

Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil
en réponse
à la motion Patrick Herrmann 10.157, du 31 août 2010, "Un
abonnement Onde Verte pour les élèves des écoles"

(Du 18 février 2013)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

RESUME

Et si les élèves du secondaire 2 bénéficiaient d'un abonnement de transports publics à un prix préférentiel de 350 francs par an? Derrière une question simple en apparence se cachent le mécanisme de financement des transports publics et le système des bourses, qui connaissent chacun leurs spécificités.

Le présent rapport précise les éléments à prendre en compte pour l'éventuelle mise en place d'une telle subvention pour les apprenants (lycéens et apprentis) ainsi qu'une simulation financière. La subvention impliquerait une dépense supplémentaire annuelle de 1.610.000 francs dans le domaine des transports publics afin de couvrir la perte de recette de la communauté tarifaire. Avec la législation en vigueur, et plus particulièrement du mécanisme financier du "pot commun", ce montant se répartirait 50%-50% entre l'Etat et les communes. Du côté des bourses, une économie de l'ordre de 200.000 francs pourrait être réalisées (la baisse du prix de l'abonnement de transports publics induit une baisse de l'aide nécessaire).

En sus des arguments financiers, le Conseil d'Etat estime que la mise en place d'une telle subvention ne trouve pas sa justification dans l'aide aux familles en difficultés (elles sont soutenues dans le cadre des bourses, qui permettent de cibler les familles concernées). Ces montants sont également à mettre en regard du nombre d'élèves du secondaire 2 réellement touchés par les réformes menées. A ce jour, ils sont 68.

1. CONTEXTE

1.1. Motion Patrick Herrmann 10.157

En date du 31 août 2011, votre Autorité a adopté la motion Patrick Herrmann 10.157 dont nous rappelons ici la teneur:

10.157

31 août 2010

Motion Patrick Herrmann

Un abonnement Onde verte pour les élèves des écoles

Au vu des restructurations opérées dans le secondaire 2 (lycées et écoles professionnelles) et des déplacements induits pour une part grandissante des élèves, le Conseil d'Etat est prié d'étudier la possibilité d'offrir à chaque élève inscrit dans une école du canton un abonnement général genre "Onde verte" couvrant l'ensemble du canton pour 350 francs par année. Cet abonnement permettrait de ne pas faire de différence entre les étudiants qui ont la chance de pouvoir suivre leur formation dans leur localité de résidence et ceux qui doivent se déplacer. Il limiterait également les coûts pour les familles (étant entendu que les frais de repas à l'extérieur ne sont pas non plus négligeables) qui ne seraient ainsi pas contraintes d'assumer les économies structurelles recherchées par le canton. En outre, à un tel tarif, l'attractivité des transports publics pour les jeunes constituerait une véritable dissuasion à utiliser des moyens de transport individuels.

Cosignataires: F. Jeandroz, C. Maeder-Milz, G. Hirschy, A. Shah, T. Buss, P. Erard, D. de la Reussille, C. Dupraz, D. Angst, A. Houlmann, M. Maire-Hefti, C. Borel, V. Pantillon, T. Bregnard, S. Locatelli, G. Würzler, J.-L. Gyger, B. Nussbaumer, A. Clerc-Birambeau, F. Cuche, C. Fischer, J. Lebel Calame, F. Konrad, J. Hainard, M. Guillaume-Gentil-Henry, S. Fassbind-Ducommun et M. Ebel.

Dans son développement oral, M. le député Patrick Herrmann relevait le hasard du calendrier qui a voulu que la présente motion soit traitée au Grand Conseil en même temps que le dépôt de l'interpellation parlementaire de M. Jacques-André Maire, conseiller national neuchâtelois, "Pour limiter les coûts de transport des personnes en formation". M. le député Patrick Herrmann exposait que la réforme de la scolarité menée par le Conseil d'Etat contraint beaucoup d'étudiants à se déplacer. Il estimait dès lors qu'une partie des économies réalisées par cette réforme se trouve répercutée sur les parents des élèves qui doivent assumer des frais de déplacement plus importants. M. le député Patrick Herrmann relevait un déséquilibre entre les coûts de transport des élèves, selon le lieu d'habitation; il jugeait cette situation peu logique dans un espace qui se définit comme une seule agglomération. D'autres cantons ont choisi la voie d'une aide financière pour le transport des élèves; le cas valaisan était mentionné, où deux tiers des frais de déplacement des élèves du secondaire 2 sont pris en charge par l'Etat.

Le parti libéral-radical indiquait combattre la motion pour plusieurs raisons. Premièrement, le coût d'une telle aide financière est jugé trop élevé (estimé entre 6 et 9 millions de francs). Deuxièmement, l'offre existante n'est pas dissuasive pour se rendre en transports publics sur son lieu de formation. Troisièmement, les élèves des écoles supérieures et des lycées bénéficient d'une formation exempte de frais d'écolage et les apprentis touchent un salaire. Finalement, la charge administrative liée au délivrement d'abonnements à des tarifs préférentiels a été estimée très importante. Une minorité du groupe a toutefois déclaré soutenir la motion estimant que la question méritait d'être étudiée afin de pouvoir se prononcer en toutes connaissances de causes.

Le groupe UDC s'est déclaré opposé à la motion, la jugeant trop dispendieuse et pas nécessaire, d'autres aides financières existant déjà pour les parents d'élèves au revenu modeste. De plus, le groupe refusait l'idée du principe de "l'arrosoir" avec lequel chaque élève pourrait recevoir cette subvention, indépendamment de sa situation.

Le groupe socialiste, estimant que toutes les mesures en faveur des jeunes devaient être appuyées, indiquait soutenir la motion. Le groupe s'est déclaré attentif aux coûts de la formation, qu'ils incombent aux collectivités ou aux familles. La possibilité d'étendre la réflexion aux élèves étudiant hors du canton était également abordée. Globalement, le

groupe socialiste relevait la nécessité d'une étude menée par le Conseil d'Etat afin d'estimer de façon fiable le coût d'une telle mesure, ces évaluations devant permettre un débat plus précis. Finalement, ce groupe relevait que dans le cadre de son analyse, le Conseil d'Etat a la possibilité de formuler des propositions pour parer au problème de la subvention "arrosoir".

