

**Rapport du Conseil d'État au Grand Conseil
à l'appui
d'un projet de décret soumettant au vote du peuple
l'initiative législative populaire cantonale « Pour des
transports publics gratuits »**

(Du 25 janvier 2021)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

RÉSUMÉ

Fin octobre 2018, votre Autorité a adopté le décret concernant la recevabilité matérielle de l'initiative populaire cantonale « Pour des transports publics gratuits ». Cette initiative vise à instaurer, sur le territoire cantonal, une politique de gratuité en matière de transports publics tout en conservant les prestations actuelles.

Le Conseil d'État est convaincu que le report modal vers les transports publics peut être atteint avec des mesures dont l'efficacité est avérée, notamment la progression de l'attractivité et de la desserte. Le développement du RER neuchâtelois est dans ce sens essentiel à l'atteinte de ces objectifs, tout comme la compétitivité du système tarifaire.

À contrario, le surcoût induit par la gratuité des transports publics - entre 43 et 71 millions de francs par an - retarderait, voire empêcherait des investissements attendus dans le développement de l'offre de transport, sa mise aux normes LHand ou encore le déploiement de la mobilité électrique dans les transports urbains.

Ainsi, le Conseil d'État invite votre Autorité à recommander au peuple le rejet de l'initiative « Pour des transports publics gratuits ». En cas de retrait ou de rejet de l'initiative et afin d'augmenter encore l'attractivité de nos transports publics, il propose en guise de contre-projet indirect, trois mesures tarifaires ciblées – un rabais complémentaire sur l'abonnement Junior, une harmonisation des règles du billet « court parcours » et une baisse du plafond « toutes zones » – qui augmenteront la compétitivité tarifaire des transports publics neuchâtelois. Les surcoûts de quelque 2,2 millions de francs par an de la mise en œuvre du contre-projet pourront être compensés par les économies attendues suite à la reconnaissance du tronçon Neuchâtel – La Chaux-de-Fonds dans le réseau des grandes lignes.

Le Conseil d'État rappelle par ailleurs que la gratuité des transports publics n'existe pas dans l'absolu et que sa mise en œuvre, complexe à la seule échelle cantonale, induirait de fait un report de charge des usager-ère-s vers les collectivités publiques et donc, l'ensemble des contribuables par une charge complémentaire de 7 à 12 points d'impôts. Il rappelle que deux tiers des coûts des transports publics sont actuellement déjà à charge des contribuables.

1. INTRODUCTION

Ce rapport fait suite au dépôt de l'initiative populaire cantonale « Pour des transports publics gratuits », déclarée recevable par le Grand Conseil le 2 octobre 2018. Le Conseil d'État invite le Grand Conseil à soumettre l'initiative populaire législative à la votation populaire.

Vous trouverez, en annexe au présent rapport, un projet de décret soumettant au vote du peuple l'initiative législative populaire « Pour les transports publics gratuits ». En parallèle, le Conseil d'État propose un contre-projet indirect dans le but d'améliorer encore l'attractivité des transports publics et donc sa part modale.

2. LE RÉSEAU DES TRANSPORTS PUBLICS NEUCHÂTELOIS

2.1. Entreprises de transport public

Hors connexions de nuit¹ et lignes touristiques, le réseau de transport public neuchâtelois est constitué de 40 lignes (plan du réseau en Annexe 1). Huit entreprises de transport exploitent ce réseau (CarPostal, transN, CFF, BLS, TPF, CJ) dont deux pour la navigation (LNM, NLB).

2.2. Communauté tarifaire ONDE VERTE

La communauté tarifaire ONDE VERTE est entrée en vigueur le 1^{er} mars 1991. Hormis la navigation sur les lacs de Neuchâtel (LNM) et des Brenets (NLB), tout le territoire cantonal est couvert avec une seule politique tarifaire pour les abonnements, les cartes (multicourses ou journalières) et les billets.

2.2.1. *Utilité de la communauté tarifaire*

La communauté tarifaire permet une importante simplification des déplacements en transports publics (TP) sur le canton. Concrètement, un titre de transport unique permet de se déplacer dans toutes les zones sélectionnées. L'utilisateur peut aussi bien utiliser un train/tram qu'un bus/trolleybus ou un funiculaire.

2.2.2. *Tarifification par zones*

Le périmètre ONDE VERTE est divisé en 12 zones (plan de zones en Annexe 2). Le tarif du titre de transport est défini par le nombre de zones traversées par l'utilisateur lors de son voyage. Actuellement un titre de transport compte au minimum 2 zones. Au-delà de 5 zones pour les abonnements (10 pour les billets et les cartes), le tarif du titre de transport reste le même quel que soit le nombre total de zones traversées (tarif plafonné). Les tarifs pratiqués à l'horaire 2020 (cf. Annexe 3) sont relativement attractifs en comparaison à d'autres communautés tarifaires suisses.

