer le dispositif cantonal. Cette mesure a ainsi démontré sa pertinence.

3.3. Définition d'un cahier des charges des Conseils de fondation

L'objectif de cette mesure était de décrire les champs de compétences, les responsabilités et les missions des membres des conseils de fondation des institutions. Même si un cahier des charges n'a finalement pas été rédigé, un document a été établi, définissant les responsabilités, les tâches ou encore le défraiement des membres, donnant ainsi un cadre homogène à la fonction.

Le modèle de contrat de prestations a également formalisé les relations entre l'État et ses partenaires. Il prévoit notamment une rencontre annuelle entre la direction du partenaire et celle du SPAJ, permettant ainsi une coordination et une discussion sur des sujets spécifiques. Le Conseil d'État relève l'important engagement des organes décisionnels des différents partenaires et salue le travail considérable réalisé par les présidences et les membres des conseils, partenaires indispensables au bon fonctionnement du dispositif.

3.4. Développement de règles concernant la gestion du patrimoine des Fondations

L'objectif de cette mesure était de développer des règles identiques pour l'ensemble des fondations subventionnées par l'État en matière de gestion et de rentabilité du patrimoine hors exploitation des IES. La question du patrimoine immobilier des partenaires de l'État est très complexe et ne concerne pas que le SPAJ ; cette mesure n'a pas encore pu se concrétiser et reste à l'étude dans le cadre du groupe de travail interdépartemental sur les partenariats. Une prochaine étape sera de procéder à un inventaire exhaustif de l'ensemble des immobilisations de toutes les institutions.

3.5. Organisation de la gestion des pensionnaires provenant d'autres cantons

La mesure prévoyait de cantonaliser la gestion des pensionnaires provenant d'autres cantons, afin d'avoir une meilleure maîtrise sur les charges et les recettes des IES. Depuis juin 2018, les demandes extracantonales sont gérées au niveau de la direction du SPAJ sur la base des demandes faites au préalable aux directions des IES. En fonction des besoins du canton, le SPAJ transmet son préavis à l'IES. La mise en place de cette mesure a ainsi permis d'améliorer significativement la maîtrise des places disponibles en priorisant les besoins neuchâtelais.

3.6. Fixation de la participation des représentants légaux

En date du 4 mai 2020, le Conseil d'État a fixé les modalités de la participation financière journalière des parents aux frais de placement et du financement des familles d'accueil avec hébergement⁴. Les règles définies répartissent les familles en trois catégories distinctes traitées différemment :

1. Familles dont les enfants peuvent bénéficier de prestations complémentaires : le montant de contribution reconnu dans le calcul des prestations complémentaires se monte à 220 francs par jour de placement (art. 15) ;
2. Familles dont les parents sont à l'aide sociale : aucune contribution aux frais de placement n'est demandée (art. 11) ;
3. Autres familles : une contribution est déterminée sur la base de la capacité contributive des parents au sens du chiffre 2.6 de la taxation fiscale sous déduction d'un forfait basé sur la composition du ménage (art. 10).

La mise en œuvre de ces dispositions effectives depuis le 1^{er} juillet 2020 n'a pas été sans heurt. En effet, la réflexion initiale consistait à confier aux IPE la tâche de communiquer aux parents les coûts liés aux mesures d'accompagnement socio-éducatif. Dans les situations qui le nécessitaient, les mêmes IPE devaient également entreprendre les démarches administratives et financières rendues nécessaires pour garantir le financement desdits coûts de placement si les parents n'étaient pas en capacité de le faire. Cette situation a rapidement placé les IPE dans une posture complexe et confrontante en matière de séparation des missions et des rôles.

⁴ RSN 400.100.

En effet, la mission première de l'IPE est d'accompagner le parent dans sa posture parentale, de le faire évoluer, mais également de soutenir l'enfant dans l'expression de ses besoins et dans la mise en œuvre des réponses à y apporter. À ces missions s'est ainsi ajoutée celle d'indiquer aux parents que les mesures prises généraient un coût devant être supporté en partie par la famille, même lorsque celle-ci n'était pas volontaire pour être accompagnée par le SPAJ.

Après une période d'essai de 3 ans, il est ressorti que malgré les mesures prises pour adapter ce processus, ce dernier demeurait peu fonctionnel et le cumul des missions restait une difficulté majeure. Aussi le Conseil d'État a-t-il validé en septembre 2023 une adaptation du processus, en distinguant les tâches sociales, confiées aux IPE, des tâches financières, relevant de l'équipe de l'unité financière du SPAJ. Le processus de facturation ainsi adapté fonctionne désormais à satisfaction.

3.7. Mise en place d'un financement des prestations

Cette mesure visait à établir un modèle de contrat de prestations adapté aux domaines des IES et des services d'action éducative en milieu ouvert (SAEMO). La mesure s'est concrétisée avec les premiers contrats de prestations, établis en 2019 pour une durée de 4 ans. En 2023, le Conseil d'État a validé un nouveau modèle de contrat de prestations spécifique aux institutions sociales pour adultes et mineur-e-s et pour les écoles spécialisées. Ce modèle a été utilisé par toutes les institutions partenaires du DECS, du DSRS et du DFFD pour les années 2024-2025. Une évaluation réalisée par les départements concernés en lien avec les partenaires a permis d'affiner ce document, pour la période contractuelle suivante (2026-2029). Le Conseil d'État se réjouit du travail de coordination et d'uniformisation des pratiques réalisées, qui permet de garantir les principes d'égalité, de transparence et de collaboration entre les partenaires.

3.8. Définition d'un concept de surveillance des IES

L'objectif de cette mesure était de mettre en place un processus d'autorisation et de surveillance des IES en adaptant le Règlement général sur l'accueil des enfants (REGAE). Le concept de surveillance des IES est en cours de réalisation. Il a fait l'objet d'une première validation par l'Office fédéral de la justice et a été présenté à la commission des établissements spécialisés en avril 2024 ; il devrait pouvoir être formalisé et mis en œuvre dans le courant de l'année 2025. L'adaptation du REGAE pour le domaine des IES fera l'objet d'un traitement spécifique ultérieur aux travaux actuellement en cours en lien avec les adaptations rendues nécessaires par la révision de la Loi sur l'accueil des enfants (LAE), qui entrera en vigueur en août 2025. Au vu des délais imposés par la LAE et du temps nécessaire pour définir ces règles avec les partenaires, il est important de se donner du temps. Un projet de révision du REGAE pour le volet IES devrait ainsi pouvoir être adopté au plus tôt pour la fin 2026. Dans l'intervalle, les normes de l'office fédéral de la justice (OFJ) continueront de s'appliquer malgré leurs imprécisions.

3.9. Mise en place d'un outil de planification

Au travers de cette thématique, l'enjeu était d'identifier les besoins de la population des mineur-e-s devant avoir recours aux prestations des IES, des familles d'accueil et des SAEMO afin d'améliorer la planification du dispositif et d'assurer l'adéquation continue des prestations offertes. Une plateforme informatique a été mise en place en 2019, qui permet au service de facturer la participation financière des parents aux frais de placement de leurs enfants et de gérer l'encaissement en direct des recettes y relatives, tâche qui était jusqu'alors sous la responsabilité des IES. Il s'agit là d'une première étape vers une solution pérenne améliorant le suivi transversal des dossiers des enfants, des indications de placement et des places disponibles en famille d'accueil ou en IES, afin d'avoir la vue la plus précise possible sur les besoins du plan d'équipement cantonal.

3.10. Mise en place d'un concept cantonal de soutien à la parentalité

Sous la responsabilité de la déléguée à la jeunesse, trois axes de développement de la politique de soutien à la parentalité ont pu être identifiés devant permettre aux parents de mieux accéder aux prestations existantes et combler les lacunes identifiées, à savoir 1) améliorer la visibilité des

prestations, 2) favoriser leur accessibilité, 3) renforcer le dispositif permettant d'accompagner les familles isolées vers plus d'autonomie, de développer les compétences parentales en matière numérique et de proposer des offres de préparation à la scolarité. Cette mesure doit ainsi permettre de renforcer en amont les compétences parentales et prévenir des situations complexes. Sa mise en œuvre se poursuit à l'échelle du canton, sa dernière concrétisation étant le projet-pilote FLORA⁵, lancé ce début d'année en collaboration avec la Ville de La Chaux-de-Fonds.

3.11. Réorganisation du dispositif cantonal de protection de l'enfant

La mesure phare de la réforme visait à réorganiser le dispositif en réduisant les places dans le domaine institutionnel tout en développant en parallèle le secteur des familles d'accueil et les mesures ambulatoires alternatives.

