

- A. Rapport de la commission Éducation au Grand Conseil**
concernant
le projet de décret du groupe PopVertsSol 18.105
portant modification de la Constitution
de la République et Canton de Neuchâtel (Cst.NE)
(Pour une formation obligatoire
jusqu'à l'âge de la majorité au moins)

(Du 17 novembre 2020)

- B. Rapport de la commission législative au Grand Conseil**
concernant
le projet de décret du groupe PopVertsSol 18.105
portant modification de la Constitution
de la République et Canton de Neuchâtel (Cst.NE)
(Pour une formation obligatoire
jusqu'à l'âge de la majorité au moins)

(Du 19 janvier 2021)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

1. INTRODUCTION ET PROJET DE DÉCRET

En date du 23 janvier 2018, le projet de décret suivant a été déposé :

18.105

23 janvier 2018

Projet de décret du groupe PopVertsSol

Décret portant modification de la Constitution

de la République et Canton de Neuchâtel (Cst.NE)

(Pour une formation obligatoire jusqu'à l'âge de la majorité au moins)

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,

sur la proposition de la commission...,

décède :

Article premier La Constitution de la République et Canton de Neuchâtel (Cst.NE), du 24 septembre 2000, est modifiée comme suit :

Article 34, al. 1, lettre a

¹Dans les limites de leurs compétences et en complément de l'initiative et de la responsabilité des autres collectivités et des particuliers, l'État et les communes prennent des mesures permettant à toutes personnes :

- a) De se former et de se perfectionner selon ses aptitudes et ses goûts. *La formation est obligatoire jusqu'à l'âge de la majorité au moins. Après la scolarité obligatoire, elle peut avoir lieu sous forme d'enseignement ou en milieu professionnel.*

Art. 2 Le présent décret est soumis au vote du peuple.

Art. 3 ¹Le présent décret entre en vigueur le jour de son acceptation par le peuple.

²Le Conseil d'État pourvoit, s'il y a lieu, à sa promulgation et à son exécution.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil :

Le président, La secrétaire générale,

Première signataire : Sarah Blum.

Autres signataires : Veronika Pantillon, Cédric Dupraz, Françoise Casciotta, Niel Smith, Jean-Jacques Aubert, Philippe Kitsos, Zoé Bachmann, Josiane Jemmely, Daniel Ziegler, Clarence Chollet, Naomi Humbert, Johanna Lott Fischer, Fabien Fivaz, Laurent Debrot, Théo Bregnard, Pierre-André Perriard, Armin Kapetanovic, Michaël Berly, Céline Vara, Gabrielle Würzler, Xavier Challandes.

Après avoir été soumis à la commission législative, à la demande de celle-ci, du 4 décembre 2018, ce projet a été transmis par le bureau du Grand Conseil à la commission Éducation comme objet de sa compétence.

2. COMPOSITION DE LA COMMISSION

La commission a siégé dans la composition suivante:

Présidente	M ^{me} Sarah Blum
Vice-présidente	M ^{me} Silvia Schulé
Rapporteur	M. Jean-Jacques Aubert
Membres	M. Daniel Ziegler
	M. Jean-Claude Guyot
	M ^{me} Mary-Claude Fallet
	M. Hugues Scheurer
	M. Yves Strub
	M ^{me} Isabelle Weber
	M. Didier Germain
	M ^{me} Françoise Gagnaux
	M ^{me} Laura Zwygart de Falco
	M ^{me} Corine Bolay Mercier
	M. Alexandre Houlmann
	M ^{me} Assamoi Rose Lièvre

M. Daniel Ziegler a présidé les séances des mardis 20 octobre et 17 novembre 2020, en l'absence de M^{me} Sarah Blum.

3. TRAVAUX DE LA COMMISSION

La commission a examiné le projet de décret en date des 31 octobre 2019, 4 juin, 26 août et 20 octobre 2020. Elle a adopté son rapport dans sa séance du 17 novembre 2020.