¹ Les connexions de nuit sont les services de bus comme Noctabus, NoctamRun, MobiNight et SomnamBus.

2.2.3. Compétences et évolutions

Les entreprises de transports sont compétentes pour la tarification, la vente et la distribution des titres de transport. Le canton a un rôle consultatif au sein de la communauté tarifaire ONDE VERTE.

L'évolution vise une mobilité toujours plus intégrée. Cela se traduit par des services proposant des solutions de porte à porte avec le moyen de transport le plus efficace. Des plateformes de mobilité sont actuellement en développement (MaaS : Mobility as a Service). Afin de permettre une telle évolution, nécessaire pour assurer l'avenir des TP, la Confédération prévoit une harmonisation des titres de transports et de la tarification au niveau suisse. Alliance SwissPass – organisation faitière – déploie actuellement le projet « GITA » qui permettra une première harmonisation des titres de transports au niveau national. Vu cette évolution, la gratuité des transports publics dans un canton représenterait un défi technique, politique et financier très important vu l'intégration et la cohérence voulues du système suisse des transports publics.

2.3. Principes de financement des transports publics

Le transport de voyageurs par des courses régulières et professionnelles est une régie fédérale régie par la Loi sur le transport de voyageurs (LTV). La Confédération est seule habilitée à délivrer des concessions aux entreprises de transport.

La Confédération collabore avec les cantons pour commander les prestations de transport public auprès des entreprises concessionnaires. Le financement de l'ensemble des prestations est couvert par les voyageurs (via les recettes de la vente des titres de transports) et les collectivités publiques.

Les recettes dues à la vente des titres de transports ne couvrent qu'une partie des coûts : environ la moitié au niveau suisse et un tiers dans le canton de Neuchâtel. Ce ratio est appelé le taux de couverture². Le reste des coûts est supporté par les autorités publiques (Confédération, cantons et communes) via le versement d'indemnités.

Le transport de voyageurs se distingue en quatre catégories de trafic :

1. Le trafic grandes lignes ;
2. Le trafic régional voyageur ;
3. Le trafic local ;
4. Le trafic touristique.

Seul le trafic régional voyageur est cofinancé (ou « co-indemnisé ») par la Confédération. Dans le cas du canton de Neuchâtel, la participation de la Confédération aux coûts non couverts (coûts – recettes) est de 50%, soit environ 28 millions de francs par an.

Les conférences régionales des transports (CRT), instituées par la Loi cantonale sur les transports publics (LTP), permettent aux communes d'être consultées sur les développements de l'offre TP.

2.3.1. Trafic grandes lignes

Le trafic grandes lignes est « l'épine dorsale » du réseau ferroviaire suisse. Il est constitué des lignes ferroviaires rapides entre les centres de grande et moyenne importance. Ces

² Le taux de couverture des coûts se calcule par le rapport entre le produit des ventes de titres de transport et les coûts complets d'exploitation de la ligne.

lignes sont desservies par les catégories de trains Inter- et Eurocity (IC, ICN, EC), Interregio (IR) et certains RegioExpress (RE).

Depuis l'horaire 2020, le trafic grandes lignes englobe la ligne Berne – Neuchâtel – La Chaux-de-Fonds, à raison d'une course par heure en 2020, puis deux courses par heure dès 2021.

Le trafic grandes lignes est autofinancé. Dans la globalité, les recettes dues à la vente des titres de transports (billets individuels et abonnements) couvrent les frais d'exploitation des différentes lignes. Ces dernières années, l'ensemble du trafic grandes lignes a permis de générer des bénéfices. Une partie de ces derniers a contribué à cofinancer les frais fixes de l'infrastructure ferroviaire suisse. La situation due à la COVID-19 a toutefois induit d'importantes pertes de recettes pour le trafic grandes lignes.

2.3.2. Transport régional voyageurs (TRV)

Le trafic régional voyageurs (TRV) comprend les lignes reliant les localités (au moins 100 habitants) et les régions. Pour le canton de Neuchâtel, il s'agit de relations par train et par bus.

La Confédération et le canton sont co-commanditaires des prestations de transport. Le financement est paritaire. Néanmoins, des conditions sont imposées par la Confédération, comme un taux de couverture minimal et un nombre maximal de paires de courses en fonction de la demande.

2.3.3. Trafic local ou trafic urbain (TU)

Le trafic local, communément appelé trafic urbain (TU), comprend les lignes servant à la desserte capillaire et interne des villes et agglomérations. Le canton est seul commanditaire des prestations de transport. La Confédération ne contribue pas au financement de ce trafic.