Le groupe PopVertsSol indiquait soutenir la motion pour les motifs suivants:

- premièrement, l'encouragement de la vision de l'agglomération passe aussi par la facilitation des déplacements des jeunes;
- deuxièmement, il y a des familles dans ce canton pour lesquelles il est difficile, voire impossible, de payer un abonnement Onde Verte;
- troisièmement, pour pouvoir se déterminer sur l'opportunité d'une telle subvention, il s'agit tout d'abord de mener une étude. Finalement, il ne s'agit pas d'une réelle nouveauté puisque les communes participent déjà aux frais de déplacement de leurs étudiants.

A l'issue du vote du Grand Conseil, la motion Patrick Herrmann "Un abonnement Onde Verte pour les élèves des écoles" était acceptée par 71 voix contre 23.

1.2. Postulat du groupe PopVertsSol 10.138

La question d'une aide financière aux familles, dédiée spécifiquement aux transports des apprenants (lycéens et apprentis), a été abordée par votre Autorité en date du 29 juin 2010, dans le cadre de la discussion du postulat du groupe PopVertsSol, du 25 mai 2010, "Transport des apprentis et étudiants" (10.138). Le texte déposé (voir annexe 1), demandait d'une part, des aménagements dans l'offre de transports publics et d'autre part, d'étudier les possibilités d'aide au financement des transports des étudiants et apprentis. Le Conseil d'Etat déposait un amendement pour supprimer du postulat la question d'une subvention pour les frais occasionnés par les déplacements des élèves. Le gouvernement insistait sur la nécessité de ne pas mélanger deux choses distinctes: l'augmentation de la qualité de l'offre et le subventionnement des transports. Sur ce deuxième point, le Conseil d'Etat relevait que la question d'une aide financière aux familles se fait déjà dans le cadre des bourses allouées.

L'amendement du Conseil d'Etat a été accepté par 59 voix contre 43. Dès lors, c'est le postulat 10.138 dans sa version amendée qui a été soumis au vote du Grand Conseil et accepté par 82 voix contre 5. La question du subventionnement étant écartée, ce postulat n'est pas traité ici. Il fait l'objet d'une demande de classement dans un rapport consacré à la desserte ferroviaire entre Le Locle et Neuchâtel.

1.3. Rapport de gestion 2011 du Conseil d'Etat

S'agissant de la motion Patrick Herrmann 10.157, le rapport de gestion 2011 du Conseil d'Etat indique ceci:

"La question du subventionnement des abonnements Onde Verte par le canton pour les étudiants sera étudiée courant 2012. Une première estimation chiffre cette mesure à 1,5 million de francs par an. Une analyse plus fine sera réalisée tant pour fixer le coût d'une telle mesure que pour identifier ses implications en termes de mobilité et de revenu disponible des ménages. Ces réflexions se feront en parallèle du processus budgétaire. Le Conseil d'Etat pourra donc présenter fin 2012 un rapport au Grand

Conseil traitant de la problématique et proposant le classement de la présente motion."

1.4. Initiative parlementaire déposée par M. conseiller national Jacques-André Maire

En date du 15 septembre 2011, M. le conseiller national neuchâtelois Jacques-André Maire a déposé l'initiative parlementaire intitulée "Pour limiter les coûts de transport des personnes en formation" (voir annexe 2). Cette initiative propose d'introduire dans la loi fédérale du 20 décembre 1957 sur les chemins de fer (LCF; RS 742.101), la possibilité, pour les étudiants des écoles post obligatoires et les apprentis, de bénéficier d'un tarif avantageux pour les transports publics de leur domicile à leur lieu de formation. M. Maire propose que la contribution des familles soit de l'ordre de 200 francs par abonnement.

Par 16 voix contre 6 et 1 abstention, la Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil national a donné suite à l'initiative susmentionnée.

Lors de sa séance du 26 novembre 2012, le Conseil national a traité l'initiative "Pour limiter les coûts de transport des personnes en formation" et a décidé de ne pas y donner suite, par 85 voix contre 70.

1.5. Délimitation du champ d'étude

La présente analyse, se référant au texte de la motion, prend en compte les élèves du canton inscrits dans une école du degré secondaire 2. Dès lors, cela implique que le domicile légal des parents de l'apprenant se situe dans le canton, tout comme l'école qu'il fréquente (indépendamment du lieu de l'entreprise formatrice, pour les apprentis).

Selon le domaine de formation, les cours professionnels — que ce soit pour un certificat fédéral de capacités (CFC) ou une attestation fédérale de formation professionnelle (AFP) — ont lieu dans le canton dans l'un des trois centres suivants:

- Centre interrégional de formation des Montagnes neuchâtelaises (CIFOM), à La Chaux-de-Fonds ou au Locle;
- Centre professionnel du Littoral neuchâtelois (CPLN), à Neuchâtel;
- Centre cantonal de formation professionnelle des métiers du bâtiment (CPMB), à Colombier.

Il est à noter que pour certaines professions, les cours ont lieu hors du canton. Dans ce cas, l'apprenti domicilié à Neuchâtel n'a pas le choix de quitter le canton pour sa formation. Ces apprentis n'ont pas été pris en compte dans le cadre de la présente analyse, conformément au texte de la motion déposée. Pour l'année scolaire 2012-2013, les apprentis étudiant hors du canton étaient au nombre de 764.

S'agissant de la maturité gymnasiale et du certificat de culture générale, ils sont délivrés dans les lycées du canton:

- Lycée Denis-de-Rougemont, à Neuchâtel et Fleurier;
- Lycée Blaise-Cendrars, à La Chaux-de-Fonds;
- Lycée Jean-Piaget, à Neuchâtel.

En conclusion, toutes les filières du secondaire 2, ainsi que les formations visant le raccordement à ces filières, sont prises en compte dans l'analyse. Sont donc intégrés dans les simulations notamment les élèves en classe d'intégration JET ou encore les personnes suivant un préapprentissage.