M^{me} Monika Maire-Hefti, conseillère d'État, cheffe du Département de l'éducation et de la famille, ainsi que son secrétaire général, le chef du service de l'enseignement obligatoire (SEO), la cheffe du service des formations postobligatoires et de l'orientation (SFPO), la

cheffe de l'office de l'orientation scolaire et professionnelle (OCOSP), le chef de l'office de l'insertion des jeunes en formation professionnelle (OFIJ) et un collaborateur du service juridique (SJEN) ont participé aux travaux de la commission.

M. Daniel Ziegler a défendu le projet de décret.

4. EXAMEN DU PROJET DE LOI / DÉCRET

4.1. Position des auteur-e-s du projet

Le projet de décret a pour objectif de combler une lacune du système de formation dans le canton de Neuchâtel, en s'inspirant de l'expérience du canton de Genève entrée en vigueur en août 2018 (<https://www.ge.ch/dossier/formation-obligatoire-18-ans-atout-indispensable>). Tout en se félicitant de l'abondance et de la diversité des formations offertes dans le canton de Neuchâtel aux jeunes filles et aux jeunes gens au terme de la scolarité obligatoire, les auteur-e-s du projet prennent toutefois acte du nombre non-négligeable d'élèves sans projet de formation entre 15 et 18 ans. Par ailleurs, une étude de l'Office fédéral de la statistique (OFS) de 2018 montre que le canton de Neuchâtel se situe en dessous de la moyenne suisse (87% contre 90,9%) par le nombre de certifiés du secondaire 2 à l'âge de 25 ans alors que le canton accuse d'importantes différences régionales. Un rapport de l'OFS, daté du 2 novembre 2020, montre que ces chiffres ont évolué, respectivement à 88% et 90,4%, plaçant le canton de Neuchâtel en quatrième et avant-dernière position, devant Bâle-Ville (85,3%), Vaud (85,6%), et Genève (87,5%)¹.

La modification de la Constitution neuchâteloise rendra obligatoire un projet de formation, au sens large, jusqu'à la majorité civile au moins, et garantira du même coup l'accès à une offre de formation.

4.2. Informations du DEF

Dans le cadre de ses travaux, la commission a reçu une information détaillée de la part du service des formations post-obligatoires et de l'orientation (SFPO), par l'intermédiaire de son office cantonal de l'orientation scolaire et professionnelle (OCOSP) et de son office de l'insertion des jeunes de moins de 35 ans en formation professionnelle (OFIJ), sur la situation en 2019. Sur 2'009 élèves libérés de la scolarité obligatoire, pas moins de 126, soit 6,3%, n'avaient pas de projet de formation à la fin de leur dernière année scolaire. Malgré les efforts du DEF, en particulier de l'OCOSP, et la diversité des solutions envisagées, c'est encore plus d'un tiers des 126 élèves qui n'entrent pas dans un projet de formation à la fin de l'année civile. Parmi eux, certains bénéficient de solutions transitoires (stages, séjours linguistiques) ou de soutiens divers (chômage, etc.), d'autres entrent en institution ou quittent le canton, voire la Suisse, alors que la plupart est simplement en rupture. L'étude sur laquelle ces chiffres sont fondés ne tient compte que des élèves « libérables » en 2019, à l'exclusion des élèves en préapprentissage, qui peuvent rencontrer des difficultés analogues. En ce qui concerne les données de 2019 fournies par l'OFIJ, pour le groupe plus large des jeunes de 14 à 35 ans : 401 dossiers suivis toute l'année donnent lieu à 451 mesures, alors que 174 nouveaux cas sont annoncés. Sur les 149 cas clos en 2019, 46 (31%) se sont soldés par un échec et l'arrêt de toute mesure.

De l'avis des auteur-e-s du projet, il existe une fenêtre d'opportunité pour réduire sinon éliminer ces cas d'échec en rendant obligatoire un projet de formation pendant la période qui sépare la fin de la scolarité obligatoire et la majorité civile. Inscrire cette obligation dans la Constitution neuchâteloise donnera aux familles et à l'État un moyen peu coûteux, vu l'offre existante, d'inciter les jeunes filles et les jeunes gens à entrer dans un projet aboutissant à une formation professionnelle, si possible certifiée.

