



Rapport du Conseil d'État au Grand Conseil
en réponse
à la motion 19.116, du 19 février 2019, « Pour un État
exemplaire en matière de mobilité aérienne »

(Du 5 juillet 2021)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

RÉSUMÉ

La motion 19.116 déposée en février 2019 et acceptée par le Grand Conseil le 26 juin 2019 dans une version amendée, tend à l'introduction d'une réglementation stricte et systématique visant à réduire, voire interdire le recours au transport aérien pour les déplacements professionnels et de formation des titulaires de fonctions publiques, des élu-e-s, ainsi que pour les voyages d'études.

Une analyse de la situation prévalant en 2018 a démontré que les voyages effectués par voie aérienne au sein de l'administration étaient très rares. Le Conseil d'État a néanmoins adopté des mesures réglementaires et des directives permettant de limiter de manière stricte, mais pragmatique, le nombre de voyages aériens, qui sont dorénavant conditionnés à des motifs sécuritaires ou à un éloignement rendant peu pertinent un voyage par voie de surface.

1. MOTION DÉPOSÉE

En date du 26 juin 2019, votre autorité acceptait la motion 19.116, amendée après une première version :

19.116

26 juin 2019

Motion Clarence Chollet

Pour un État exemplaire en matière de mobilité aérienne

Le Grand Conseil demande au Conseil d'État d'étudier et de mettre en place les mesures visant à :

- réglementer de manière stricte et systématique la question des déplacements en avion effectués par les membres de l'administration cantonale et des élus ;*
- interdire, sauf circonstances extraordinaires, le recours à l'avion pour les voyages d'études réalisés au sein des écoles neuchâteloises.*

En parallèle, le Grand Conseil demande au Conseil d'État de tout entreprendre pour pousser les institutions publiques neuchâteloises à fixer des limites similaires en usant des leviers incitatifs dont il dispose ainsi que de veiller à sensibiliser chaque année le personnel

de l'administration et les élèves au désastre écologique que représente la mobilité en avion, afin de réduire ces déplacements à leur strict minimum.

Autres signataires: Fabien Fivaz, Joël Desaulles, Johanna Lott Fischer, Doris Angst, Diego Fischer.

2. INVENTAIRE DES DÉPLACEMENTS AÉRIENS (2018)

Afin de donner une réponse adéquate à la motion, le Conseil d'État a tenu à disposer d'une vision globale de la thématique au sein des autorités du canton, de son administration et des écoles.

Ainsi, un inventaire exhaustif des déplacements effectués par voie aérienne durant l'année 2018 par la population visée par la motion a été dressé. Il en ressort que l'administration n'a que très peu recours à la voie aérienne pour ses déplacements professionnels. La question des voyages d'études et autres activités hors cadres des écoles se présente sous un autre jour.

a) Déplacements « ordinaires » pouvant donner lieu à une alternative par voie de surface.

Sur 45 déplacements aériens effectués au total, seuls 26 concernaient des destinations éloignées de moins de 1200 kilomètres.

b) Déplacements « spéciaux » ne pouvant être réalisés que par voie aérienne pour des raisons légales.

24 vols ont été réalisés vers des pays d'Europe et 22 vers l'Afrique dans le cadre de procédures de refoulement. Il n'est pas imaginable pour des raisons légales ou sécuritaires de remettre en question le choix de ce mode de transport pour ces déplacements particuliers.

c) Voyages d'études et autres activités scolaires hors-cadre

C'est un nombre important de trajets aériens qui étaient accomplis chaque année puisque des classes entières étaient concernées. Aucune analyse de détail n'a été réalisée car le Conseil d'État a d'emblée identifié que des mesures devaient être prises en priorité pour ces activités.

3. MESURES PRISES PAR LE CONSEIL D'ÉTAT

3.1. Limitation des déplacements aériens

Même si la crise de la Covid-19 a réduit de manière drastique les déplacements aériens, le Conseil d'État a adopté diverses mesures. La question des voyages d'études a rapidement été réglée par voie de directive alors que celle des déplacements des titulaires de fonctions publiques et des élu-e-s l'est désormais par l'introduction de dispositions réglementaires.

a) Déplacements « ordinaires » pouvant donner lieu à une alternative par transport routier et/ou ferroviaire.