1.6. Réorganisation du secondaire 2 dans le canton

La motion 10.157 trouve sa justification dans la réorganisation du secondaire 2 menée par le Conseil d'Etat et qui implique des déplacements pour les apprenants. Il convient donc ici de résumer les mesures de relocalisation mises en œuvre au niveau du secondaire 2.

A ce jour, une seule filière du secondaire 2 a été déplacée. Il s'agit de la formation des constructeurs industriels qui a été déménagée de Neuchâtel (CPLN) à La Chaux-de-Fonds (CIFOM). Les apprentis concernés par cette réorganisation étaient de 68 lors de l'année scolaire 2009-2010 (voir rapport 10.018 "CPLN – CIFOM – transfert de filières").

2. LE SYSTÈME D'AIDE FINANCIÈRE AUX FAMILLES DES ÉTUDIANTS ET APPRENTIS

2.1. Le système de bourses à Neuchâtel

Le canton de Neuchâtel offre des bourses d'études ou d'apprentissage à tous celles et ceux qui ont les aptitudes nécessaires à une formation et n'en ont pas les moyens.

La grande majorité des boursiers suivent des formations du secondaire 2 ou du tertiaire. Ce sont en général des personnes en première formation, les cas de reconversion n'étant que rarement de la compétence de l'office des bourses. En 2011, le canton a attribué des bourses à 1646 personnes dont une seule était en seconde formation. Parmi ces boursiers, 1388 d'entre eux, soit 80%, avaient moins de 25 ans.

La bourse est octroyée sous condition de ressources. Entrent dans le calcul les revenus et la fortune du requérant ainsi que ceux de ses parents, voire de son conjoint. La composition familiale (nombre d'enfants, famille monoparentale) est également prise en compte dans le calcul de la bourse.

Les frais de formation sont composés des frais d'écologie, des frais de déplacement entre le domicile et le lieu de formation et des frais de repas pris à l'extérieur du domicile. Pour les personnes en formation devant loger sur le lieu de formation, des frais de logement et de pension sont également pris en compte. Des montants plafonds sont appliqués pour le logement, la pension ou les repas. Des restrictions limitent les frais d'écologie dont une partie peut être ignorée dans le calcul, en particulier l'outillage qui servira au-delà de la formation. Par contre, les frais de déplacement sont pris dans leur intégralité sur la base des tarifs des abonnements annuels offerts par les entreprises de transports publics.

Les bourses couvrant tout ou partie des frais de formation, il est correct d'affirmer que le montant de la bourse est directement influencé par le montant des frais de transport. Une modification des tarifs en vigueur conduirait, dès l'année scolaire suivante, à une évolution des montants des bourses du même ordre; hormis pour les boursiers disposant déjà d'une bourse d'un montant maximum.

Cette affirmation sera encore exacte avec l'introduction prévue en 2013 d'une nouvelle loi sur les aides à la formation (rapport 12.058) qui, en termes de prise en compte des frais

de déplacement, ne devrait pas modifier la pratique. Par contre, sans pour autant changer les principes décrits dans la nouvelle loi décrite ci-dessus, il y aura lieu de porter une attention particulière aux frais de transports lors d'octroi de bourses.

2.2. Les aides spécifiques au transport d'élèves du secondaire 2 dans d'autres cantons

En **Valais**, la législation prévoit que les frais de déplacement des apprentis et étudiants du secondaire du degré 2 soient pris en charge à parts égales par le canton et la commune de domicile, après déduction de la participation parentale. Le règlement d'exécution précise que la part à charge des familles se monte à 1/3 du coût de transport entre le lieu de domicile et le lieu de formation. Dès lors, le canton et la commune de domicile paient chacune 1/3 également. La subvention prend la forme d'un bon qui est envoyé à la rentrée scolaire à tous les parents d'élèves du secondaire 2. Sur présentation de ce bon, l'élève peut obtenir au guichet des transports publics un abonnement à un tarif préférentiel. Le titre de transport choisi doit répondre au mieux aux besoins de déplacements de l'ayant droit et être intransmissible.

Dans le canton de **Genève**, le seul cas d'une aide financière pour les frais de déplacement concerne les apprentis qui suivent une formation n'existant pas dans le canton.

Le canton de **Fribourg** participe également aux frais de transport des apprentis qui effectuent leur formation à l'extérieur du canton (mais uniquement lorsque la formation n'est pas disponible dans le canton). A noter que certaines communes du canton participent aux frais de transport de leurs apprenants et que cette mesure se fait au bon vouloir de ces dernières.

Les cantons du **Jura** et de **Berne** ne connaissent pas de système d'aide financière pour les frais de déplacements des apprentis et étudiants du secondaire 2.

Dans le canton du **Tessin**, la communauté tarifaire propose un abonnement à prix réduit, uniquement pour les apprentis, qui se monte à 50% du tarif habituel. C'est le fonds cantonal pour la formation professionnelle, alimenté conjointement par le canton et l'économie privée, qui prend en charge cette subvention aux frais de déplacement.

3. L'OFFRE DE TRANSPORTS PUBLICS

3.1. Commande et financement de l'offre de transports publics

Conformément à la législation en vigueur¹, la Confédération, l'Etat et les communes indemnisent le transport régulier et professionnel de voyageurs. La contribution des collectivités publiques est destinée à compenser les coûts non couverts selon les comptes planifiés de l'entreprise de transport.

S'agissant du transport régional de voyageurs (TRV), la Confédération et l'Etat sont compétents conjointement pour la commande de l'offre. Dans le canton de Neuchâtel, la part fédérale couvre 51% de l'indemnité pour les lignes reconnues par la Confédération. Dès 2014, si le taux de couverture (recettes voyageurs de la ligne divisées par les coûts complets de la ligne) d'une ligne est inférieur à 10% pour les bus et 20% pour les trains,

¹ Il s'agit principalement de la loi fédérale du 20 mars 2009 sur le transport de voyageurs (LTV, RS 745.1) et les ordonnances qui en découlent.

la Confédération ne participera plus à son financement, estimant que la ligne ne se justifie pas du point de vue de la demande. Plusieurs lignes de bus régionales neuchâteloises sont proches de cette limite, de même que les 2 lignes ferroviaires TransN à voies métriques.