L'objectif était d'atteindre une meilleure adéquation entre les besoins des enfants, des jeunes et des familles, et les prestations pour y répondre, au travers d'une approche individualisée. Cette mesure a permis de traiter des situations de manière plus large, dans une vision multidisciplinaire. Les connexions entre les différents acteurs ont été renforcées, évolution positive qui demandera à être maintenue à l'avenir.

Le tableau ci-dessous présente l'évolution des places depuis le début de la réforme au niveau institutionnel, selon l'offre définie par les différents contrats de prestations conclus avec les cinq partenaires institutionnels depuis 2019. En 2018, la feuille de route faisait état de 301 places au niveau institutionnel. La réduction réalisée atteint, à fin janvier 2025 et tout en tenant compte des nouvelles places ouvertes cette année, le nombre de 34 places institutionnelles, soit une diminution de 11%. En parallèle, le nombre d'enfants accueillis en familles d'accueil (FA) sur la même période est passé de 41 à 86 (les FA sont traitées dans un chapitre spécifique au point 3.11.8).

Secteurs	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
<i>Externat</i>	14	0	0	0	0	0	0	0
<i>Petite enfance</i>	48	45	45	45	34	34	32	34
<i>Enfance et adolescence sans classe interne</i>	54	54	54	54	54	56	56	62
<i>Enfance et adolescence avec classe interne</i>	71	71	71	71	71	71	71	71
<i>Adolescence et jeunes adultes hébergement</i>	62	57	57	57	34	36	36	44
<i>Studios</i>	28	28	28	28	28	30	30	30
<i>Accueil d'urgence 0 à 17 ans</i>	16	16	16	16	16	22	22	22
<i>Accueil famille</i>	8	8	8	8	8	6	4	4
Total	301	279	279	279	245	255	251	267

<i>La Batoude</i>	0	8	8	10	12	12	12	12
-------------------	---	---	---	----	----	----	----	----

Cette diminution de 11% demande de tenir compte de l'évolution globale des besoins. La mise en perspective des objectifs de la réforme avec le nombre de mandats traités par l'OPE en 2018 qui se montait à 2806 (début de la réforme) et l'offre socio-éducative de 2022 (gel de la réforme) correspond à un ratio de 9%. Reporté aux 4019 mandats traités par l'OPE en 2024, le dispositif devrait correspondre à 362 places. Cette centaine de places manquantes illustre les tensions que connaît depuis lors le dispositif.

Il convient de noter par ailleurs que le tableau ci-dessus ne porte que sur les places relevant du dispositif de protection de l'enfance, piloté par le SPAJ. Il ne comporte pas les places en écoles spécialisées, relevant de l'office de l'enseignement spécialisé au sein du service de l'enseignement obligatoire.

La suite du rapport traite de l'évolution des places sur les différents secteurs d'accueil, par âge et par type de structure.

3.11.1. Secteur *Petite enfance* : *externat*

Depuis 2021 et en fonction des besoins, l'évolution des places dans le domaine de la petite enfance a évolué sur différents aspects. Au niveau de l'externat, il est ainsi rappelé la fermeture du foyer de la Coccinelle en 2019, qui offrait 14 places de jour pour des enfants de 0 à 6 ans. Celles-ci ne profitaient qu'à des enfants, respectivement des familles, domiciliées à proximité de la Coccinelle,

⁵ Projet qui vise à faciliter l'entrée à l'école des enfants allophones ou des enfants ayant eu peu d'expérience de séparation avec leurs parents en leur offrant un accompagnement de qualité.

soit à Neuchâtel et dans les communes avoisinantes. La réforme SPEJ devait compenser cette suppression par une intégration dans le dispositif cantonal d'accueil extrafamilial (structures pré- et parascolaires) équivalente à 16 places à plein temps sur tout le territoire cantonal, liées à un renforcement socio-éducatif en fonction des besoins de l'enfant.

Après quatre ans de mise en œuvre, le Conseil d'État constate que cette intégration (qui concernait, à fin 2024, 23 enfants) a pu être concrétisée à satisfaction.

3.11.2. Secteur Petite enfance : internat

La planification initiale de la réforme prévoyait une réduction de 16 places pour chacun des deux foyers accueillant des enfants de 0 à 6 ans, soit une diminution totale de 32 places sur un total de 48. Sur la base du premier bilan qui a été établi en 2021 et conformément aux recommandations du CIDE, l'échéancier de la réduction a été revu en 2021, avant que le Conseil d'État ne décide en 2022 de suspendre celle-ci.

Le nombre de places pour ce secteur se monte désormais à 34, en intégrant 2 places additionnelles ouvertes en 2025, soit une réduction totale de 14 par rapport à 2018.

La réduction par étapes a permis d'assurer une cohérence entre le nombre de places disponibles et les besoins exprimés, qui ont conduit à l'ouverture de deux places supplémentaires en 2025. Une attention particulière sera portée à cette prestation à l'avenir pour assurer la cohérence entre besoins et disponibilités.

3.11.3. Secteur Accueil famille

Suite au bilan de 2021, il avait été décidé de maintenir cette prestation offerte pour des parents en situation de détresse avec leur-s enfant-s au sein des deux fondations concernées, tout en la diminuant.

Le nombre de places est ainsi passé de 8 à 4, avec une réaffectation des ressources sur les autres secteurs du dispositif (2 places en studio et 2 places en accueil d'urgence petite enfance).

Dans la poursuite de l'objectif d'améliorer continuellement le dispositif et d'adapter les prestations disponibles aux besoins, il a été constaté que l'accueil famille pourrait gagner à disposer à l'avenir, sur certaines unités, d'un appui thérapeutique somatique et psychologique, afin de permettre, notamment, dans les situations concernant des enfants en très bas-âge, de faire bénéficier aux parents d'un soutien adapté et de les accompagner dans le développement de leurs compétences parentales. En effet, le rôle de parent nécessite des compétences multiples dans des domaines divers. Un tel développement nécessitera une réflexion comprenant l'étude des possibilités offertes par la mutualisation des ressources et des compétences, notamment avec les pôles médicaux cantonaux.

3.11.4. Secteur Enfance et adolescence : internat avec ou sans école interne

Ce secteur, qui dispose de places en IES avec classes internes dans deux institutions ou sans école interne dans deux institutions également n'a pas été touché par la réforme. Sur l'ensemble de ces quatre institutions, le nombre total de places est resté stable (125) pendant plusieurs années, deux places additionnelles ayant été ouvertes en juillet 2023.

Se sont également ajoutées, à la rentrée scolaire 2021, deux nouvelles prestations, soit les Séjours ressources (SR) et l'Année de transition (AT). Les SR offrent à des jeunes la possibilité d'une rupture, de courte ou de moyenne durée, avec leur environnement ordinaire afin de leur permettre une prise de recul nécessaire pour évaluer leur situation personnelle et la construction de nouveaux repères. L'AT ouvre de nouvelles possibilités à des jeunes en rupture, sans occupation ni perspective d'amélioration de leur situation, et qui se trouvent sans projet concret à court/moyen terme. Ces deux prestations ont fait l'objet d'une évaluation positive. Les SR ont toutefois été abandonnées en 2023 par le partenaire, pour des raisons organisationnelles internes, des discussions étant en cours afin de les réactiver. La prestation AT reste quant à elle en vigueur et propose 8 places.

Si ce secteur a été peu touché par les adaptations découlant de la réforme, les besoins des enfants accompagnés ont évolué. Le dispositif s'est donc adapté progressivement pour répondre à ces besoins, les prestations que sont l'AT et les SR en étant un bon exemple. Il conviendra de maintenir un dispositif capable de s'adapter au fil du temps pour s'assurer ici aussi d'une adéquation entre les besoins individuels et les prestations délivrées.

3.11.5. Secteur Adolescence et jeunes adultes en hébergement

Le secteur de l'adolescence et des jeunes adultes en hébergement devait passer de 62 à 36 places. Cette réduction aurait dû être compensée notamment par le développement d'une nouvelle offre visant à permettre à des jeunes (de 16 à 18 ans et plus) d'expérimenter une vie autonome grâce à un accueil de 24 mois au maximum suivi par des éducateurs-trices (présentée au chapitre 3.11.6). En 2021 et conformément aux recommandations du CIDE, il a été tenu compte de la trajectoire des jeunes dans l'objectif de réduction des places prévues. Les constats tirés ont conduit à revoir à la baisse la diminution visée ; l'offre pour ce domaine correspond désormais à un total de 44 places.

