

Rapport du Conseil d'État au Grand Conseil

(Du 3 juillet 2023)

PROPOSITIONS DE LA COMMISSION PARLEMENTAIRE**Projet de loi instituant un fonds pour l'apprentissage et le perfectionnement professionnel (LFAPP)**

La commission législative,

composée de M^{mes} et MM. Manon Freitag (présidente), Cloé Dutoit (vice-présidente), Corine Bolay Mercier, Sarah Blum, Céline Dupraz, Céline Barrelet, Antoine de Montmollin, Fabio Bongiovanni, Béatrice Haeny, Romain Dubois, Damien Humbert-Droz, Alexandre Brodard (en remplacement de Sophie Rohrer) et Daniel Berger,

soutenue dans ses travaux par Sandrine Wavre, assistante parlementaire,

fait les propositions suivantes au Grand Conseil :

Commentaire de la commission

La commission législative a traité du rapport 23.019 durant cinq de ses séances, soit les 24 octobre et 18 décembre 2023, ainsi que les 30 janvier, 23 février et 15 mars 2024, en présence de la cheffe du Département de la formation, des finances et de la digitalisation (DFFD), de son secrétaire général adjoint, de la cheffe du service de la formation postobligatoire et de l'orientation (SFPO), du chargé de projet du SFPO, ainsi que de la cheffe du service juridique (SJEN).

Le canton de Neuchâtel possède deux fonds liés à la formation professionnelle : le fonds pour la formation et le perfectionnement professionnel (FFPP) et le fonds d'encouragement à la formation professionnelle initiale en mode dual (FFP). Ces deux fonds visent des objectifs identiques, à savoir la promotion et le soutien à la formation professionnelle et l'augmentation du nombre de places d'apprentissage en mode dual dans le canton. Par conséquent, après avoir pesé les avantages et inconvénients de la création d'un fonds unique, les divers partenaires de la formation professionnelle, les milieux économiques, institutionnels et syndicaux ainsi que le Conseil d'État proposent unanimement de fusionner ces deux fonds et de créer un fonds pour l'apprentissage et le perfectionnement professionnel (LFAPP).

Ces deux fonds reposent sur des bases légales distinctes ([LFFPP](#) et [LFFD](#)) et ont des statuts juridiques différents : le FFD est un fonds de l'État et ne possède pas de personnalité juridique propre, comme c'est le cas pour le FFPP. Les mécanismes décisionnels sont également différents, tandis que les prestations offertes par ces deux fonds se ressemblent.

Fonds pour la formation et le perfectionnement professionnel

Le FFPP a pour but de revaloriser la formation professionnelle et de promouvoir la formation continue. Il est alimenté par une cotisation patronale calculée sur la masse salariale à hauteur de 0,087% depuis le 1^{er} janvier 2016. Le prélèvement de cette cotisation permet de répartir la charge liée à la formation entre toutes les entreprises et institutions du canton.

Depuis plusieurs années, le FFPP fait face à des difficultés de prévisions budgétaires liées à l'évolution du nombre d'apprenti-e-s et du domaine des cours interentreprises (CIE). À ces difficultés s'ajoute la hausse du coût moyen suisse des CIE par profession. Pour

rappel, ce coût est déterminé sur la base des demandes des organisations du monde du travail (OrTra) et validé par la Conférence suisse des offices de la formation professionnelle (CSFP). Bien que ces difficultés aient pu être surmontées, l'équilibre financier du FFPP demeure incertain.

Fonds d'encouragement à la formation professionnelle initiale en mode dual

Créé en 2020, le FFD poursuit les mêmes objectifs que le FFPP. S'agissant d'un fonds étatique, il est géré par le service des formations postobligatoires et de l'orientation (SFPO). Ce fonds a pour origine le constat d'un taux particulièrement élevé d'élèves en formation professionnelle à plein temps et le coût que ce ratio représente pour le canton. Fort de ce constat, le Conseil d'État a décidé d'encourager la dualisation de la formation professionnelle initiale et de créer un fonds *ad hoc* (cf. rapport 18.044), alimenté à sa création à hauteur de 0,58% de la masse salariale des entreprises formatrices puis à 0,45% en 2023, 0,42% en 2024 et 0,42% au maximum dès 2025.