Pour le trafic urbain (TU) — aussi appelé trafic local — l'indemnisation des coûts non couverts revient entièrement à la charge du canton (Etat et communes).

La loi fédérale sur le transport de voyageurs, laisse la possibilité aux cantons ou aux communes de commander d'autres offres, des améliorations d'offre ou des réductions de tarif. Dans ce cas, ils supportent les coûts non couverts de ces offres (LTV, art. 28, al. 4).

La part cantonale des coûts non couverts du TU et du TRV se départissent entre Etat et communes selon le système du "pot commun". Conformément à la loi sur les transports publics, du 1^{er} octobre 1996 (LTP, RSN 765.1), les indemnités sont réparties comme suit:

- pour le TRV, l'Etat prend en charge 46% de la part cantonale de l'indemnité reconnue par la Confédération; les autres indemnités TRV² sont supportées à raison de 50% par l'Etat et de 50% par les communes (art. 29, al.1). Au final, l'Etat prend à sa charge 73% des indemnités cantonales du TRV, les communes 27%.
- pour le TU, la part cantonale est financée à 50% par l'Etat et 50% par les communes (art. 29, al.2).

En outre, la LTP précise les critères pris en compte pour définir la clé de répartition entre les communes: la population et la qualité de desserte (évaluée par le mode de transport, le nombre d'arrêts dans la commune et la cadence) (art. 30).

3.2. Détermination des tarifs

Le but d'une communauté tarifaire est défini dans la LTP: "encourager et faciliter l'accès aux transports publics en offrant un titre de transport unique [...]" (art. 34).

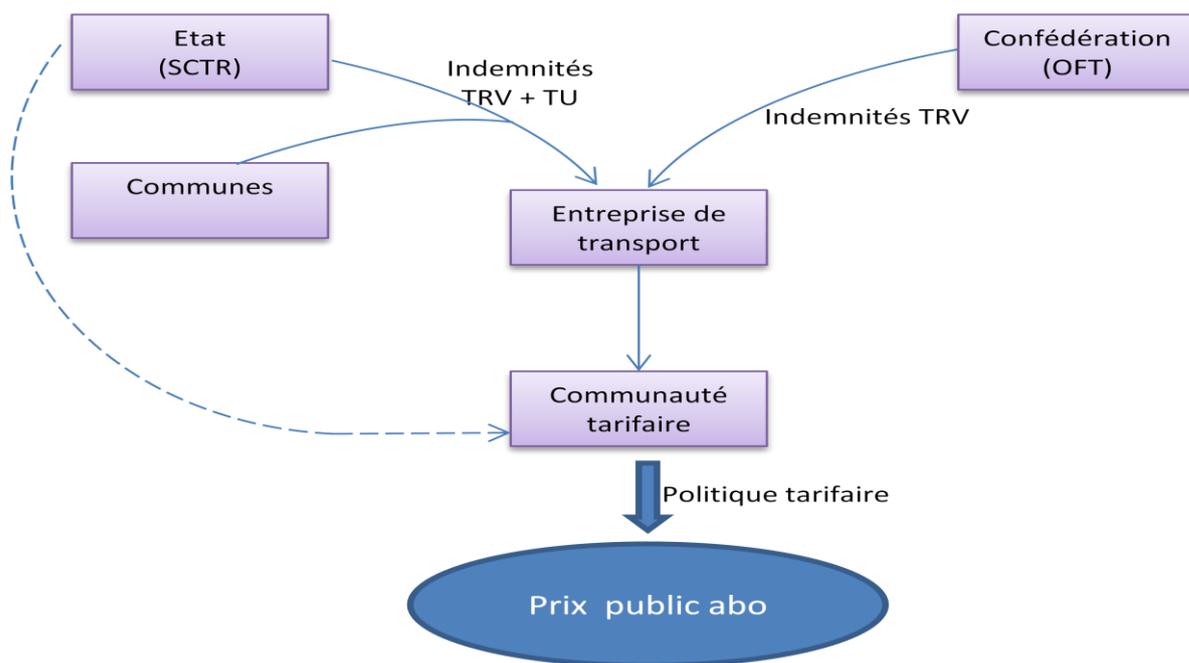
La communauté tarifaire intégrale neuchâteloise (CTNE) — communément appelée Onde Verte — regroupe les entreprises de transports publics actives dans le canton. C'est dans le cadre de cette association d'entreprises que se décident les tarifs qui seront appliqués. Conformément à la loi fédérale sur le transport de voyageurs (LTV, art. 15), les entreprises de transport peuvent décider d'une modification tarifaire, d'assortiments et de prix, indépendamment des adaptations nationales. Si la modification tarifaire proposée ne convient pas au commanditaire, ce dernier peut alors communiquer la réduction du tarif qu'il souhaite voir appliquer sur le réseau. Comme évoqué précédemment, dans ce cas, il supporte l'intégralité des coûts non couverts de cette mesure.

Actuellement, la stratégie retenue par la CTNE est de ne pas augmenter les catégories de titres de transport afin d'avoir une structure de titre cohérente et simple.

Le schéma ci-dessous reprend les différentes étapes et intervenants dans le processus de commande et l'offre et de l'établissement des tarifs.

² Il s'agit du solde de la part cantonale de l'indemnité reconnue par la Confédération (donc 54% de celle-ci) et des autres prestations TRV comme les indemnités d'infrastructure ou le TRV non reconnu par la Confédération.

Figure 1: Schéma de la détermination du prix des abonnements



Légende:

TRV: trafic régional de voyageurs

TU: trafic urbain

4. RÉPONSE À LA MOTION 10.157

4.1. Simulation financière dans le domaine des transports publics

La subvention prise en considération a les caractéristiques suivantes:

- tous les apprentis et étudiants des filières du secondaire 2, ainsi que les formations visant le raccordement à ces filières, peuvent bénéficier de la subvention;
- la subvention s'applique uniquement aux abonnements annuels Onde Verte;
- aucune rétrocession de la subvention n'est prévue en cas d'abandon de la formation en cours d'année scolaire.