Tout comme pour le domaine de la petite enfance, il importe d'assurer une capacité d'adaptation et de flexibilité dans le nombre et les méthodes de prise en charge. Deux places additionnelles temporaires créées en 2023 et prolongées sur 2024 et 2025 en sont un parfait exemple ; elles ont été déployées rapidement et en parfaite intelligence avec les fondations concernées. Le secteur a été complété depuis janvier 2025 avec la création d'un groupe additionnel de 8 places. Le Conseil d'État souhaite désormais attendre les effets de ces nouvelles places créées sur ce secteur pour confirmer que les besoins exprimés sur le terrain sont couverts. Il convient en outre de rappeler que la diversité des prestations dans le domaine des adolescent-e-s permet d'assurer un accompagnement de qualité.

Il importe encore de relever que le secteur des jeunes adultes fait aujourd'hui, et comme dans beaucoup d'autres cantons suisses, l'objet d'une réflexion pour assurer que l'accompagnement délivré corresponde pleinement aux besoins et que la structure institutionnelle soit adaptée.

3.11.6. Secteur Studios

Dans le cadre de la réforme et suite au bilan de 2021, ce secteur devait voir son offre se développer et passer à 41 places. En 2021, les IES disposaient au total de 28 studios ; il y en a aujourd'hui 30. Ceux-ci sont prioritairement accessibles à des jeunes issus d'une institution afin de les accompagner à prendre leur indépendance lors de leur passage à la majorité. Aujourd'hui, 8 de ces studios sont occupés par des mineurs non accompagnés (MNA).

En parallèle à ces studios, s'est développé le concept « La Batoude » qui, présenté au point 3.11.5, permet aux jeunes de tester une vie autonome. Ce concept a fait l'objet d'une évaluation externe dans le courant de 2024, qui confirme que la prestation proposée est pleine de sens pour des jeunes en rupture. Cette prestation permet en outre une continuité dans la prise en charge socio-éducative au moment du passage à la majorité.

L'offre globale pour ce secteur atteint ainsi désormais 42 places en tenant compte des 12 places « La Batoude ».

3.11.7 Secteur Accueil d'urgence

Suite au bilan de 2021, il a été décidé de ne pas modifier le concept général des groupes d'accueil d'urgence, mais d'harmoniser les concepts proposés par les deux fondations concernées, en distinguant plus clairement l'urgence de l'observation. Si les deux actions sont effectuées dans le même milieu éducatif, leurs objectifs sont différents. En effet, l'accueil d'urgence vise à permettre une mise en protection d'un enfant en quelques heures lorsque sa famille n'est pas en capacité de le faire. L'observation est une action visant à accueillir un enfant sur un temps donné dans un autre cadre que son milieu familial, afin d'évaluer les options et opportunités pour la mise en œuvre de futures mesures de protection. Cet accueil se fait dans le cadre d'un groupe d'accueil d'urgence, dont les équipes éducatives sont dotées de compétences et de connaissances pointues pour assurer ces tâches dans un temps donné restreint. En principe, l'accueil du ou de la jeune au sein

de ce secteur dure au maximum 3 mois, puis en fonction de l'évaluation de la situation et de l'indication donnée, le-la jeune sera réorienté-e vers un autre secteur.

Le dispositif d'urgence offre au total 22 places d'accueil. Pour ce domaine également, 6 places additionnelles ont été proposées depuis l'été 2023 afin de désengorger le dispositif, de manière temporaire d'abord, avant d'être confirmées.

L'accueil d'urgence couvre désormais l'accueil de jeunes de 0 à 16 ans et plus, 6 places étant prévues pour les enfants de 0 à 6 ans. Le domaine de l'accueil d'urgence reste particulièrement sensible à des fluctuations importantes dans son utilisation. Toutefois, la limitation de la durée d'accueil (maximum 3 mois) et un travail de chaque instant de la part des professionnel-le-s permet d'assurer que cette prestation soit disponible pour des accueils imprévus.

3.11.8. Secteur Familles d'accueil

Le bilan de 2021 encourageait la poursuite du développement du réseau de FA sur le territoire cantonal et mettait en évidence leur nombre encore insuffisant, ainsi que la nécessité d'une plus grande transparence statistique. Il soulignait également le besoin d'assurer des conditions-cadres favorables aux FA touchant au recrutement, à l'adéquation avec le besoin des FA et ceux de l'enfant placé, l'information préalable au placement et le soutien des FA. Il appelait également une réflexion avec les partenaires concernés autour de la pertinence de professionnaliser une partie des FA.

Le secteur de l'accueil familial du service a ainsi été fortement engagé dans des campagnes de recherche de FA. Un travail de redéfinition des prestations de recrutement, de formation et d'accompagnement des familles d'accueil entre le SPAJ et la Croix-Rouge neuchâteloise a été réalisé entre 2022 et 2023. Ces travaux ont permis d'aboutir à la signature du contrat de prestations 2024-2025 attribuant ces tâches à la Croix-Rouge neuchâteloise, lesquelles étaient assumées jusqu'alors par un autre prestataire.

Sur la base des recommandations du CIDE, les statistiques FA ont été retravaillées. Le tableau ci-dessous indique l'évolution du nombre de familles par type, le nombre d'enfants accueillis et celui d'enfants en attente d'une FA.

En termes d'accueil, le tableau présente les catégories d'accueil suivantes :

- Hébergement : accueil permanent et non limité dans le temps d'un enfant, sans lien familial entre la famille et l'enfant ;
- Relais : accueil d'un enfant quelques jours par mois en relais de sa famille d'origine, d'une autre FA ou d'une IES, souvent les week-ends et une partie des vacances. Les familles de cette catégorie peuvent avoir un lien familial avec l'enfant accueilli ou non ;
- Intrafamilial : accueil d'un enfant avec lequel un lien familial élargi existe. Dans cette catégorie sont également considérées les familles d'accueil dites « par opportunité » qui proposent un accueil pour un enfant spécifique avec lequel elles ont un lien social antérieur au placement.

Statistiques FA	31.12.2018	31.12.2019	31.12.2020	31.12.2021	31.12.2022	31.12.2023	31.12.2024
	total						
Familles autorisées	26	36	44	57	75	71	81
Familles en enquête	3	10	7	9	2	4	7
Enfants accueillis en FA :	41	53	74	69	68	72	85
hébergement	8	17	15	16	17	24	26
relais	9	6	7	10	15	15	20
intrafamiliales	14	19	26	29	34	27	39
intrafamiliales non autorisées	10	11	26	14	2	2	0
Enfants en attente d'une FA				27	38	50	29

Bien que le nombre de FA soit aujourd'hui supérieur à l'objectif initial, qui était de 61 places, le besoin reste important si on se base sur le nombre d'enfants en attente, soit 29 à fin 2024.

Malgré les nombreuses campagnes de communication menées depuis 2021 et l'engagement soutenu des différents partenaires, il apparaît de plus en plus difficile de motiver de nouvelles FA prêtes à s'engager pour un accueil permanent sur le territoire cantonal. Le tableau ci-dessus illustre

une progression significative du nombre de places dans les familles d'accueil intrafamiliales ou relais. Si cette évolution est encourageante, elle ne compense pas le manque persistant de solutions pour un accueil durable. Or, la réduction envisagée par le SPEJ ne peut être pertinente que si un nombre suffisant de FA « hébergement » est disponible en alternative.

Il est essentiel de reconnaître également la complexité croissante des situations des enfants à accueillir, qui nécessite des compétences spécifiques et un accompagnement renforcé. Dans ce contexte, une réflexion approfondie est nécessaire pour améliorer les conditions des familles d'accueil actuelles et envisager d'autres alternatives d'accompagnement et de prise en charge. Ces pistes d'amélioration seront développées dans le chapitre 6 du présent rapport, dans la perspective d'adapter le dispositif aux besoins des enfants et de garantir un soutien adéquat aux familles investies dans cette mission essentielle.