Après un examen attentif de différentes options visant à éviter le recours à l'avion pour les trajets courts, le Conseil d'État a abandonné le critère de la distance au profit d'une notion plus pertinente de temps de déplacement comparés. En effet, il existe des destinations éloignées et pourtant accessibles très rapidement par voie de surface et des destinations proches géographiquement mais difficilement atteignables sans recours à la voie aérienne.

Même si le principe veut que le transport routier et/ou ferroviaire constitue la règle, le Conseil d'État estime qu'un surplus comparatif de temps de transport dépassant 2 heures par trajet (aller ou retour départ Neuchâtel, transferts et procédures d'enregistrement comprises) peut exceptionnellement justifier un recours au transport aérien. Cas échéant, une demande d'autorisation dûment motivée doit être déposée par l'intéressé-e à l'autorité compétente (département concerné pour les titulaires de fonctions publiques). Il est par ailleurs prévu que si le déplacement est accepté, son remboursement correspond, sauf circonstances exceptionnelles, au tarif de la classe économique.

Les dispositions réglementaires ont été adaptées dans ce sens avec une entrée en vigueur au 1^{er} juillet 2021. Les modifications du règlement concernant les indemnités versées aux titulaires de fonctions publiques, du 20 décembre 2002 (RSN 152.511.2), figurent en annexe 1 au présent rapport.

Avec cette solution pragmatique, le nombre déjà restreint de déplacements aériens courts effectués par les élu-e-s, par le personnel administratif et par les enseignant-e-s sera ramené à quelques unités par an. Il pourra encore certainement être réduit à l'avenir avec l'accroissement annoncé de l'offre en trains de nuit.

S'agissant des magistrats du pouvoir judiciaire et du pouvoir législatif, les dispositions légales et réglementaires actuelles renvoient à la réglementation de la fonction publique qui s'applique par analogie ; seule la question de la compétence décisionnelle devra être réglée par les autorités compétentes. Par ailleurs, le Conseil d'État adoptera prochainement un arrêté reprenant pour ses propres déplacements les mêmes principes que ceux applicables aux titulaires de fonctions publiques.

b) Déplacements « spéciaux » ne pouvant être réalisés que par voie aérienne pour des raisons légales.

Imposée par des règles légales supérieures ou pour des raisons sécuritaires évidentes, cette catégorie de déplacements aériens ne peut par définition pas faire l'objet de restrictions. Elle concerne d'ailleurs surtout des déplacements relativement longs.

c) Voyages d'études et autres activités scolaires hors-cadre

Une première directive conjointe des deux services compétents de l'administration (service des formations postobligatoires et de l'orientation, SFPO / service de l'enseignement obligatoire, SEO) est entrée en vigueur le 1^{er} février 2020.

Elle stipule que lors des activités scolaires hors-cadre collectives (camps de ski, camps verts, voyages de fin d'études, échanges, etc.) de l'école obligatoire, du secondaire 2 et tertiaire B, les élèves et les membres du personnel enseignant et de direction qui les accompagnent se déplacent avec un moyen de transport collectif autre que l'avion. Des exceptions ont été prévues pour les déplacements d'une distance supérieure à 1'200 kilomètres, ainsi que pour certains cas particuliers marginaux.

Une adaptation de la directive a été rendue nécessaire car la question des accompagnant-e-s est dorénavant réglée par les dispositions réglementaires générales entrées en vigueur le 1^{er} juillet 2021.

La nouvelle version de la directive, prévoyant un renvoi aux dispositions réglementaires adaptées, est jointe en annexe 2 au présent rapport.

3.2. Institutions publiques neuchâtelaises

Au vu de la large autonomie dont disposent les partenaires institutionnels, publics et parapublics de l'État, une action contraignante sur ces derniers n'est guère envisageable.

Toutefois, les mandats de prestations conclus par l'administration avec ses partenaires comprennent un volet touchant à la durabilité, générant ainsi discussions et sensibilisation sur ce sujet.