Dans le cadre des simulations financières réalisées, plusieurs hypothèses ont été retenues:

- tous les apprentis et étudiants du secondaire 2 ont moins de 26 ans; autrement dit, ils peuvent bénéficier d'un abonnement au tarif Jeune;
- l'ensemble des apprenants disposant d'un abonnement couvrant partiellement le canton avant l'introduction de la subvention prennent un abonnement à 5 zones avec la subvention;
- avec la subvention proposée, tous les étudiants au bénéfice d'un abonnement mensuel passent à un abonnement annuel (le seul au bénéfice d'une subvention);

- compte tenu de l'offre attractive pour les apprentis et étudiants du secondaire 2, le nombre d'abonnements vendus augmente de 6% (cette hypothèse se base sur les calculs d'élasticité-prix de la demande et sur la littérature dans le domaine);
- la baisse des ventes de billets individuels (due au fait que les apprenants disposent d'un abonnement couvrant l'ensemble du canton pour leurs activités de loisirs et autres) est très faible et n'est donc pas prise en compte dans la présente simulation (par ailleurs, cette baisse est en partie compensée par la diminution des personnes voyageant sans titre de transport).

Compte tenu des caractéristiques de la subvention et des hypothèses retenues, une telle subvention impliquerait une charge supplémentaire annuelle de 1.610.000 francs pour les collectivités publiques. Conformément à la législation en vigueur, la Confédération ne participerait pas à cette réduction tarifaire dans le cadre du financement de l'offre de transports publics (il s'agit de coûts non reconnus par la Confédération). Au niveau cantonal, le système du pot commun répartit cette charge à raison de 50% pour l'Etat et 50% pour les communes. Le tableau 1 récapitule la participation financière des collectivités publiques à la réduction tarifaire telle que prévue dans la motion 10.157.

Tableau 1: Répartition de la charge financière induite par la réduction tarifaire pour les élèves de secondaire 2

Collectivité publique	Montant	Remarque
Confédération	0	Conformément à la LTV, art. 28, al. 4
Etat	805.000	Conformément à la LTP, art. 29, al. 1 et 2
Communes	805.000	Conformément à la LTP, art. 29, al. 1 et 2
Coût total de la subvention	1.610.000	

4.2. Simulation financière dans le domaine des bourses

Dans le calcul actuel des bourses figure une aide pour les frais liés à la formation (transport, repas et écolage). Avec l'allocation d'une subvention à l'ensemble des apprenants du secondaire 2, les bourses pourraient réduire leurs prestations en lien avec les frais de déplacement.

Afin de mener cette simulation financière, les bourses allouées pour le secondaire 2 ont été retenues et calculées selon le barème A uniquement (jeune en formation célibataire). Pour l'année 2011-2012, 747 cas ont été pris en considération.

Avec l'introduction d'une subvention pour les frais de transport destinée à tous les apprentis et étudiants du secondaire 2 (telle que décrite précédemment), le montant versé par l'Etat au titre de bourse serait diminué de 200.000 francs par an.

4.3. Conséquence sur le budget de l'Etat

Les incidences financières liées à la prise en charge d'une partie des frais de transport des élèves impliquent tout d'abord une augmentation des charges au service cantonal des transports (SCTR), par le biais des subventions versées aux entreprises de transports (+1.610.000 francs). Avec le mécanisme de répartition des charges entre l'Etat et les communes (pot commun), les recettes inscrites au budget du SCTR vont également augmenter (+805.000 francs). Enfin, comme évoqué ci-dessus, une diminution

des charges à l'office des bourses (OCBE) est prévisible pour un montant de l'ordre de 200.000 francs. Au final, les incidences financières pour l'Etat s'élèvent donc à une augmentation des charges nettes de 605.000 francs par année. Le tableau ci-dessous donne un aperçu des rubriques concernées et des montants déjà prévus dans la planification financière roulante.

Tableau 2: Extrait de la planification financière roulante

Etat au 1er novembre 2012, en millions de francs

Dpt	Centre financier	Rubrique budgétaire	C2011	B2012	B2013	PF2014	PF2015	PF2016
DGT	4011 SCTR	364400 Entreprises de transport	53.1	60.2	60.1	62.0	62.6	63.7
DGT	4011 SCTR	462300 Part communale, entr. transp.	20.9	24.4	24.4	25.1	25.4	25.8
DSAS	6011 OCBE	366715 Bourses form. post-obligat. et continue	2.4	2.4	2.5	2.7	2.7	2.7

Il est important de souligner ici que, s'agissant d'un besoin d'indemnités supplémentaires pour la couverture des coûts non couverts, la mesure prévue dans la motion 10.157 aurait pour effet de détériorer le taux de couverture des lignes. En effet, la facilité tarifaire accordée aux étudiants implique une diminution globale des recettes Onde Verte de 1.610.000 francs. Cette perte de recettes est compensée par une augmentation des indemnités versées aux entreprises de transport du même montant. Le taux de couverture des lignes, les recettes globales de la ligne divisées par les coûts complets, vont diminuer proportionnellement aux pertes de recettes Onde Verte. Or pour la Confédération, ce critère est déterminant à plusieurs niveaux:

- En dessous d'un taux de couverture de 20% pour les lignes de chemin de fer et 10% pour les bus, le financement fédéral n'est pas assuré. Dans le canton de Neuchâtel, plusieurs lignes sont proches de cette limite. La perte d'un cofinancement fédéral sur ces lignes aurait pour conséquence un manque de 2 millions de francs par an au budget du service des transports.
- Dans le cadre de la réforme des chemins de fer 2, la Confédération envisage une étude systématique des lignes ferroviaires n'atteignant pas un taux de couverture jugé suffisant (50%, dans le projet de l'Office fédéral des transports d'octobre 2012). Dans de tels cas, une évaluation serait menée afin de déterminer l'opportunité d'un transfert du rail vers la route. Dès lors, péjorer le taux de couverture des lignes par une réduction tarifaire aurait pour conséquence d'augmenter le nombre de lignes ferroviaires concernées par un éventuel transfert vers le bus.