Création d'un fonds unique : fonds pour l'apprentissage et le perfectionnement professionnel (LFAPP)

Ce nouveau fonds ferait l'objet d'un seul prélèvement sur la masse salariale et serait rattaché juridiquement à l'État, dépourvu de personnalité juridique propre et géré par le SFPO, tout comme l'était le FFD. Un conseil de gestion du fonds serait assuré par du personnel spécialisé rattaché au SFPO. Le taux de contribution serait d'abord fixé à 0,537%. Il baisserait à 0,507% dès 2025 et diminuerait encore lorsque le taux de dualisation atteindra 85%.

Les travaux en vue d'une telle fusion ont été menés sous la supervision d'un comité de pilotage (COPIL) incluant des représentant-e-s des milieux économiques, institutionnels et syndicaux. Ce rapport, avant tout technique, vise donc à rassembler deux lois existantes en une.

Le projet de fusion et donc de rationalisation des ressources à disposition de la formation professionnelle a été bien accueilli par les différents groupes politiques, qui ont rapidement accepté l'entrée en matière. Différentes interrogations se sont toutefois manifestées ; notamment en lien avec la mise en œuvre de cette fusion, son financement ainsi que la gouvernance de la nouvelle entité. Le SFPO s'est montré rassurant, confirmant que l'équilibre financier dépendra des résultats opérationnels et non de la fusion des fonds en tant que telle. Parmi les interrogations, plusieurs ont fait l'objet d'amendements, dont la teneur se trouve dans les pages suivantes. Ayant fait l'objet de discussions nourries, les amendements concernant le plafonnement de la contribution en faveur des centres d'apprentissage¹ et la représentation syndicale au sein du nouveau conseil de gestion ont divisé la commission.

Entrée en matière (art. 171 OGC)

À l'unanimité des membres présents, la commission propose au Grand Conseil d'entrer en matière sur ce projet de loi et de la modifier comme suit :

¹ La définition des centres d'apprentissage figure à l'article 2, alinéa 2, de [la directive du FFPP relative au subventionnement de fonctionnement des centres d'apprentissage](#). L'article 2, alinéa 4, de [la directive du FFPP relative au subventionnement de fonctionnement des centres d'apprentissage](#) fait la distinction entre centre interne et externe.

Projet de loi et amendements

Projet de loi du Conseil d'État	Amendements que la commission propose d'accepter (art. 172 OGC)
<p><i>Article 3</i> Objectifs</p> <p>Art. 3 Le fonds encourage et incite à la formation, principalement en mode dual :</p> <p>a) en octroyant des primes aux entreprises et institutions formatrices au sens de l'article 50, alinéa 1, de la loi sur la formation professionnelle (LFP), du 22 février 2005, et qui forment des apprenti-e-s dans le canton ;</p> <p>b) en participant au financement de la formation à la pratique professionnelle initiale dispensée par l'établissement scolaire public de la formation professionnelle du canton (art. 9) ;</p> <p>c) en contribuant au financement des cours interentreprises des apprenti-e-s, en mode dual, sous contrat d'apprentissage neuchâtelois ;</p> <p>d) en contribuant au financement du fonctionnement de centres d'apprentissage dans le canton accueillant des apprenti-e-s, en mode dual, sous contrat d'apprentissage neuchâtelois ;</p> <p>e) en octroyant d'autres prestations visant à soutenir et renforcer la formation en mode dual et le perfectionnement professionnel ;</p> <p>f) en revalorisant la formation professionnelle et le perfectionnement professionnel ;</p> <p>g) en promouvant la formation continue ;</p> <p>h) en soutenant les formations pratiques ;</p> <p>i) en promouvant et en soutenant la formation en entreprise ou en institution ;</p> <p>j) en encourageant les actions innovantes dans le domaine de la formation professionnelle, des formations pratiques et du perfectionnement professionnel.</p>	<p>Amendement de la commission <i>(initialement déposé par les groupes socialiste et VertPOP)</i></p> <p>Article 3, lettre d</p> <p>d) en contribuant au financement du fonctionnement de centres d'apprentissage dans le canton accueillant des apprenti-e-s, en mode dual, sous contrat d'apprentissage neuchâtelois. <u>Le montant alloué ne doit pas excéder 3% du total des contributions.</u></p> <p>Accepté par 7 voix contre 6.</p>