2.3.4. Trafic touristique

Le trafic touristique est généralement saisonnier. Il est commandé par le canton. La Confédération ne contribue pas à son financement. Il s'agit de la navigation sur les lacs de Neuchâtel et des Brenets ainsi que certaines lignes de bus, par exemple celle du Parc naturel régional du Doubs.

2.3.5. Pot commun

Les communes contribuent au versement des indemnités via un pot commun avec le canton. La répartition des coûts entre l'État et les communes est régie par les articles 29 et 30 de la LTP.

Ainsi, l'État prend en charge 60% de la part cantonale de l'indemnité concernant le TRV, le TU ainsi que le trafic touristique. Le solde (40%) est supporté par les communes en fonction de leur population (pondération de 40%) et de la qualité de leur desserte (pondération de 60%) mesurée avec les points qualité.

2.3.6. Résumé des participations financières

Le tableau 1 résume la clé de répartition des coûts des TP entre les différentes autorités publiques.

CATÉGORIE	PARTICIPATIONS FINANCIÈRES		
	Confédération	Canton	Communes
Trafic grandes lignes ⁽¹⁾	-	-	-
Trafic régional voyageurs (TRV) ⁽²⁾	50%	30%	20%
Trafic urbain (TU)	-	60%	40%
Trafic touristique	-	60%	40%

Tableau 1 – Participations financières des autorités publiques au financement des TP.

⁽¹⁾Financement par le produit de la vente des titres de transports (recettes des voyageurs).

⁽²⁾Financement soumis à conditions.

2.4. Financement des transports publics neuchâtelois

Les transports publics neuchâtelois ont un besoin de financement de quelque 141 millions de francs par an. Le produit de la vente des titres de transport aux usager-ère-s couvre environ un tiers de ce coût, soit quelque 43 millions de francs (figure 1). Le cofinancement de la Confédération se monte à environ 28 millions de francs par an. Le trafic régional voyageur (TRV) est subventionné à hauteur de 50% par la Confédération. Le trafic urbain (TU) n'est pas subventionné par la Confédération. Comme expliqué au chapitre 2.3.6., les communes financent 40% du montant restant à la charge du canton.

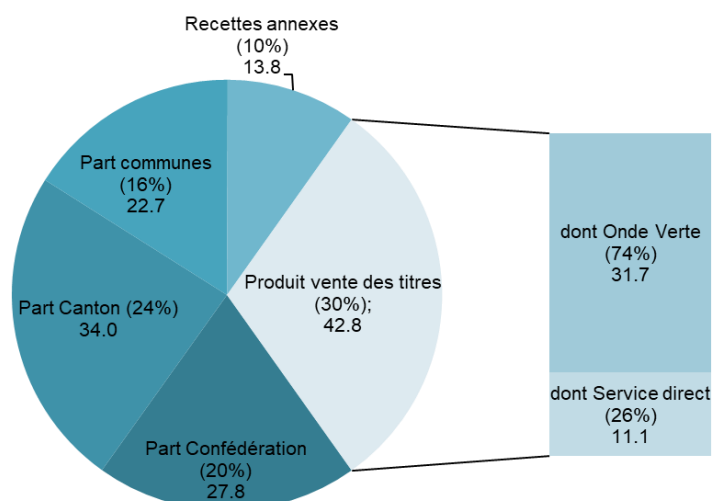


Figure 1 – Financement des TP dans le canton de Neuchâtel (chiffres 2018).

Les recettes annexes sont le résultat des courses privées et de location d'immobilier. L'utilisateur ne paie actuellement qu'une modeste partie des coûts réels des transports publics. Pour le canton de Neuchâtel, il s'agit d'environ un tiers. La moyenne suisse est de 50%. À Neuchâtel, les deux tiers des besoins financiers sont donc déjà à la charge de la collectivité (Confédération, canton, communes), ce qui représente déjà un effort particulier des contribuables.

2.5. Évolution des besoins financiers à venir

Dans le canton de Neuchâtel, les développements futurs dans le domaine des TP induiront d'importants besoins financiers aussi bien dans l'infrastructure que dans le matériel roulant. Une liste non exhaustive est présentée ci-après.

2.5.1. Mise en œuvre du RER neuchâtelois

Le projet Neuchâtel Mobilité 2030 contient quatre piliers dont un consacré au développement d'un RER cantonal. La Confédération a décidé de financer la construction de la ligne directe entre Neuchâtel et La Chaux-de-Fonds, élément central du concept. Sa mise en service est prévue à l'horizon 2035. Afin de compléter cet investissement devisé à 1 milliard de francs, le canton a décidé de financer les éléments complémentaires pour 114 millions de francs. Ce crédit permettra :

- La construction d'une gare RER souterraine à Cernier qui opérera comme plateforme multimodale pour la desserte de toute la Région.
- L'établissement d'une nouvelle jonction ferroviaire entre Corcelles et Bôle qui permettra de pérenniser la desserte du Littoral ouest (Les Deurres, Corcelles-Peseux) en direction du Val-de-Travers.
- L'étude d'une voie verte sur le tracé de l'ancienne ligne ferroviaire entre Corcelles et le Bas-du-Reymond à La Chaux-de-Fonds.