4.4. Conséquence financière pour les communes

Comme mentionné plus haut (notamment au tableau 1), avec la législation en vigueur, le versement d'une indemnité supplémentaire aux entreprises de transport — afin de couvrir la réduction tarifaire prévue dans la motion 10.157 — aurait pour effet d'alourdir la contribution des communes de 805.000 francs par an.

4.5. Autres implications financières

Le versement d'une subvention induit une charge administrative pour délivrer la subvention et en assurer le contrôle. A ce stade de l'analyse, cette charge n'a pas été chiffrée, mais elle comprend les éléments suivants:

- la manière la plus adéquate pour subventionner les abonnements de transports publics des élèves du secondaire 2 serait de délivrer pour chaque élève un bon permettant d'obtenir un abonnement annuel à un tarif préférentiel auprès de n'importe quel guichet. C'est par ailleurs la méthode retenue dans le canton du Valais.

Cette manière de procéder implique, pour l'école, de délivrer un document supplémentaire à chaque élève (en ayant au préalable vérifié son lieu de domicile), ainsi qu'une information y relative et de gérer les cas d'élèves qui cessent leur formation en cours d'année ou qui rejoignent l'école en cours d'année. A noter que passer par le guichet unique serait un moyen d'alléger la charge administrative pour l'école;

- du côté des entreprises de transport membres de la communauté tarifaire, il s'agit de vérifier l'authenticité des bons présentés lors de l'achat d'un abonnement et d'expédier ces bons au SCTR afin de se faire rembourser le montant du rabais octroyé. Des incidences sur le système de facturation des entreprises sont également à prendre en compte.

4.6. Base légale à la subvention

Selon la loi fédérale sur le transport de voyageurs (LTV) du 20 mars 2009 (RS 745.1), les entreprises de transport public ont l'obligation d'établir les tarifs de leurs prestations. Elles appliquent le tarif de manière identique à tous les voyageurs, mais peuvent conclure des accords particuliers prévoyant des réductions de prix ou d'autres avantages. Des conditions comparables peuvent être consenties aux usagers qui se trouvent dans des situations comparables (art. 15 LTV). Dans le canton de Neuchâtel, selon la loi sur les transports publics (LTP) du 1er octobre 1996 (RSN 765.1), afin d'encourager et de faciliter l'accès aux transports publics, le Conseil d'Etat et les entreprises de transports publics ont conclu une convention qui établit les règles applicables à une communauté tarifaire. L'Etat et les communes subventionnent, sous forme d'indemnités — à raison de 50% chacun — les entreprises pour les coûts non couverts découlant de l'application de la convention (art. 36 LTP). Les subventions au trafic régional et local, font l'objet de clés de répartition bien établies entre l'Etat et les communes (art. 28 et ss LTP).

En outre, l'octroi de toute subvention suppose l'existence d'une base légale suffisante pour son versement (art. 13, al. 1, litt. a) de la loi sur les subventions (LSub) du 1er février 1999 ; RSN 601.8). Or pour l'heure, seule la loi sur l'organisation scolaire (LOS) du 28 mars 1984 (RSN 410.10) prévoit que l'Etat accorde aux communes une subvention de 50%, si des dépenses de transports d'élèves des sept premières années de scolarité obligatoire résultent de mesures d'organisation. Il n'existe en revanche aucune disposition similaire dans la loi sur l'enseignement secondaire supérieur du 19 décembre 1984 (RSN 410.131), ni dans la loi sur la formation professionnelle (LFP) du 22 février 2005 (RSN 414.10).

Aussi, pour que (...) *le Conseil d'Etat [puisse] offrir à chaque élève inscrit dans une école du canton un abonnement général genre "Onde verte" couvrant l'ensemble du canton pour 350 francs par année (...)*, il faudrait asseoir les bases légales nécessaires en modifiant notamment la loi sur l'enseignement secondaire supérieur du 19 décembre 1984 et la loi sur la formation professionnelle (LFP) du 22 février 2005. Par ailleurs, il

faudrait, cas échéant, redéfinir d'entente entre tous les partenaires, la clé de répartition des coûts entre l'Etat et les communes, qui appliquent actuellement les dispositions de la LTP.

5. CONSIDÉRATIONS FINALES

5.1. Redressement des finances

L'introduction d'une subvention pour le transport des élèves a des conséquences financières estimées à 605.000 francs par année pour l'Etat. Dans le contexte d'un retour progressif à l'équilibre budgétaire, de nouvelles charges ne vont pas dans le sens du redressement des finances et d'une amélioration du résultat de la planification financière roulante. Toute nouvelle prestation au sein d'un domaine devrait nécessairement induire des mesures d'amélioration (économies) par rapport aux autres prestations délivrées et dans le cas présent, un redimensionnement de l'offre de transports publics.

Il faut rappeler à ce stade que le Conseil d'Etat avait déjà fait des propositions de redimensionnement qui n'avaient pas été acceptées, par le biais de son rapport 11.007 portant sur les effets de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT) dans le domaine des transports publics.

5.2. Réforme de l'Etat

La subvention présentée dans ce rapport est sans effet sur la réforme de l'Etat. Quant à une éventuelle incidence sur le personnel, elle reste très modeste. Il ne faut toutefois pas négliger la charge administrative liée au délivrement de la subvention, principalement du côté des centres de formation et lycées, comme esquissé au chapitre 4.5.

5.3. Vote du Grand Conseil

Le présent rapport soumet au vote du Grand Conseil le classement de la motion 10.157 et pas la mise en œuvre d'une subvention. Autrement dit, le résultat du vote est sans incidence financière. Dès lors, la majorité qualifiée n'est pas requise.

6. CONCLUSION

La formation des jeunes engendre des frais pour les familles; l'Etat le reconnaît et aide les familles en difficulté financière par le biais de bourses. Une aide destinée spécifiquement aux transports publics aurait pour conséquence de compliquer le système d'aide, puisque celle-ci se ferait par plusieurs canaux. Le système des bourses cherche justement à centraliser et à clarifier les aides versées aux familles des apprenants.