Projet de loi du Conseil d'État	Amendements que la commission propose d'accepter (art. 172 OGC)
<p><i>Article 15</i> Nomination et composition</p> <p>Art. 15 ¹Le Conseil de gestion est nommé par le Conseil d'État au début de chaque législature.</p> <p>²Le Conseil de gestion est composé de huit membres représentant :</p> <ul style="list-style-type: none"> a) l'État (deux personnes) ; b) les employeuses et employeurs (quatre personnes) ; c) les employeuses et employeurs institutionnels (une personne) ; d) les syndicats (une personne). 	<p>Amendement de la commission <i>(initialement déposé par les groupes socialiste et VertPOP)</i></p> <p><i>Article 15, alinéa 2, lettre d</i></p> <p>²Le Conseil de gestion est composé de <u>neuf</u> membres représentant :</p> <ul style="list-style-type: none"> d) les syndicats (<u>deux</u> personnes). <p>Accepté par 8 voix contre 5.</p>
<p><i>Article 16</i> Compétences</p> <p>Art. 16 Le Conseil de gestion est responsable de la gestion générale du fonds et exerce, en particulier, les compétences suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> a) se prononcer et préavisier les directives relatives aux montants par profession et par année d'apprentissage, des prestations octroyées aux entreprises et institutions formatrices, dans les limites des articles 6 à 8, et compte tenu des dispositions d'exécution du Conseil d'État ; b) prendre position sur la modification du taux envisagée par le Conseil d'État en application de l'article 22 ; c) préavisier le projet de budget et la présentation des comptes ; d) préavisier les décisions du service ; e) établir un rapport annuel de gestion à l'intention du Conseil d'État ; f) se prononcer à titre consultatif sur les dispositions d'exécution de la présente loi. 	<p>Amendement de la commission <i>(initialement déposé par les groupes socialiste et VertPOP)</i></p> <p><i>Article 16, lettre e</i></p> <ul style="list-style-type: none"> e) établir un rapport annuel de gestion (<i>suppression de : à l'intention du Conseil d'État</i>). <p>Accepté à l'unanimité.</p>

Commentaire des amendements déposés

Article 3, lettre d

L'amendement à l'article 3, lettre *d*, a pour but de plafonner le financement de centres d'apprentissage. Actuellement, le FFPP perçoit environ 6 millions de francs de la part des entreprises (0,087% de la masse salariale), dont 1 million de francs sont versés aux centres d'apprentissage (art. 3, LFFPP).

Le FFD prélève environ 32 millions de francs par année (0,42% de la masse salariale). Fixé à 0,58% de la masse salariale en 2020, ce taux a été réduit à 0,45% en 2023, à 0,42% en 2024 et à 0,42% au maximum dès 2025. La décision de réduire le taux a été prise par le Grand Conseil lors de sa session du 7 décembre 2022 et l'article 17 de la LFFD a été modifié en conséquence par voie d'arrêté.

Comme il est prévu de fusionner les deux fonds et que la somme à disposition sera *de facto* plus conséquente, les groupes socialiste et VertPOP ne souhaitent pas que le pourcentage alloué aux centres de formation privés excède ce qui est octroyé actuellement, afin que l'argent serve toujours aux autres missions fondamentales du futur fonds. Dès lors, si le pourcentage prélevé sur la masse salariale baisse, la somme allouée aux centres d'apprentissage privés doit aussi baisser.

Le Conseil d'État s'oppose à cet amendement sur le principe car le but de ce rapport était de fusionner techniquement deux fonds et pas de revoir les règles. Sur le fond, il s'oppose car il souhaite maintenir le financement des centres d'apprentissage, notamment afin de pallier la pénurie de places d'apprentissage dans le domaine technique.

Le Conseil d'État voit deux risques majeurs dans cet amendement soit :

- les centres d'apprentissage pourraient considérer le taux de 3% comme un acquis ;
- ce taux pourrait s'avérer insuffisant en cas d'augmentation massive du nombre de jeunes en formation en mode dual dans les métiers techniques.

Pour rappel, les centres d'apprentissage ne sont pas des écoles, la formation théorique (culturelle générale et les branches spécifiques à la profession) étant dispensée au CPNE, mais destinée à l'acquisition des bases pratiques fondamentales.

La minorité de la commission partage l'avis du Conseil d'État et s'oppose à cet amendement. Les auteur-e-s de cet amendement précisent que le but n'est pas de mettre un frein au financement des centres de formation privés, ni de fixer un montant dans la loi, mais bien de ne pas excéder un pourcentage. D'autres missions sont attribuées à ces deux fonds qui ne doivent pas être prétéritées par le financement du CAAJ et des autres centres de formation privés en cas de fusion.