Il est également à relever que bon nombre de ces institutions ou administrations entretiennent des liens étroits de collaboration en matière de gestion des ressources humaines avec l'État, et lorsqu'elles ne reprennent pas telles quelles les dispositions applicables, bon nombre d'entre-elles s'en inspirent pour adapter leurs réglementations propres.

3.3. Sensibilisation du personnel de l'administration et des élèves du canton

Le prochain regroupement de l'administration sous l'égide du projet Vitamine permettra de générer plus facilement qu'actuellement des campagnes de sensibilisation sur des sujets tels que la mobilité douce, le développement durable et autres questions environnementales.

Sans attendre, le Conseil d'État se propose d'accompagner la communication des modifications réglementaires touchant à la mobilité aérienne d'un message invitant à une attitude plus responsable des titulaires en matière de développement durable pour leurs voyages privés. Par ailleurs, une sensibilisation à la problématique environnementale sera intégrée aux programmes de formation destinés aux cadres, tout comme aux demi-journées périodiques d'accueil du nouveau personnel de l'administration.

S'agissant des élèves du canton, de nombreuses actions sont entreprises aux différents niveaux de l'enseignement. Ainsi, le Plan d'études romand (PER) donne au corps enseignant neuchâtelois la possibilité d'aborder les problématiques en lien avec le développement durable et plus spécifiquement la protection du climat (consommation énergétique, origine des sources d'énergie, énergie grise, gaspillage et économies d'énergie, gestion des déchets et gaspillage alimentaire, etc.) en partant soit de chaque domaine disciplinaire, soit de la formation générale (périodes réservées à la thématique « Interdépendances sociales, économiques, environnementales »). L'objectif est de contribuer à la formation de l'esprit critique des élèves en développant leurs compétences à penser et à comprendre la complexité de la protection du climat dans ses dimensions sociales, économiques, environnementales, scientifiques, éthiques et civiques.

Pour ce faire, le corps enseignant dispose de différentes ressources mises à disposition sur le portail pédagogique neuchâtelois. Dans les cycles 1 et 2, les enseignant-e-s peuvent de plus recourir à une offre du service de l'énergie et de l'environnement qui propose, gratuitement, 3 animations scolaires distinctes sous forme d'ateliers de 2 heures avec la présence d'un enseignant spécialisé se déplaçant dans les classes. Pendant l'année scolaire 2018/2019, 5'239 élèves (291 animations dans des classes de 3H, 4H, 6H et 7H) ont pu profiter de cette prestation offerte depuis plus de 20 ans et qui reçoit toujours un

bon accueil auprès du corps enseignant et des élèves. La nouvelle LCEn (art. 27) prévoit que les thématiques énergétique et climatique sont traitées dans les écoles du canton.

Au niveau du secondaire 2, différentes activités ou actions de sensibilisation sont menées avec les étudiants et apprentis. Il est possible de citer l'action « écolive », correspondant à une expérience de calcul de l'empreinte écologique – dont celle liée à l'utilisation de l'avion – auprès d'une volée d'élèves du Lycée-Jean-Piaget. L'écologie fait par ailleurs partie du programme cadre de la branche « culture générale » de tous les CFC, alors que l'éducation au développement durable est prise en compte dans l'évaluation de la maturité gymnasiale. Les établissements intègrent ces questions dans des journées thématiques, comme le CPLN qui organise chaque année une semaine sur le développement durable et traite notamment de la protection de l'air. Ce type de semaine sera mutualisé dans les établissements professionnels.

4. INCIDENCES FINANCIÈRES, SUR LE PERSONNEL ET SUR LES COMMUNES

Même si les voyages en train sont généralement plus onéreux que les déplacements aériens, l'impact des restrictions décidées restera marginal sur les finances cantonales et communales (pour les enseignant-e-s) au vu de la faible fréquence des déplacements concernés.

S'agissant du personnel, l'impact de ces mesures sera également très limité puisque les voyages aériens étaient déjà rares.

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

La question environnementale est bien évidemment au cœur du présent rapport.