3.11.9. Mesures ambulatoires alternatives

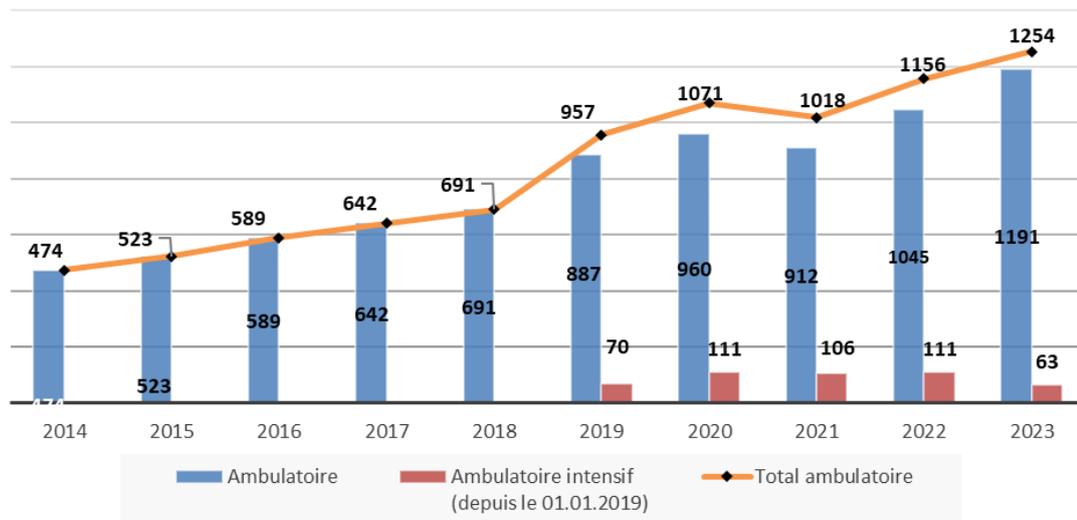
La réforme du dispositif de protection prévoyait l'augmentation des mesures d'accompagnement ambulatoire. Cette augmentation s'est traduite par deux axes distincts, l'un portant sur la densification des mesures d'accompagnement ambulatoire dites ordinaires et l'autre sur le déploiement de mesures ambulatoires dites intensives. Deux partenaires délivrent ces prestations.

Le renforcement des mesures visait avant tout à répondre à davantage de situations et à densifier les accompagnements. Les mesures ambulatoires ordinaires visent un accompagnement socio-éducatif d'une à deux heures par semaine ; elles peuvent être étoffées d'accompagnement renforcé temporaire pour répondre aux besoins des familles sur un temps défini. La possibilité d'une réduction progressive du soutien, notamment en fin de suivi pour éviter une rupture qui pourrait être déstabilisante pour l'équilibre familial, a également été développée. Cette double adaptation, vers le haut et vers le bas, permet véritablement d'étendre le champ d'expression de cette mesure afin de correspondre davantage à l'évolution de chaque situation individuellement.

Sur le plan des mesures ambulatoires dites intensives, la densification du volume de prestations a été réalisée pour répondre aux sollicitations. En effet, entre 2021 et 2023, plusieurs alertes en matière de liste d'attente ont été constatées. À chaque fois, le fonctionnement étroit entre le SPAJ et les prestataires a permis d'abaisser la pression et de répondre aux demandes dans un temps raisonnable. Toutefois, au début de l'année 2023, la liste d'attente a été particulièrement conséquente avec plus de 60 familles en attente, conduisant à la nécessité d'une adaptation du dispositif. Cette adaptation s'est traduite par une augmentation des effectifs d'encadrement pour admettre davantage de familles en suivi. À fin 2024, bien que la liste d'attente ait considérablement fluctué durant l'année, elle se monte encore à 37 familles, ne permettant pas d'envisager une prise en charge de celles-ci dans un délai de moins de 3 mois.

Le tableau ci-dessous présente l'évolution des suivis ambulatoires ordinaires et intensifs entre 2014 et 2023.

Suivis ambulatoires - 2014 à 2023



Comme indiqué, les mesures ambulatoires intensives visent à augmenter le temps de suivi dans chaque famille et à diversifier les méthodes d'accompagnement pour assurer une réponse multidisciplinaire aux besoins exprimés. Ces mesures permettent de multiplier les professionnel-le-s dans les familles, notamment avec l'adjonction périodique de l'appui d'infirmier-ère « petite enfance », d'assistant-e social-e, d'assistant-e socio-éducatif-ive ou de maître en activité physique adaptée par exemple. L'existence de deux prestations distinctes dans le domaine de l'ambulatoire a conduit à une récente réflexion sur l'unification des prestations au profit d'une prestation unique pour chaque partenaire. L'objectif est de permettre une poursuite du suivi par les mêmes intervenant-e-s lors d'un basculement entre situation ordinaire et intensive. Cette volonté a pris des formes différentes en fonction des partenaires concernés : l'un a opté pour un renforcement des synergies entre les deux prestations ambulatoires, tandis que l'autre a procédé à une fusion des deux prestations. Cela explique la baisse des suivis intensifs en 2023.

Il importera d'évaluer prochainement l'impact de ces changements et d'en mesurer les conséquences sur l'évolution des prestations à l'avenir.

3.12. Conséquences financières 2019-2025

Le tableau suivant présente de manière consolidée les coûts globaux de l'ensemble du dispositif de protection de l'enfance et de la jeunesse entre 2018 et 2025.

	CO 2018	CO 2019	CO 2020	CO 2021	CO 2022	CO2023	BU2024	BU2025
Planification financière: dispositif de soutien et de protection de l'enfance et de la jeunesse								
1 IES coûts bruts selon CP	-	37'602'086	36'295'067	36'180'319	34'747'236	36'676'456	37'838'872	40'818'314
2 Subventions en faveur des IES NE (rubrique 36)	25'599'981	25'993'177	29'524'149	30'869'275	27'556'101	30'418'694	31'200'000	34'237'500
3 Subventions NE pour les placements HC (rubrique 36)	3'128'810	1'351'683	2'211'261	1'240'727	2'195'409	2'427'835	1'324'000	1'724'000
4 Total rubrique 36350005 (2+3)	28'728'791	27'344'860	31'735'410	32'110'002	29'751'510	32'846'529	32'524'000	35'961'500
5 Recettes participation des représentants légaux NE et HC (rubrique 42)	0	0	-3'836'962	-7'877'484	-8'404'310	-7'173'806	-10'650'000	-8'410'000
6 Coûts nets IES NE (2+5)	25'599'981	25'993'177	25'687'187	22'991'791	19'151'791	23'244'888	20'550'000	25'827'500
7 Nombre de places en IES	301	279	279	279	245	255	251	267
8 Services d'action éducatives en milieu ouvert selon CP	4'208'839	6'435'158	6'971'670	7'055'611	7'097'763	7'279'075	7'601'859	7'718'298
9 Familles d'accueil avec hébergement	147'353	182'662	283'099	433'634	675'766	807'050	920'000	920'000
19 Recherche, soutien, formation FA	30'785	25'000	30'000	70'400	112'000	96'000	227'000	207'000
11 Total SAEMO et FA sous rubrique 36360800	4'386'977	6'642'820	7'284'769	7'559'645	7'885'529	8'182'125	8'748'859	8'845'298
12 Nombre de FA	26	36	44	57	75	71	84	90
13 Nombre de places en studio Batoude	0	8	8	10	12	12	12	12
14 Subvention EBS en STAE (rubrique 36 Fonds STAE)	0	0	0	18'300	160'000	390'500	845'000	845'000
15 Nombre de places en STAE (externat)	0	0	0	1	5	7	10	16
16 Coût total du dispositif (3+6+11+14)	33'115'768	33'987'680	35'183'217	31'810'463	29'392'729	34'245'348	31'467'859	37'241'798

Les lignes 1 et 8 du tableau présentent le montant des contre-prestations financières telles que validées pour l'ensemble des partenaires dans les contrats et avenants qui ont été signés entre 2019 et 2025.

La ligne 2 du tableau indique l'évolution des subventions effectives dans le domaine institutionnel par rapport à l'année 2018 tenant compte des recettes encaissées par les partenaires et les subventions de l'OFJ qui viennent en déduction des contre-prestations financières convenues. A noter qu'à partir de juillet 2020, le SPAJ encaisse directement les recettes liées participation financière aux frais de placement (ligne 5).

La ligne 3 présente l'évolution des charges concernant les placements de jeunes Neuchâtelois-e-s hors canton. Grâce à une attention plus soutenue du SPAJ, cette rubrique est mieux maîtrisée et devrait permettre cette année une économie de 1,4 million de francs par rapport à 2018.

La ligne 6 présente le coût net des IES dans le canton, qui est restée stable par rapport à 2018.

La ligne 16 détaille le coût total du dispositif, qui devrait atteindre 37,2 millions de francs en 2025, alors qu'il se montait à 33,1 millions de francs en 2018, soit une augmentation des charges de 4.1 millions de francs.