¹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/education-science/transitions-parcours-domaine-formation/taux-certification.assetdetail.14715476.html> (T2), chiffres fournis à la commission par le SFPO.

4.3. Position du Conseil d'État

Le Conseil d'État considère ce projet de décret comme superflu au vu des structures existantes, en amont la détection précoce au cycle 3, en aval la voie du préapprentissage et les multiples mesures élaborées par l'OFIJ, l'OCOSP et le SFPO. D'après le Conseil d'État, un premier bilan de l'expérience genevoise indique qu'il est préférable d'accompagner les élèves au sein du système scolaire existant et/ou de leur offrir un suivi individualisé. Aux yeux de la cheffe du DEF, la réussite d'une certification de formation professionnelle basée sur la contrainte, qui peut toucher même les plus démotivés, tient d'un monde idéal. L'État n'a, face à ceux-ci, pas les moyens légaux de faire respecter l'obligation inscrite dans la Constitution.

Dans une note datée du 2 octobre 2020, le Conseil d'État précise qu'il partage la volonté exprimée par les auteur-e-s du décret de permettre au plus grand nombre d'accéder à une formation du secondaire 2. C'est pour cette raison qu'il a développé de nombreuses offres de mesures transitoires ou d'accompagnement individuel. Toutefois, selon le Conseil d'État, le décret tel qu'il est proposé soulève deux questions fondamentales liées à l'obligation de formation, d'une part l'instauration de mesures contraignantes pour assurer son application et d'autre part l'estimation des incidences financières en résultant.

L'instauration d'une obligation de formation jusqu'à l'âge de 18 ans au moins pose directement la question de l'efficacité d'une mesure effectuée sous la contrainte. L'expérience du canton de Genève a montré une nette augmentation du nombre de jeunes quittant une formation à 18 ans, quand l'obligation tombe. Le problème a juste été repoussé d'une ou deux années, sans assurer une solution durable pour les personnes concernées.

En cas d'acceptation du décret, comment forcer un-e jeune à suivre une formation dont il ou elle ne veut pas ? Même par des incitations ou des sanctions financières, il est difficile de faire respecter cette obligation.

Concernant les incidences financières du décret, le Conseil d'État estime qu'il devrait concerner chaque année environ 125 jeunes de moins de 18 ans, vivant une « rupture » sans solution immédiate dans leur parcours. Ramené à la population du canton de Neuchâtel, ce chiffre est comparable à ceux des cantons de Genève et du Tessin, pour lesquels la formation obligatoire jusqu'à 18 ans concerne respectivement 500 et 300 jeunes par année. Si 125 jeunes supplémentaires fréquentent par obligation une structure jusqu'à l'âge de 18 ans, une incidence financière est une évidence. Des moyens devront être investis et les structures existantes redimensionnées.

Le décret stipule que les mesures proposées peuvent être d'ordre scolaire, professionnel ou d'accompagnement individualisé. Une partie des jeunes bénéficieront d'une mesure scolaire, idéalement associée à un stage professionnel de longue durée, sur le modèle du préapprentissage. En se basant sur les chiffres récents, cela concernerait environ 57 jeunes, aboutissant à l'ouverture de deux classes et demie pour un coût d'environ 500'000 francs, à raison de 200'000 francs par classe.

Pour les 68 jeunes restant-e-s, au vu de leur abandon préalable d'une mesure scolaire ou professionnelle, une solution similaire semble peu adaptée. Dès lors, il apparaît qu'un suivi individualisé répond davantage à leurs besoins. Une telle mission est assurée dans le canton de Neuchâtel par l'office de l'insertion des jeunes de moins de 35 ans en formation professionnelle (OFIJ). Un accompagnement individualisé de 68 jeunes supplémentaires demanderait nécessairement une augmentation de postes à l'OFIJ. Le coût est estimé à 450'000 francs environ.