Offrir à tous les élèves du secondaire 2 une aide financière pour les transports publics reviendrait à "arroser" tous les parents d'élèves d'une aide comprise entre 82 francs et 685 francs, selon le type d'abonnement. Offrir une aide ciblée permet au contraire d'allouer un montant supérieur aux familles qui en ont réellement besoin: c'est l'objectif des bourses! Or, appliquer des critères relatifs au revenu afin d'allouer une subvention pour les transports publics complique considérablement le délivrement de la subvention,

qui plus est de façon inutile — car redondante — puisque c'est le rôle de l'office des bourses.

Le Conseil d'Etat souhaite encore souligner sa volonté, dans le cadre de ce rapport, de porter une attention particulière aux frais de transports lors de l'octroi des bourses.

Aujourd'hui, deux tiers des élèves du secondaire 2 disposent d'un abonnement Onde Verte 1-2 zones, pour un prix annuel de 432 francs. Pour ces familles, la subvention proposée leur permettrait une économie de 82 francs par année, soit 7 francs par mois. Ceci serait donc un apport marginal.

Ajoutons encore que la motion trouve sa justification dans la réorganisation de la formation. Or à ce jour, seuls 68 élèves du secondaire 2 ont été déplacés. Une mesure compensatoire de 1.610.000 francs ne se justifie pas, elle est clairement disproportionnée.

Comme l'exige le redressement des finances, pour pouvoir dégager des moyens financiers pour une telle subvention, il conviendrait de faire des économies ailleurs dans le domaine des transports publics. Le Conseil d'Etat a déjà formulé des propositions dans son rapport 11.007. Le gouvernement est d'avis qu'une subvention pour les transports pour les élèves du secondaire 2 ne constitue pas une priorité et qu'à ce titre, elle ne justifie pas un redimensionnement de l'offre pour être financée.

Compte tenu de ce qui précède, le Conseil d'Etat vous invite à classer la motion Patrick Herrmann 10.157, du 31 août 2010, "Un abonnement Onde verte pour les élèves des écoles".

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

Neuchâtel, le 18 février 2013

Au nom du Conseil d'Etat:

Le président,
P. GNEAGI

La chancelière,
S. DESPLAND

POSTULAT DU GROUPE POPVERTSSOL "TRANSPORT DES APPRENTIS ET ÉTUDIANTS", DU 25 MAI 2012 (10.138)**Texte déposé**

Le regroupement des filières de formation oblige un nombre toujours plus important d'étudiants à se déplacer à l'intérieur ou à l'extérieur du canton.

Ces déplacements occasionnent des coûts supplémentaires pour les familles, et pour un certain nombre d'entre elles ces frais supplémentaires sont difficilement supportables. De plus, pour certains étudiants le temps passé dans les transports crée une surcharge de fatigue et péjore le temps qui leur reste pour travailler sur leurs cours.

Ainsi notre groupe demande au Conseil d'Etat d'étudier d'une part les possibilités d'aide au financement de ces transports et d'autre part les éventuels aménagements d'horaire en attendant la mise en place du TransRUN.

Signataires: F. Jeandroz, V. Leimgruber, C. Dupraz, L. Ducommun, M. Ebel, J.-C. Pedroli, N. de Pury, D. de la Reussille, S. Vuilleumier, T. El Kadiri, C. Maeder-Milz, F. Fivaz, V. Pantillon, D. Angst, L. Debrot, P.-A. Thiébaud et D. Ziegler.

Amendement du Conseil d'Etat

1^{er} et 2^e paragraphes: inchangés

3^e paragraphe: Ainsi notre groupe demande au Conseil d'Etat d'étudier d'éventuels aménagements d'horaire en attendant la mise en place de TransRUN (*suppression de "d'une part les possibilités d'aide au financement de ces transports et d'autre part les"*).

Texte adopté

Le regroupement des filières de formation oblige un nombre toujours plus important d'étudiants à se déplacer à l'intérieur ou à l'extérieur du canton.

Ces déplacements occasionnent des coûts supplémentaires pour les familles, et pour un certain nombre d'entre elles ces frais supplémentaires sont difficilement supportables. De plus, pour certains étudiants le temps passé dans les transports crée une surcharge de fatigue et péjore le temps qui leur reste pour travailler sur leurs cours.

Ainsi notre groupe demande au Conseil d'Etat d'étudier les éventuels aménagements d'horaire en attendant la mise en place du TransRUN.

Signataires: F. Jeandroz, V. Leimgruber, C. Dupraz, L. Ducommun, M. Ebel, J.-C. Pedroli, N. de Pury, D. de la Reussille, S. Vuilleumier, T. El Kadiri, C. Maeder-Milz, F. Fivaz, V. Pantillon, D. Angst, L. Debrot, P.-A. Thiébaud et D. Ziegler.

11.471 – INITIATIVE PARLEMENTAIRE JACQUES-ANDRÉ MAIRE "POUR LIMITER LES COÛTS DE TRANSPORT DES PERSONNES EN FORMATION"

Initiative parlementaire

Texte déposé

Conformément à l'article 160 alinéa 1 de la Constitution et à l'article 107 de la loi sur le Parlement, je dépose l'initiative parlementaire suivante:

La loi fédérale du 20 décembre 1957 sur les chemins de fer est modifiée comme suit:

Art. 44bis Personnes en formation

Al.1

Les personnes étant régulièrement inscrites dans une école post obligatoire reconnue ou en apprentissage peuvent bénéficier d'un tarif forfaitaire avantageux pour utiliser les transports publics de leur domicile légal à la localité siège du lieu de formation, ainsi que dans cette localité.

Al. 2

Le Conseil fédéral édite une liste des écoles reconnues et règle les modalités d'application.

Développement

On exige toujours plus de mobilité pour les personnes en formation, qu'elles soient dans les hautes écoles ou en apprentissage.

Je propose donc, à l'instar du système existant en Allemagne, ou par analogie avec la prise en charge des transports des militaires en service, une modification de la loi fédérale sur les chemins de fer. Je demande d'y inscrire le principe d'un abonnement pour apprenant pour le trajet du domicile principal jusqu'au lieu de formation moyennant une contribution forfaitaire de l'ordre de 200 francs par année.