Le Conseil d'État constate que les 3 millions de francs d'économies qui étaient visés lors du lancement de la réforme SPEJ n'ont pas pu être réalisés, en raison notamment d'une diminution du nombre de places moins marqué qu'attendu, des charges incompressibles, de l'application de l'indice des prix à la consommation (IPC) ou encore de l'augmentation générale des besoins constatés auprès des familles.

4. CONSULTATION DES AUTORITÉS DE PROTECTION DE L'ENFANT ET DE L'ADULTE SUR LE DISPOSITIF ACTUEL

Consultées dans le cadre du présent bilan, les APEA regrettent que la réforme ait supprimé des places en institution tout en reconnaissant le bien-fondé de la création de places d'accueil en FA, mais uniquement en complément des structures existantes.

Elles insistent sur le fait que la réforme a été mise en place trop rapidement, à leur sens sans préparation adéquate. Elles soulignent que chaque situation nécessitant un éventuel placement d'enfant est soigneusement analysée, y compris avec l'enfant et sa famille, avant toute décision. Elles rappellent qu'un placement est décidé sur la base de critères stricts et n'est ordonné qu'en cas de grave menace pour l'enfant. Aujourd'hui, les APEA ne placent des enfants que lorsque des places sont disponibles et devraient idéalement s'assurer que l'institution choisie réponde aux besoins spécifiques de l'enfant.

Les autorités notent que la transition vers l'accueil en FA n'a pas été suffisamment préparée. La formation des FA a entraîné certains malentendus et le maintien des liens avec les familles d'origine n'a pas été suffisamment clarifié.

Elles soulignent aussi les limites de l'ambulatoire, qui ne peut remplacer dans chaque cas une prise en charge institutionnelle 24h/24. Elles relèvent que les structures ambulatoires sont surchargées et qu'elles ne peuvent par conséquent répondre à l'entier des besoins des enfants et des familles, tandis que certains parents ne peuvent développer leurs compétences malgré les soutiens proposés.

Les APEA saluent la création de places supplémentaires en institution pour 2025, mais restent préoccupées par certains enjeux, notamment les troubles psychiatriques chez les mineur-e-s et la difficulté de maintenir des liens familiaux. Elles demeurent par ailleurs préoccupées par certains enjeux, le fait que certains enfants ne puissent pas maintenir de liens avec leur famille d'origine et restent en institution toute l'année, ou encore la difficulté de préserver des liens avec une famille dysfonctionnelle, problématiques qui nécessitent selon elles une vision plus large qu'actuellement.

En termes de besoins à court et long terme, les autorités judiciaires demandent une meilleure visibilité sur les places disponibles en institution, sur les profils de ces places, ainsi que sur les places en FA. Cela leur permettrait de choisir l'alternative la mieux adaptée pour chaque enfant entre les différents types de placement, étant rappelé que la mise en œuvre et le suivi de celui-ci sont généralement du ressort du SPAJ.

À noter que la création d'un tel outil de suivi est en cours de réflexion du côté du SPAJ (cf. point 6.2.1.). Les APEA souhaitent également pouvoir compter sur davantage de places, tant en institution qu'en FA, sur une plus grande flexibilité et des solutions d'adaptation pour les points de rencontre et d'échange, sur un renforcement des services ambulatoires (notamment le CNPea et d'autres institutions), enfin sur un renforcement de l'OPE en termes d'IPE, afin qu'il soit en mesure de remplir pleinement sa mission.

Enfin, les APEA regrettent le fait qu'elles n'aient pas été associées à l'époque à l'élaboration de la réforme SPEJ et insistent sur la nécessité d'une meilleure coordination pour garantir une prise en charge adéquate des enfants.

5. CONSULTATION DES AUTRES PARTENAIRES

Le présent rapport a été mis en consultation auprès des principaux intervenants du dispositif du 10 mars au 11 avril 2025. Sur les 19 partenaires consultés en sus de l'APEA, 6 partenaires ont répondu (2 IES, 2 SAEMO, 1 cercle scolaire, 1 CNPea) tous favorablement. Les observations formulées par les diverses entités consultées sont synthétisées ci-dessous.

La majorité des partenaires ayant répondu à la consultation saluent les grandes orientations du projet de réforme du dispositif SPEJ. Ils soutiennent notamment le principe du maintien des enfants dans leur milieu familial lorsque cela est possible, le renforcement des mesures ambulatoires efficaces tant en prévention qu'en accompagnement, ainsi que le développement d'approches individualisées adaptées aux besoins spécifiques des enfants et des familles.

Si les intentions de la réforme sont largement reconnues, plusieurs limites importantes sont toutefois relevées. Une forte hausse des besoins en pédopsychiatrie est constatée, avec un manque de structures éducatives et thérapeutiques combinées pour répondre aux nouvelles exigences. La complexification croissante des situations familiales est soulignée, ainsi que la nécessité d'articuler de manière cohérente les mesures ambulatoires et les placements institutionnels, ces approches étant jugées complémentaires. Certains partenaires dénoncent le cloisonnement encore existant entre l'approche pédagogique et l'approche éducative dans les écoles, ainsi qu'un décalage entre les besoins éducatifs spécifiques de certains enfants et la réponse actuelle apportée par le dispositif. Plus spécifiquement, il est souligné que le rôle des cercles scolaires est insuffisamment pris en compte dans le dispositif.

Le manque de ressources humaines et matérielles dans les structures et les équipes est également mis en avant, tout comme les tensions qui ont été générées par la participation financière aux placements imposée aux représentants légaux. Des interrogations sont exprimées concernant l'efficacité de la commission cantonale des établissements spécialisés. Certains partenaires estiment que cette commission fonctionne davantage comme un espace d'échange d'informations que comme un véritable levier de coordination stratégique et d'amélioration concrète du dispositif. Ils appellent à renforcer son rôle, à clarifier ses missions et à en faire un instrument effectif de pilotage transversal. Cet élément sera thématiquement spécifié dans le cadre des travaux internes de la commission avec ses membres.

Enfin, il est souligné que les dispositifs d'accompagnement restent insuffisants pour les jeunes majeurs, en particulier pour les mineurs non accompagnés (RMNA). Des besoins spécifiques sont identifiés pour la tranche d'âge des 16–25 ans, tant en termes d'insertion que de continuité éducative et psychosociale. Cette question pourra être thématiquement traitée avec le Service des migrations.

Concernant les mesures prospectives proposées, elles recueillent globalement un accueil favorable, notamment celles visant à professionnaliser les familles d'accueil, à créer une antenne ESPAS et à renforcer la collaboration entre dispositifs éducatifs et thérapeutiques. Toutefois, des préoccupations sont exprimées sur le rythme de la mise en œuvre de certaines mesures, en particulier celles concernant le milieu scolaire.

Les partenaires appellent à clarifier les rôles et responsabilités entre institutions, à renforcer le dialogue, la co-construction et la coordination interinstitutionnelle, à développer un langage commun ainsi qu'à mettre en place un outil informatique de planification et de suivi transversal des

bénéficiaires. Ils insistent aussi sur la nécessité de clarifier les attentes concernant le concept de surveillance des IES et de mieux articuler les nouvelles structures, comme ESPAS, avec les dispositifs existants.

Parmi les préoccupations spécifiques relevées figurent l'insuffisance persistante du nombre de places en accueil d'urgence et en institution, la nécessité d'intégrer davantage les réalités sociales et numériques dans les approches éducatives, ainsi que la fragilité du système des familles d'accueil malgré l'augmentation de leur nombre.

En conclusion, les partenaires consultés partagent largement les objectifs de la réforme et reconnaissent les efforts entrepris pour renforcer le dispositif de soutien et de protection de l'enfance et de la jeunesse. Ils formulent des attentes fortes quant à un renforcement des ressources humaines et matérielles, une clarification accrue des rôles et responsabilités institutionnels, un approfondissement de la coordination interinstitutionnelle, ainsi qu'une meilleure prise en compte des réalités éducatives et sociales, en particulier dans les écoles et pour l'accompagnement des jeunes majeurs.

Le Conseil d'État partage largement ces appréciations. Il estime que les mesures prospectives proposées dans le chapitre 7 répondront de manière globale et cohérente à ces problématiques. Par ailleurs, l'évaluation externe prévue permettra de confirmer et préciser les besoins identifiés, cas échéant d'adapter les mesures et les ressources aux réalités du terrain.

Ces travaux seront menés en dialogue étroit avec les partenaires concernés et viseront à renforcer durablement l'efficacité, l'équité et la pertinence du dispositif de protection de l'enfance et de la jeunesse dans le canton.