S'agissant des générations futures, tant les sensibilisations auprès des enfants et jeunes adultes mentionnées au point 3.3 du présent rapport que les restrictions imposées aux voyages d'études contribueront à une prise de conscience et à l'adoption de comportements à long terme plus responsables et respectueux du développement durable.

6. VOTE DU GRAND CONSEIL

Le vote à la majorité simple est requis.

7. CONCLUSION

Afin de répondre de manière adéquate et circonstanciée aux problématiques soulevées par la motion 19.116, et d'atteindre toutes les catégories de personnes visées, le Conseil d'État a adopté plusieurs mesures par voie réglementaire ou de directives.

S'agissant de la sensibilisation des jeunes, la question environnementale est d'ores et déjà abordée à tous les niveaux de l'instruction publique, et le plan climat cantonal présenté courant février par le Conseil d'État abonde dans le sens préconisé par la motion en touchant de nombreux domaines d'influence de l'État.

Ainsi, le Conseil d'État sollicite le classement de la motion 19.116 « Pour un État exemplaire en matière de mobilité aérienne », considérant que les inventaires préalables réalisés et que les réponses apportées satisfont aux objectifs posés.

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

Neuchâtel, le 5 juillet 2021

Au nom du Conseil d'État :

Le président,
L. FAVRE

La chancelière,
S. DESPLAND

DISPOSITIONS RÉGLEMENTAIRES

Modifications du règlement concernant les indemnités versées aux titulaires de fonctions publiques, du 20 décembre 2002, entrées en vigueur le 1^{er} juillet 2021.

Art. 4bis (*nouveau*)

c) utilisation des transports aériens (*nouvelle note marginale*)

¹Tout déplacement en avion doit avoir été préalablement autorisé.

²Il peut notamment être autorisé s'il génère un gain de temps de plus de deux heures par trajet par rapport au transport routier et/ou ferroviaire.

³Le département concerné statue sur les demandes de ses services.

⁴Sauf circonstances exceptionnelles, le remboursement des frais correspond au prix du billet de la classe économique.

ACTIVITÉS SCOLAIRES HORS-CADRE COLLECTIVES

Nouvelle version de la directive du SFPO et du SEO, valable dès le 1^{er} juillet 2021

Directive relative aux déplacements des élèves, des enseignant-e-s et des membres de la direction lors des activités scolaires et des échanges

Principe

Article premier

Lors des activités scolaires hors-cadre collectives (camps de ski, camps verts, voyages de fin d'études, échanges, etc.) de l'école obligatoire, du secondaire 2 et tertiaire B, les élèves et les membres du personnel enseignant et de direction qui les accompagnent se déplacent avec un moyen de transport collectif autre que l'avion.

Déplacements collectifs d'élèves faisant partie du cursus de formation

Art. 2

¹Dans le cadre d'un échange linguistique ou d'un voyage culturel et linguistique, le recours au transport aérien est exceptionnellement possible pour un groupe¹ d'élèves si la distance (aller simple) est de plus de 1200 km².

²Pour les trajets plus courts, des exceptions sont possibles notamment si le voyage doit se faire en compagnie de la classe partenaire de l'échange et qu'elle ne peut effectuer le voyage autrement qu'en avion selon ses propres directives ou si, dans le cadre de conventions de collaboration déjà existantes, le trajet est notablement plus long en temps.

³Dans tous les cas, le service compétent statue, à savoir : le service de l'enseignement obligatoire pour les centres scolaires, les institutions avec classe-s interne-s, les écoles spécialisées et le conservatoire de musique neuchâtelois ; le service des formations postobligatoires et de l'orientation pour le secondaire 2 et le tertiaire B.

Déplacements des membres du personnel enseignant et de direction (sans élèves)

Art. 3

Se référer aux dispositions réglementaires en vigueur (art. 3 et 4 du règlement concernant les indemnités versées aux titulaires de fonctions publiques, du 20 décembre 2002).

Entrée en vigueur

Art. 4

La présente directive entre en vigueur le 1^{er} juillet 2021.

¹ Plus qu'un-e élève

² Référence : trajet le plus court sur ViaMichelin.ch