Les coûts annuels engendrés par le décret se monteraient donc à environ 950'000 francs, sans compter les charges liées aux activités des services centraux, ni les coûts engendrés par la mise en place d'un système de contrainte. Les moyens nécessaires à la mise en œuvre sont importants et devront bien entendu être affinés. Ces coûts sont dirigés vers un public, certes restreint en nombre, mais qui doit être accompagné de manière particulièrement soutenue, au vu des difficultés multiples rencontrées, pour qu'un résultat positif soit envisageable. Toujours selon le Conseil d'État, il est important de préciser

également que des incidences financières positives, à long terme toutefois, pourraient intervenir sur le domaine de l'aide sociale et ainsi contribuer à une baisse des charges de l'État.

4.4. Débat général

À l'instar du résultat du vote d'entrée en matière, la commission est divisée de manière assez égale entre, d'une part, ceux qui voient dans le projet de décret un moyen peu coûteux, mais complémentaire des mesures existantes, de lutter contre la précarisation d'une minorité particulièrement fragile de la population neuchâteloise et, d'autre part, ceux qui considèrent que les mesures existantes sont suffisantes et qu'elles peuvent être améliorées, si besoin est, par l'octroi de moyens supplémentaires, sans modification constitutionnelle, le droit à la formation et à l'accompagnement individualisé étant acquis *de facto*.

Certain-e-s commissaires jugent que la notion même d'obligation pourrait susciter un rejet plus marqué de la part des intéressé-e-s et ainsi aboutir à l'effet contraire de celui poursuivi par le projet de décret. D'autres, au contraire, pensent que cette même notion d'obligation renforcerait le pouvoir de persuasion des familles et inciterait une partie des intéressé-e-s, fondamentalement acquis-e-s au respect des lois et de la Constitution, à entrer dans un projet de formation.

Les moyens éventuels de contrainte à disposition de l'État sont encore mal définis. Un commissaire propose de lier le respect de cette obligation à l'accès à l'aide sociale, pour une période déterminée. D'autres, forts de l'expérience du service des contributions ou de l'armée, font confiance à l'État pour trouver des moyens de contrainte adaptés à cette classe d'âge.

4.5. Vote d'entrée en matière

En date du 31 octobre 2019, l'entrée en matière sur le projet du groupe PopVertsSol 18.105 a été acceptée par 8 voix contre 7.

5. EXAMEN DU PROJET DE DÉCRET

Lors du passage en commission législative, le projet de décret avait fait l'objet d'un amendement à l'article 34, alinéa 1, *lettre a*, dans les termes suivants :

« (...) La formation est obligatoire jusqu'à l'âge de la majorité au moins. Après la scolarité obligatoire, elle peut avoir lieu sous forme d'enseignement ou en milieu professionnel, ou sous une autre forme reconnue par les services compétents (...) ».

Le service juridique de l'État (SJEN) a proposé une nouvelle formulation, évitant de faire référence aux « services compétents » dans un article de la Constitution : « ...ou, dans des cas exceptionnels, prendre la forme d'un accompagnement. »

Le caractère exceptionnel d'un recours à « la forme d'un accompagnement » implique que l'enseignement ou la formation doit en principe déboucher sur une certification et doit rester prioritaire.

Il est précisé également que l'expression « jusqu'à l'âge de la majorité au moins » signifie que l'obligation ne devrait pas prendre fin en milieu d'année scolaire, mais bien à la fin de l'année scolaire au cours de laquelle l'intéressé-e fêtera son 18^e anniversaire.

La majorité dont il est question est la majorité civile (art. 14 du Code Civil), qui confère la capacité de décider seul-e de la manière de mener sa vie et de prendre des engagements.

Le SJEN est d'avis que la nouvelle disposition constitutionnelle nécessitera, pour sa mise en œuvre, des adaptations législatives et réglementaires.

Selon le SJEN, il pourrait être nécessaire d'identifier les personnes soumises à l'obligation et les exceptions – handicap, nouveaux arrivants, départ en cours d'année, séjour temporaire à l'étranger, et autres – d'examiner les activités relevant de l'enseignement et de la formation obligatoire, celles pouvant y être assimilées ou les exceptions – formations non certifiantes, par exemple en matière de sport ou d'arts, séjours « au pair », linguistiques ou humanitaires –, de circonscrire l'obligation minimale d'enseignement ou de formation et de définir les mesures d'accompagnement et leurs bénéficiaires.