6. VISITE DE SURVEILLANCE DE L'OFFICE FÉDÉRAL DE LA JUSTICE EN 2023

Le canton bénéficie d'une convention de prestations quadriennale avec l'OFJ pour l'octroi des subventions d'exploitation en faveur des établissements d'éducation reconnus au sens de la loi fédérale sur les prestations de la Confédération dans le domaine de l'exécution des peines et des mesures (LPPM, RS 341). Dans le cadre du renouvellement des conditions de subventionnement, l'OFJ a procédé à l'évaluation des cinq IES en 2023, avec des visites sur site pour deux d'entre elles. Les constats suivants ont pu être posés.

Dans l'ensemble, aucun dysfonctionnement majeur n'a été constaté, témoignant d'une organisation globalement fonctionnelle. Certaines lacunes dans les concepts pédagogiques ont toutefois été relevées. Il apparaît que la pratique repose encore sur des échanges oraux entre les professionnel-le-s, au détriment de pratiques formalisées et documentées. L'OFJ souligne également que le projet individuel pour l'enfant, bien que prévu dans les pratiques, peine à se concrétiser. Ce projet, qui devrait constituer un outil central de la prise en charge, manque souvent de formalisation ou de mise en œuvre effective. Les visites de surveillance de l'OFJ ont aussi mis en lumière des lacunes dans les infrastructures des établissements, parfois considérées comme vétustes ou architecturalement dépassées.

L'examen de l'OFJ a également conduit à la demande d'adapter la dotation d'une institution en termes de prise en charge durant les week-ends, partant du constat que les jeunes rentrent de moins en moins chez eux durant ces périodes. De plus, une adaptation du personnel de veille durant les nuits a également été demandée afin d'assurer un encadrement optimal dans deux autres institutions.

Bien que des axes d'amélioration aient été identifiés suite à la visite de l'OFJ, ces constats représentent une opportunité précieuse pour renforcer les pratiques existantes et garantir un accompagnement toujours plus adapté et efficace des enfants et adolescents accueillis. Toutefois, il convient de souligner qu'un point d'attention particulier doit être porté aux attentes de l'OFJ en matière d'infrastructures, qui engendreront à terme des coûts supplémentaires importants. Le Conseil d'État prend note de ces constats et encourage les fondations concernées à mettre en place un plan d'action priorisé en collaboration avec le SPAJ et l'OFJ. Il tient aussi à souligner, malgré les difficultés observées, la mobilisation et l'engagement des équipes professionnelles qui font preuve d'un dévouement sans faille dans un contexte toujours plus complexe.

7. PERSPECTIVES

Compte tenu du bilan du dispositif de protection de l'enfance et de la jeunesse, ainsi que des enjeux sociétaux auxquels le SPAJ doit faire face, le Conseil d'État envisage plusieurs pistes permettant de répondre aux besoins des enfants et des familles dans une vision à court, moyen et long termes.

7.1. Mesures à court terme (2026 à 2029)

Ainsi que l'a souligné l'audit mené par la commission de gestion, puis l'audit externe réalisé en réponse aux injonctions du Grand Conseil, le SPAJ doit composer aujourd'hui avec des ressources trop limitées au regard des besoins, situation qui pèjore son fonctionnement. Avec le renforcement de l'effectif de l'OPE de 2.7 EPT et l'ouverture de 16 places additionnelles en institution en 2025 (lesquelles permettront notamment de répondre plus efficacement aux situations d'urgence), de premières réponses ont été apportées. Elles ne sont toutefois pas suffisantes et des mesures supplémentaires doivent être envisagées. Elles visent à détendre le dispositif et à améliorer l'accompagnement des enfants. Elles permettraient d'asseoir la disponibilité du dispositif tout en assurant une diversification des moyens à disposition dans le respect du principe de « la mesure sur mesure ». Elles s'articulent sur des axes de renforcement du dispositif actuel résidentiel et ambulatoire, mais également sur le plan du renforcement des collaborations interinstitutionnelles qui sont essentielles à un accompagnement multidisciplinaire adapté des familles et des enfants.

Un autre défi concerne l'intégration des jeunes âgés entre 16 à 25 ans, dans le dispositif de suivi entre les IPE et les curateurs-trices professionnel-le-s. Il s'agit d'un projet à part entière visant à redéfinir la protection des jeunes adultes au moment de leur passage à la majorité. Ainsi, la réforme ne peut être évaluée sans considérer son impact sur le dispositif de prise en charge adulte. Une continuité dans l'accompagnement est nécessaire pour éviter les ruptures dans les parcours de ces jeunes et garantir un soutien adapté à leur transition vers l'indépendance. Le Conseil d'État relève par ailleurs que les objectifs du dispositif de protection de l'enfant, au-delà des mesures liées à la protection directe des enfants mineur-e-s, visent également à les autonomiser, les renforcer et les responsabiliser dans la perspective de leur majorité. À ce titre, plus le dispositif en amont de la majorité est performant, plus les personnes concernées seront autonomes à l'âge adulte. Comme pour toute mesure de prévention, il est certain que chaque franc investi dans le dispositif profite, à terme, au dispositif psychosocial du domaine des adultes.

7.1.1. *Évolution du concept d'accueil famille*

Le concept actuel prévoit l'accueil de l'enfant et de ses parents dans un appartement dédié avec un encadrement éducatif minimal. L'objectif est de permettre aux parents de développer leurs compétences parentales tout en assurant la sécurité de l'enfant. Aujourd'hui, le concept est limité à un encadrement minimal sans veille nocturne et sans inclusion de guidance parentale éducative ni thérapeutique.

Un travail sur les synergies possibles entre les différents secteurs que sont l'éducatif, le social et le médical permettrait d'accompagner davantage les familles tout en les dotant de compétences transversales. Il est ainsi envisagé de nouer un partenariat avec le département mère-enfant du RHNe, qui représenterait une première sur le plan romand. Cet espace permettrait de disposer d'une observation complète durant un temps limité (3 mois), permettant ainsi d'assurer un accompagnement plus large qu'aujourd'hui et de prévenir autant que possible de futures difficultés qui nécessiteraient un appui plus conséquent.

7.1.2. *Mise en place d'un concept « Child abuse and neglect team (CAN Team) »*

Dans le canton, il existe plusieurs entités qui travaillent dans le domaine de la détection et de l'évaluation des situations de maltraitance. Toutefois, il n'y a pas de coordination officielle entre ces entités. Le concept CAN Team vise à mettre en relation ces différents acteurs afin d'assurer une

lecture commune à chaque situation, de soutenir la formation des professionnel-le-s concerné-e-s et la mise en exergue de difficultés récurrentes qui permettrait d'anticiper et améliorer les suivis.

Le CAN Team doit nécessairement s'articuler entre les professionnel-le-s issu-e-s des domaines éducatifs, sociaux et médicaux. Une collaboration étroite avec RHNe serait ici aussi nécessaire, notamment sur le plan des expertises médico-légales permettant de documenter les cas de maltraitance infantiles, à l'instar de ce qui se pratique au sein du Centre Hospitalier Universitaire Vaudois (CHUV).

7.1.3. Mise en place d'une antenne « Espace de soutien et de prévention – abus sexuels (ESPAS) » sur le canton

De manière générale, il est constaté une multiplication des situations potentiellement à risque sur le plan sexuel au sein d'une population toujours plus jeune, notamment celle résidente en IES. Sans céder à l'alarmisme, il importe de proposer un dispositif de soutien et de prévention thérapeutique. Au vu de son expérience constante dans le domaine en Romandie, il semble opportun de développer l'offre de l'Association ESPAS sur le territoire neuchâtelois, laquelle est sollicitée aujourd'hui de manière ponctuelle.

Cette association propose plusieurs prestations en faveur des enfants, adolescent-e-s et adultes concerné-e-s par les abus sexuels (victimes ou auteur-e-s) au moyen de groupes de parole, de suivis individuels, de suivis thérapeutiques familiaux et de formations.

7.1.4. Renforcement des mesures ambulatoires

Ainsi que cela a été relevé dans ce rapport, les mesures ambulatoires portent leurs fruits en matière de protection de l'enfant. En effet, le transfert de compétences entre les professionnel-le-s et les familles est central pour assurer une pérennité des améliorations. C'est dans cet esprit que trois axes de renforcement dans le domaine ambulatoire ont été identifiés.