Les réformes du système de formation s'accompagnent de regroupements de filières sur un nombre de sites restreint. Ces mesures de rationalisation ont pour conséquence d'augmenter les déplacements des apprenants, surtout de ceux provenant de régions excentrées, et d'accroître les dépenses des jeunes et de leurs familles.

Alléger le coût de la formation d'un enfant est un acte de politique familiale fort.

La solution proposée a de plus un but incitatif et éducatif pour le développement des transports publics. La modification législative proposée a donc de nombreux avantages, notamment en termes écologiques, sociaux et de formation.

A l'instar des frais de transport publics des militaires en service, qui sont pris en charge par la Confédération (à hauteur de 43 millions de francs pour l'année 2010), je demande que celle-ci assume le subventionnement des déplacements des personnes en formation. Alors que l'évolution démographique provoquera dans les années à venir une importante pénurie de main-d'œuvre qualifiée, notre pays doit

impérativement investir dans la formation pour assurer son avenir économique. Cette initiative parlementaire s'inscrit dans cette logique.

Réponse du Conseil fédéral du 17.08.2011

Les offres de la formation professionnelle supérieure répondent aux besoins de l'économie en professionnels formés de manière adéquate et hautement qualifiés, reflétant ainsi l'image très contrastée des différentes traditions des branches. En raison de l'implication de l'économie, les offres de la formation professionnelle supérieure sont fortement axées sur le marché du travail. La Suisse possède ainsi un système unique de formation au degré tertiaire orienté vers la pratique professionnelle et le marché du travail.

1. Actuellement, il n'existe que des données de base approximatives concernant les coûts et le financement de la formation professionnelle supérieure. Deux sondages effectués sur mandat de l'Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie au cours des années 2008 et 2009 ont révélé de premières tendances.

- Les filières de formation à plein temps des écoles supérieures sont en moyenne soutenues par les pouvoirs publics dans une même mesure que les hautes écoles. La Confédération et les cantons prennent en charge la plus grande part des coûts.
- Les offres de formation en cours d'emploi sont majoritairement financées par les étudiants eux-mêmes. Cela s'explique, d'une part, par le fait que les coûts incombant au prestataire de formation pour ce type de filière sont inférieurs aux coûts des filières de formation à plein temps et que la charge financière des participants pour les frais d'écolage et d'examen est par conséquent plus faible; d'autre part, les étudiants qui suivent ces formations disposent en règle générale d'un revenu qui leur permet de participer de manière substantielle aux frais de formation. Finalement, les étudiants suivant une formation en cours d'emploi sont parfois soutenus financièrement par leur employeur ou bénéficient d'un arrangement en ce qui concerne le temps de travail. Enfin, les entreprises et, dans plusieurs cantons, également les étudiants ont la possibilité d'opérer des déductions fiscales en lien avec les coûts d'une formation professionnelle supérieure. Une base légale visant à harmoniser les déductions de l'impôt fédéral direct des frais de formation est en cours de traitement au Parlement.

La Confédération, les cantons et les organisations du monde du travail préparent actuellement les bases de décision pour le financement futur de la formation professionnelle supérieure. Des sondages sur le financement de la formation professionnelle supérieure sont en cours. Une saisie plus précise des données est également prévue.

2. En ce qui concerne la participation de la Confédération au financement de la formation professionnelle supérieure, la nouvelle loi de 2004 sur la formation professionnelle a apporté des changements dans ce domaine. Les forfaits axés sur les prestations versés par la Confédération aux cantons ont remplacé les anciennes subventions basées sur les dépenses.

Le nouveau système de financement de la Confédération a fait ses preuves. Comme les subventions fédérales ne sont plus liées à des offres ou à des investissements déterminés, les cantons peuvent désormais décider en toute autonomie de la manière dont ils entendent utiliser les moyens financiers. Ils sont notamment libres de choisir les offres de la formation professionnelle supérieure qu'ils souhaitent encourager et de

décider dans quelle mesure ils vont les soutenir. L'accord intercantonal sur les contributions dans le domaine des écoles supérieures qui va être ratifié prochainement contribuera dans ce domaine à une meilleure coordination à l'échelle nationale.

RESUME.....	1
1. CONTEXTE.....	1
1.1. Motion Patrick Herrmann 10.157	2
1.2. Postulat du groupe PopVertsSol 10.138.....	3
1.3. Rapport de gestion 2011du Conseil d'Etat.....	3
1.4. Initiative parlementaire déposée par M. le conseiller national Jacques-André Maire.....	4
1.5. Délimitation du champ d'étude.....	4
1.6. Réorganisation du secondaire 2 dans le canton.....	5
2. LE SYSTÈME D'AIDE FINANCIÈRE AUX FAMILLES DES ÉTUDIANTS ET APPRENTIS	5
2.1. Le système des bourses à Neuchâtel.....	5
2.2. Les aides spécifiques au transport d'élèves du secondaire 2 dans d'autres cantons	6
3. L'OFFRE DE TRANSPORTS PUBLICS	6
3.1. Commande et financement de l'offre de transports publics.....	6
3.2. Détermination des tarifs	7
4. REPONSE A LA MOTION 10.157.....	8
4.1. Simulation financière dans le domaine des transports publics	8
4.2. Simulation financière dans le domaine des bourses.....	9
4.3. Conséquence sur le budget de l'Etat	9
4.4. Conséquence pour les communes	10
4.5. Autres implications financières.....	11
4.6. Base légale à la subvention	11
5. CONSIDÉRATIONS FINALES	12
5.1. Redressement des finances.....	12
5.2. Réforme de l'Etat.....	12
5.3. Vote du Grand Conseil.....	12
6. CONCLUSION.....	12
ANNEXES	
Annexe 1: Postulat du groupe PopVertsSol "Transport des apprentis et étudiants", du 25 mai 2012 (10.138)	14
Annexe 2: 11.471 – Initiative parlementaire Jacques-André Maire "Pour limiter les coûts de transport des personnes en formation"	15