Une partie des commissaires souligne que les considérations du SJEN portent sur des aspects marginaux de la mise en œuvre du projet de décret, aspects qui pourront être réglés en aval du processus législatif.

Le SJEN se demande s'il ne serait pas préférable de prévoir un délai pour l'entrée en vigueur de la nouvelle disposition, ce qui permettra au Grand Conseil de mener à bien le travail législatif nécessaire et au Conseil d'État de rédiger les dispositions réglementaires de manière à ce que, lorsque la formation obligatoire jusqu'à la majorité figurera dans la Constitution, elle puisse aussi immédiatement se concrétiser.

Une partie des commissaires considère que le travail législatif et réglementaire additionnel évoqué par le SJEN est relativement simple et peut être conduit parallèlement au processus législatif lié au décret constitutionnel.

De fait, comme le DEF se fait fort d'avoir déjà pris toutes les dispositions qui s'imposent pour répondre aux différents cas évoqués dans sa présentation (cf. ci-dessus), la mise en œuvre pourrait se faire sans délai ou dans un délai relativement court. La commission a examiné plusieurs variantes de l'article 3 :

- « son acceptation par le peuple » (**variante 1**) ;
- « l'expiration d'un délai de deux ans après son acceptation par le peuple » (**variante 2**) ;
- « l'expiration d'un délai de trois ans après son acceptation par le peuple » (**variante 3**) ;
- « l'expiration d'un délai de quatre ans après son acceptation par le peuple » (**variante 4, préconisée par le SJEN**).

Par 11 voix contre 2, la commission a retenu la variante 4.

Le projet de décret modifié par la commission Éducation lors de ses travaux se présente ainsi :

Article premier *La Constitution de la République et Canton de Neuchâtel (Cst. NE), du 24 septembre 2000, est modifiée comme suit :*

Art. 34, al. 1, let. a

¹Dans les limites de leurs compétences et en complément de l'initiative et de la responsabilité des autres collectivités et des particuliers, l'État et les communes prennent des mesures permettant à toute personne :

a) de se former et de se perfectionner selon ses aptitudes et ses goûts. La formation est obligatoire jusqu'à l'âge de la majorité au moins. Après la scolarité obligatoire, elle peut avoir lieu sous forme d'enseignement ou en milieu professionnel ou, dans des cas exceptionnels, prendre la forme d'un accompagnement ;

Art. 2 *Le projet de décret est soumis au vote du peuple.*

Art. 3 *¹Le présent décret entre en vigueur à la date fixée par le Conseil d'État, mais au plus tard à l'expiration d'un délai de quatre ans après son acceptation par le peuple.*

²Le Conseil d'État pourvoit, s'il y a lieu, à sa promulgation et à son exécution.

6. CONSÉQUENCES FINANCIÈRES ET CONSÉQUENCES SUR LE PERSONNEL

(art. 160, al. 1, *let. d*, OGC)

Le projet de décret en lui-même n'a pas d'incidences sur les finances et le personnel de l'État. Toutefois, le dispositif découlant du décret entraînera, selon l'estimation du Conseil d'État, une dépense de l'ordre de 950'000 francs par année, pour les raisons exposées ci-dessus, au point 4.3. Le Conseil d'État souligne néanmoins, dans sa note du 2 octobre 2020 adressée à la commission Éducation, que « des incidences financières positives, à long terme toutefois, pourraient intervenir sur le domaine de l'aide sociale et ainsi contribuer à une baisse des charges de l'État. ». Ces potentielles incidences financières positives ne sont ni chiffrées ni chiffrables.

7. MAJORITÉ REQUISE POUR L'ADOPTION DU PROJET DE DÉCRET

(art. 160, al. 1, *let. e*, OGC)

Après débat en commission et suivant l'avis du service juridique de l'État, la commission a conclu que l'adoption du projet de décret révisant la Constitution requiert la majorité simple, car il n'entraîne pas, en lui-même, de dépenses nouvelles, malgré les réserves émises par le Conseil d'État (ci-dessus, points 4.3 et 6) relatives au coût estimé du dispositif nécessaire à la mise en œuvre du décret en cas d'acceptation par le peuple de la révision constitutionnelle. C'est alors et alors seulement que se posera la question d'une majorité qualifiée.