Tout d'abord, les mesures ambulatoires alternatives présentées au chapitre 3.11.9 visant à éviter ou à retarder un placement sont en grande partie déjà développées. Il s'agit d'assurer que leur disponibilité reste suffisante pour éviter que leur mise en œuvre soit retardée lorsqu'elle est nécessaire ; elles pourraient être augmentées en cas de besoin. Il est également proposé de mettre un focus sur les prestations dites « d'Accompagnement du droit aux relations personnelles » afin de flexibiliser l'horaire et développer sur l'ensemble du territoire cantonal la prestation du point rencontre et du point échange, de développer également un concept des visites médiatisées à but thérapeutique et d'offrir des visites médiatisées également à des enfants non institutionnalisés et aux FA.

Les mesures ambulatoires durant le placement visent à permettre à la famille de saisir les enjeux du placement, mais également de se doter de compétences supplémentaires visant à assurer un retour de l'enfant à domicile dans les meilleures conditions. Elles ont aussi pour but de faire évoluer le milieu familial de l'enfant de manière progressive. C'est ici un enjeu important qui permet de ne pas perdre les parents dans le processus de placement, de leur assurer que leurs inquiétudes et leurs besoins sont pris en considération, mais surtout de garantir qu'ils disposent de la pleine compréhension des objectifs du placement. Lorsque ceux-ci sont atteints, cela signifie que l'enfant peut réintégrer durablement le domicile parental. Certaines de ces mesures existent déjà, mais elles pourraient être largement déployées à l'échelle cantonale, permettant ainsi un accès large à l'ensemble des familles dont les enfants sont placés. Le recours à celles-ci démontre un apport certain, notamment dans le cas des familles particulièrement carencées ou qui sont éloignées et en retrait des institutions. Cela permet de garder le lien et de travailler durablement la posture parentale.

Enfin, les mesures ambulatoires qui se déploient après le terme du placement visent à garantir le maintien de la stabilité familiale une fois les compétences acquises par chaque membre de la famille. Ces mesures peuvent être dispensées tant par des organismes résidentiels que par des organismes ambulatoires ou encore par les intervenant-e-s en protection de l'enfant. Là encore, ces mesures existent pour la plupart, mais il importe d'en assurer une disponibilité suffisante.

Dans une volonté de soutenir durablement les familles et de favoriser le maintien des enfants dans leur milieu familial, le Conseil d'État entend ainsi renforcer les mesures ambulatoires mises en place

par les IES et développer davantage le soutien à la parentalité. Ces mesures visent à accompagner les enfants et leurs familles, afin soit d'éviter un placement, soit d'améliorer les conditions de retour au sein du foyer si un placement a été nécessaire, en assurant cas échéant une transition harmonieuse et en prévenant les risques de récurrence. Il est ainsi prévu de développer en priorité la fonction d'intervenant-e-s famille et les prestations de suivi post-placement.

7.1.5. Développement d'une réflexion approfondie sur les familles d'accueil

Différentes pistes sont actuellement en réflexion pour répondre aux besoins spécifiques des familles d'accueil et renforcer leur rôle essentiel dans le système.

L'une d'elles concerne l'amélioration des conditions de travail et la reconnaissance des FA. Il s'agit d'étudier l'opportunité d'un système de rémunération adapté pour les FA, d'offrir à celles-ci un accès renforcé à des formations continues et des ressources adaptées pour les accompagner dans leur mission, ou encore de certifier les formations suivies par les FA en vue d'une reconnaissance de celles-ci.

La diversification des profils et des formes d'accueil est également envisagée, dans plusieurs buts : encourager le recrutement de familles aux profils variés (âges, origines, structures familiales) pour répondre aux besoins spécifiques des enfants (fratries, adolescent-e-s, besoins particuliers), explorer des alternatives comme les familles d'accueil professionnelles qui permettraient d'offrir une prise en charge adaptée à des cas nécessitant un accompagnement spécifique ; créer un dispositif de familles d'accueil disponibles en urgence ou sur piquet, avec un cahier des charges clair et un financement adapté.

Enfin, le renforcement de l'accompagnement et du soutien pourrait s'avérer nécessaire, avec notamment la mise en place d'une permanence téléphonique afin que les FA puissent s'y référer en cas de problème.

Dans cette dynamique de renforcement et d'amélioration des FA, une coordination avec le SMIG sera établie afin d'accompagner le développement de l'accueil en FA au niveau de l'État.

7.2. Mesures à moyen et long termes (2030 à 2034)

Les mesures à long terme doivent permettre la mise en place d'un dispositif coordonné avec l'ensemble des partenaires du secteur. De premières réflexions sont évoquées ci-après, qu'il s'agira par ailleurs d'enrichir avec le bilan des mesures à court terme en tenant compte de l'évolution générale du contexte et des moyens financiers à disposition.

Par ailleurs, les modifications à court terme reposent sur des constats et sur la conviction, partagée par les acteurs du système (les autorités judiciaires notamment) et confirmée par les audits, de la nécessité de renforcer le dispositif. Afin de pouvoir se projeter à plus long terme, le Conseil d'État envisage de mandater une expertise externe afin d'analyser de manière complète et détaillée le dispositif au sens large. Cette analyse visera à établir un diagnostic approfondi sur la cohérence, l'efficacité et l'adaptabilité du système actuel, tout en identifiant les axes d'amélioration, également au regard des évolutions attendues. Il s'agira aussi de procéder à une évaluation exhaustive du rôle et des compétences des principales entités impliquées dans la protection de l'enfance, tels que le SPAJ, les autorités judiciaires (en analysant notamment le recours au placement en institution plus important qu'ailleurs et les responsabilités respectives des acteurs), le Centre neuchâtelois de psychiatrie, les écoles, les IES, les SAEMO ou encore les FA.

Cette analyse devrait ainsi permettre de mieux comprendre les défis et contraintes auxquels chaque partenaire est confronté, afin de proposer des solutions et des recommandations concrètes et coordonnées pour garantir un dispositif de protection de l'enfance et de la jeunesse autant intégré et fluide que possible.

7.2.1. Étude de faisabilité d'une solution pérenne améliorant le suivi transversal des dossiers et des places disponibles en famille ou en institution

Aujourd'hui, le domaine de la protection de l'enfance ne dispose pas d'un système informatique unifié entre le service placeur et l'ensemble des partenaires. Plusieurs plateformes permettent de disposer d'informations parcellaires, sans vue globale sur la situation. Afin d'assurer une cohérence entre le développement du dispositif de protection et les besoins observés sur le terrain, il convient de mettre en œuvre une solution informatique unique contenant notamment le dossier individuel de l'enfant, les suivis ambulatoires et d'hébergement des enfants, ainsi que des indicateurs statistiques. Cette plateforme devra également assurer une diffusion des informations aux autorités de placement, notamment en ce qui concerne l'offre et les places disponibles dans les IES en « temps réel »).

7.2.2. Collaboration en amont pour alléger le dispositif de prise en charge en aval

La majorité des signalements et des informations relatives aux situations inquiétantes d'enfants émane du système scolaire neuchâtelois. En tant que partenaires privilégiés, les cercles scolaires occupent une position clé dans l'observation des situations et pourraient, dans certains cas, permettre une intervention plus légère, évitant ainsi des mesures de placement plus contraignantes par la suite. En amont, des réflexions approfondies sont donc nécessaires pour renforcer la collaboration, notamment dans les domaines scolaire et parascolaire afin de favoriser une détection et une prise en charge précoces. Dans cette optique, la mise en place d'un dispositif ambulatoire intervenant dans le cadre scolaire avec une visée socio-éducative serait pertinente. Un tel dispositif permettrait d'initier ou de poursuivre des suivis spécifiques en dehors du cadre strictement familial, offrant ainsi un soutien adapté aux besoins des enfants en difficulté.

7.2.3. Collaboration avec la santé publique dans les situations dites complexes

D'une manière générale, il est constaté une multiplication de situations dites complexes (une dizaine de situations), à savoir de jeunes nécessitant un accompagnement pluridisciplinaire renforcé (éducatif, social, pédagogiques et thérapeutiques). Ces situations mettent en lumière certaines limites du dispositif actuel. Il semble ainsi pertinent de créer un espace spécifique pour ces jeunes qui nécessitent un encadrement élevé et une pluralité de professionnel-le-s, tout en assurant que celui-ci puisse être considéré comme un espace de vie à part entière et en garantissant une contenance adaptée aux besoins évolutifs du jeune.

7.2.4 Réflexion sur la stratégie globale en lien avec les partenariats

En comparaison intercantonale, l'encadrement des fondations qui chapeautent les institutions neuchâteloises se révèle relativement souple, résultat sans doute du partenariat de confiance instauré au fil des années entre celles-ci et l'État. Il paraît toutefois nécessaire d'entamer une réflexion, en collaboration avec les partenaires, afin de déterminer si les modalités de fonctionnement actuelles pourraient être améliorées.