Article 3, lettre k

À l'article 3, lettre *k*, cette proposition a pour finir été retirée compte tenu du dépôt d'une initiative populaire. Des amendements avaient initialement été déposés par les groupes VertPOP et socialiste demandant l'instauration d'une commission tripartite composée des syndicats, des associations patronales et de l'État chargée d'effectuer des contrôles annoncés sur les lieux d'apprentissage afin de garantir le bien-être et les droits des apprenti-e-s et d'une légère augmentation du taux de contribution des employeuses et employeurs afin d'assurer le financement de ladite commission. Le Conseil d'État est d'avis que l'amendement n'est pas pertinent étant donné que des contrôles annoncés ont déjà lieu et que les travaux parlementaires inhérents à l'initiative populaire vont encore avoir lieu.

Dans un esprit de consensus, les auteur-e-s du projet sont d'accord de retirer cet amendement à condition qu'il soit mentionné dans le rapport de commission que ce dernier est retiré non pas parce qu'il ne répond pas à un réel besoin, mais bel et bien parce que le débat va bientôt avoir lieu lors du traitement de l'initiative populaire.

Article 15, alinéa 2, lettre d

La fusion des deux fonds diminuera de facto le nombre et la représentativité des membres constituant le conseil de gestion. De plus, les auteur-e-s de cet amendement estiment qu'il y a une disproportion entre la représentation des milieux patronaux et la représentation des travailleuses et travailleurs, raison pour laquelle cet amendement propose d'attribuer un siège supplémentaire aux syndicats.

La cheffe du DFFD indique que les deux conseils de gestion ne sont pas constitués de la même manière. Le FFPP comprend deux représentant-e-s syndicaux-ales, contrairement au FFD. Or, le COPIL en charge la fusion des deux fonds a validé le fait de ne proposer qu'un-e représentant-e syndical-e. Pour rappel, le rapport du Conseil d'État a été soumis aux deux conseils de gestion des deux fonds.

L'Union syndicale cantonale neuchâteloise (USCN) constate que la répartition des sièges proposée dans le conseil de gestion n'est pas équilibrée. Octroyer un seul siège aux syndicats sur les huit est insuffisant au regard de la représentation des employeurs. Par conséquent, l'USCN adhère à l'amendement des groupes socialistes et VertPOP. Cette augmentation de sièges permettrait par ailleurs d'avoir une représentation des travailleuses et travailleurs du secteur privé (UNIA) et du secteur public (SSP). Cette augmentation de sièges permettrait également d'équilibrer la représentation patronale et syndicale sans préjudice au fonctionnement du conseil de gestion. Quant à la Fédération neuchâteloise des entrepreneurs (FNE), elle peine à comprendre l'intérêt d'octroyer un deuxième siège aux syndicats, même si elle comprend l'objectif, le moyen n'est pas le bon. Il s'agit d'un organe de gestion de fonds ne définissant pas les conditions-cadres de la formation professionnelle.

Article 16, lettre e

L'amendement à l'article 16, lettre e, a pour but d'élargir les destinataires du rapport de gestion du nouveau fonds et ainsi de disposer de davantage d'informations sur la gestion du fonds. Actuellement, les deux fonds établissent un rapport annuel. Certains membres de la commission s'interrogent toutefois sur la pertinence d'un rapport annuel à l'attention spécifique du Conseil d'État et/ou du Grand Conseil et proposent, afin de limiter la charge pour les services de l'administration, de prévoir un rapport par législature. En conséquence et après discussion, il est admis que le rapport annuel de gestion fasse office d'élément largement diffusé et reprenant les éléments de l'année passée sous revue pour l'information des autorités politiques et du grand public.

Vote final

Par 10 voix et 3 abstentions, la commission propose au Grand Conseil d'accepter ce projet de loi amendé selon ses propositions.

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

À l'unanimité, la commission propose au bureau du Grand Conseil que le projet soit traité par le Grand Conseil en débat libre.

À l'unanimité, la commission a adopté le présent rapport le 15 mars 2024.

Motion dont le Conseil d'État propose le classement

Par 7 voix contre 5 et 1 abstention, la commission propose au Grand Conseil de refuser le classement de la motion du groupe socialiste 20.115, du 21 janvier 2020, "Développer l'offre des formations AFP".

Ce rapport n'avait initialement pas pour vocation d'être politique ; il devait s'agir uniquement d'un rapport technique sur la fusion de ces deux fonds. Selon la majorité de la commission,

le développement des offres AFP n'a donc pas été abordé dans ce rapport et la problématique reste donc ouverte.

Neuchâtel, le 15 mars 2024.

Au nom de la commission législative :

La présidente,
M. FREITAG

Le rapporteur,
D. HUMBERT-DROZ