8. INFLUENCE DU PROJET SUR LA RÉPARTITION DES TÂCHES ENTRE L'ÉTAT ET LES COMMUNES

(art. 160, al. 1, *let. f*, OGC)

Le projet de décret soumis n'a aucune influence sur la répartition des tâches entre l'État et les communes.

9. CONFORMITÉ AU DROIT SUPÉRIEUR (art. 160, al. 1, *let. g*, OGC)

Le projet de décret soumis est conforme au droit supérieur. Une disposition similaire a d'ailleurs été adoptée dans la nouvelle Constitution de la République et Canton de Genève, du 14 octobre 2012, et a obtenu la garantie fédérale le 20 mars 2014 (FF 2014 2907).

10. CONCLUSION

Après avoir étudié le projet de décret modifié, la commission l'a finalement refusé, par 8 voix contre 6, en date du 20 octobre 2020.

Par 9 voix contre 6, la commission recommande au Grand Conseil de n'entrer en matière ni sur le projet de décret du groupe PopVertsSol 18.105, ni sur le projet de décret élaboré par ses soins, figurant au chapitre 5 du présent rapport.

La commission a décidé de renvoyer le projet de décret à la commission législative pour qu'elle ait l'occasion de se prononcer sur un objet relevant de sa compétence.

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

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

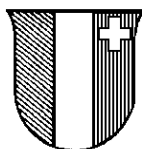
Veillez agréer, Monsieur le président, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre considération distinguée.

Neuchâtel, le 17 novembre 2020

Au nom de la commission Éducation :

La présidente,
S. BLUM

Le rapporteur,
J.-J. AUBERT



**B. Rapport de la commission législative au Grand Conseil
concernant
le projet de décret du groupe PopVertsSol 18.105
portant modification de la Constitution
de la République et Canton de Neuchâtel (Cst.NE)
(Pour une formation obligatoire
jusqu'à l'âge de la majorité au moins)**

(Du 19 janvier 2021)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

1. COMPOSITION DE LA COMMISSION

La commission a siégé dans la composition suivante:

Président	M. Jean-Jacques Aubert
Vice-président	M. Christophe Schwarb
Rapporteure	M ^{me} Corine Bolay Mercier
Membres	M. Alexandre Houlmann
	M. Thomas Facchinetti
	M. Baptiste Hunkeler
	M. Romain Dubois (<i>en remplacement de M. Jonathan Greillat</i>)
	M. Xavier Challandes
	M ^{me} Zoé Bachmann
	M. Fabio Bongiovanni
	M ^{me} Béatrice Haeny
	M. Michel Zurbuchen
	M. Michel Robyr (<i>en remplacement de M. Jean-Daniel Jeanneret-Grosjean</i>)
	M. Hugues Scheurer
	M ^{me} Estelle Matthey-Junod

1. TRAVAUX DE LA COMMISSION

La commission a examiné le rapport de la commission Éducation en date du 16 décembre 2020. Elle a adopté son rapport lors de sa séance du 19 janvier 2021.

Le secrétaire général du Département de l'Éducation et de la famille ainsi que la cheffe du service des formations postobligatoires et de l'orientation (SFPO) et un collaborateur du service juridique (SJEN) ont participé aux travaux de la commission.

2. CONCLUSION

La commission législative a pris connaissance des travaux menés par la commission éducation. Vu les travaux approfondis menés par cette commission, la commission législative décide de ne pas ouvrir un nouveau débat, qui n'apporterait pas de nouveaux

éléments. La commission législative prend donc acte du rapport de la commission éducation et décide de ne pas prendre position sur ce rapport.

Veillez agréer, Monsieur le président, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre considération distinguée.

Neuchâtel, le 19 janvier 2021

Au nom de la commission législative :

Le président,
J.-J. AUBERT

La rapporteure,
C. BOLAY-MERCIER