8. CONSÉQUENCES FINANCIÈRES 2026 et PFT

Les mesures proposées dans le chapitre 6 de ce rapport feront l'objet d'un processus distinct, en lien avec l'exercice budgétaire 2026, ainsi qu'une adaptation du plan financier et des tâches. En prenant en compte les ajustements éducatifs demandés par l'OFJ, ainsi que les mesures à court terme mentionnées et leurs répercussions sur les contrats de prestations des partenaires du dispositif et des familles d'accueil, l'impact financier annuel est estimé à 4 millions de francs. À ce stade, ce montant reste indicatif ; il devra faire l'objet d'un chiffrage plus précis, en tenant compte par ailleurs des choix budgétaires généraux que devra opérer le Conseil d'État et qui pourraient conduire à des priorisations des mesures. Il permet toutefois de prendre la mesure des besoins identifiés actuellement qui permettraient au SPAJ de remplir pleinement ses missions.

L'importance des moyens identifiés – placée dans un contexte où les charges des collectivités publiques sont susceptibles d'augmenter davantage que les revenus dans les années à venir – plaide en outre pour une analyse globale de la situation, au travers d'une expertise telle que présentée au point 6.2 ci-dessus. Dans ce sens, celle-ci devrait pouvoir être lancée rapidement.

9. CONSÉQUENCES SUR LE PERSONNEL

Les audits réalisés ont mis en évidence la nécessité d'améliorer les conditions de travail au sein du service, en particulier de son office en charge de la protection de l'enfance. Les mesures proposées dans ce rapport permettront d'y contribuer.

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

Le présent rapport pourrait avoir une incidence sur la répartition des tâches entre l'État et les communes. Compte tenu de l'importante croissance des cercles scolaires et de la volonté affirmée de renforcer la collaboration entre le SPAJ et les établissements scolaires, il apparaît nécessaire d'envisager une évolution du rôle et des responsabilités des cercles scolaires.

Dans cette perspective, un repositionnement pourrait être envisagé afin de :

- Faciliter et structurer les échanges entre le SPAJ et les écoles, en favorisant une communication plus fluide et coordonnée.
- Optimiser les interventions et les dispositifs de soutien en milieu scolaire, en assurant une meilleure complémentarité des actions menées.
- Clarifier les missions et les compétences des cercles scolaires pour mieux répondre aux enjeux actuels et futurs de la collaboration avec le SPAJ.

Cette réflexion devra s'inscrire dans une démarche concertée impliquant l'ensemble des acteurs concernés afin d'assurer une transition harmonieuse et efficace vers un modèle renforcé de collaboration.

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

Le présent rapport met en exergue les adaptations apportées à un dispositif essentiel pour les enfants et les familles du canton de Neuchâtel. La réforme SPEJ a permis de faire évoluer le dispositif cantonal de protection de l'enfant en prenant davantage en considération les besoins de l'enfant dans une approche plus individualisée qu'auparavant. Les mesures prévues pour les années à venir, notamment en termes de détection et de prévention, sont de nature à renforcer la cohésion sociale au sein du canton.

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

L'individualisation des mesures d'accompagnement permet d'assurer la prise en considération de la personnalité des enfants dans leur totalité. Cette évolution prévaut également pour les enfants vivant avec un handicap. La multiplicité des prestations et l'élargissement de l'éventail de mesures

s'axent directement dans un esprit d'inclusion et d'adaptation du dispositif cantonal aux besoins des enfants.

13. CONCLUSION

Au terme de ce bilan, le Conseil d'État relève que les objectifs arrêtés en 2018 en lien avec la réforme du dispositif cantonal de soutien et de protection de l'enfance et de la jeunesse restent pertinents. Ainsi, la mesure visant à maintenir les enfants en difficulté au sein de leur famille doit rester une priorité. Chaque placement d'enfant est un traumatisme pour ce dernier comme pour ses parents, et ce, quelles que soient les difficultés rencontrées. Il est de la responsabilité de la collectivité de garantir, dans le domaine de la protection de l'enfant, les principes de subsidiarité et de proportionnalité des mesures décidées. Dans cette logique, le développement des mesures de soutien et d'aide ambulatoires, tout comme celui du dispositif de familles d'accueil, doit continuer de guider la politique de protection de l'enfance.

Si les ambitions de cette réforme ont été reconnues quant à la richesse des nouvelles mesures déployées, le Conseil d'État prend acte que la mise en œuvre de celles-ci s'est confrontée à plusieurs écueils. Ceux-ci ont pu être identifiés et ont conduit parfois à des décisions s'inscrivant à contre-courant du mouvement initié (renforcement du dispositif d'hébergement), motivées par l'intérêt supérieur des enfants. C'est dans cet état d'esprit que les mesures ambulatoires ont été renforcées et que des places supplémentaires en institution ont été ouvertes. Il reste en effet essentiel que le dispositif de soutien et de protection de l'enfance et de la jeunesse puisse s'adapter en continu à l'évolution du contexte.

À ce titre, le Conseil d'État relève que ce domaine et le dispositif de protection ont été lourdement marqués ces dernières années par plusieurs événements, tels que la pandémie de COVID-19, les flux migratoires, la guerre en Ukraine ou encore le retour de l'inflation.

Les effets induits par la réforme, couplés à l'évolution du contexte, ont placé le SPAJ devant des défis de taille, qui n'ont pas été sans altérer son fonctionnement. Les choix budgétaires opérés pour 2025 ont à la fois permis de maintenir les mesures pertinentes déployées au cours des années précédentes, tout en augmentant sensiblement le nombre de places en institution. Cette approche, partagée par les partenaires dont les attentes d'amélioration restent toutefois importantes, vise à permettre de retrouver la sérénité et la sécurité nécessaires à l'engagement des acteurs de ce domaine. Elle permet aussi au SPAJ de se projeter dans les années à venir, en proposant de nouvelles mesures devant contribuer à une optimisation du dispositif et, plus largement, au bien-être des enfants et de leurs familles. Pour toutes ces raisons, le Conseil d'État propose à votre autorité d'accepter le classement du postulat 22.138.

Veuillez 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

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Pages</i>
RÉSUMÉ	1
1. INTRODUCTION	2
2. CONTEXTE	2
3. BILAN DE LA REFORME DU DISPOSITIF DE PROTECTION DE L'ENFANCE ET DE LA JEUNESSE (2021-2024)	3
3.1. Amélioration du partenariat entre intervenant-e-s.....	6
3.2. Mise en place d'une commission cantonale des établissements spécialisés pour enfants et adolescent-e-S	6
3.3. Définition d'un cahier des charges des Conseils de fondation	7
3.4. Développement de règles concernant la gestion du patrimoine des Fondations	7
3.5. Organisation de la gestion des pensionnaires provenant d'autres cantons	7
3.6. Fixation de la participation des représentants légaux.....	7
3.7. Mise en place d'un financement des prestations	8
3.8. Définition d'un concept de surveillance des IES	8
3.9. Mise en place d'un outil de planification.....	8
3.10. Mise en place d'un concept cantonal de soutien à la parentalité.....	8
3.11. Réorganisation du dispositif cantonal de protection de l'enfant.....	9
3.12. Conséquences financières 2019-2025.....	14
4. CONSULTATION DES AUTORITÉS DE PROTECTION DE L'ENFANT ET DE L'ADULTE SUR LE DISPOSITIF ACTUEL	15
5. CONSULTATION DES AUTRES PARTENAIRES	16
6. VISITE DE SURVEILLANCE DE L'OFFICE FÉDÉRAL DE LA JUSTICE EN 2023	17
7. PERSPECTIVES	18
7.1 Mesures à court terme (2026 à 2029).....	18
7.2 Mesures à moyen et long termes (2030 à 2034)	20
8. CONSÉQUENCES FINANCIÈRES 2026 et PFT	21
9. CONSÉQUENCES SUR LE PERSONNEL	22
10. CONSÉQUENCES SUR LA RÉPARTITION DES TÂCHES ENTRE L'ÉTAT ET LES COMMUNES	22
11. CONSÉQUENCES ÉCONOMIQUES, SOCIALES ET ENVIRONNEMENTALES, AINSI QUE POUR LES GÉNÉRATIONS FUTURES	22
12. CONSÉQUENCES SUR LA PRISE EN COMPTE DE L'INCLUSION DES PERSONNES VIVANT AVEC UN HANDICAP	22
13. CONCLUSION	23