De plus, d'autres modules du RER sont également planifiés pour réalisation dans les 20 prochaines années. Nous pensons notamment à la prolongation du Littorail ainsi qu'à la construction des gares de Malakoff (La Chaux-de-Fonds), de Perreux (Boudry) et de la Léchère (Couvét).

2.5.2. Électrification de la flotte de bus du trafic urbain

Actuellement, une partie de la flotte de matériel roulant assurant des prestations de transport voyageurs par bus dans le canton de Neuchâtel arrive en fin de vie. Un remplacement est nécessaire pour assurer une bonne fiabilité, diminuer les coûts d'entretien et assurer la compatibilité avec la LHand.

Une expertise externe par type de ligne (urbaine courte/longue, périurbaine, montagne) est en cours afin de fixer la stratégie pour le renouvellement de la flotte. La priorité sera donnée dans le développement du transport urbain.

Dans le contexte de la Loi fédérale sur le CO₂, de la Conception directrice de l'énergie neuchâteloise, des attentes environnementales et d'une sensibilité en conséquence accrue pour cette thématique, l'enjeu est de tenir compte de contraintes environnementales renforcées, soit une faible émission de gaz à effet de serre et d'autres polluants. Est clairement visés ici l'achat de trolleys avec batteries, respectivement de bus électriques pour la desserte urbaine.

Les coûts d'un bus électrique sont toutefois sensiblement plus élevés que pour un bus thermique : plus du double à l'achat. L'autonomie limitée des bus électriques (100–150 km par jour) est un autre facteur limitant pour son déploiement à large échelle.

Les futurs investissements étant conséquents (plusieurs dizaines de millions de francs) et les risques non négligeables pour le canton (mise en œuvre de nouvelles technologies, obsolescence), une analyse factuelle des choix de motorisation possibles pour les véhicules des réseaux urbains a été mandatée. Les résultats sont attendus pour début 2021.

2.5.3. Accessibilité aux personnes à mobilité réduite (LHand)

La Loi fédérale sur l'égalité pour les handicapés (LHand) impose la mise aux normes des transports publics d'ici à fin 2023. Ainsi le matériel roulant et les arrêts devront être remplacés respectivement adaptés.

Les coûts du matériel roulant seront à la charge des commanditaires via les indemnités, soit : le canton et la Confédération pour le TRV et le canton pour le TU. Les communes y participeront via le pot-commun. Les coûts des arrêts de bus seront à la charge des communes. Le canton finance 20% des coûts des travaux dans le cadre du [Programme d'impulsion et de transformations](#).

2.5.4. Développement de l'offre TP à court terme

Depuis mi-décembre 2019, une nouvelle ligne de bus reliant le pôle régional des Saignoles à la gare du Locle permet d'offrir une alternative à la voiture pour les travailleurs pendulaires. Le coût annuel de cette mesure est de quelque 200'000 francs.

En villes de Neuchâtel et de La Chaux-de-Fonds, la cadence aux 10 minutes a été prolongée jusqu'à 20h00 sur les lignes urbaines principales. Cette augmentation de desserte est effective depuis le changement d'horaire de la mi-décembre 2020. Les coûts se montent à quelque 800'000 de francs par an.

2.5.5. Effets de la pandémie

La pandémie due à la COVID-19 a induit une importante perte de recettes en raison de la chute de la fréquentation. Le manque à gagner pour les entreprises de transports est estimé à 12 millions de francs sur le réseau cantonal en 2020. Une importante partie de ces coûts devra être prise en charge par les commanditaires, soit plus de 8 millions de francs pour les communes et le canton. Pour 2021, les surcoûts se montent en l'état à quelque 4 millions de francs.

3. L'INITIATIVE LÉGISLATIVE POPULAIRE

Le Grand Conseil a adopté, lors de sa session du 2 octobre 2018, le décret concernant la recevabilité matérielle de l'initiative législative populaire cantonale « Pour des transports publics gratuits ».

3.1. Teneur de l'initiative

L'initiative, déposée le 23 février 2018, a la teneur suivante :

« Les électrices et électeurs soussignés, faisant application des articles 98 et suivants de la loi sur les droits politiques du 17 octobre 1984, demandent par voie d'initiative que le canton mène une politique de gratuité des transports publics sans globalement réduire les prestations. Pour le financement, il peut notamment adapter les déductions fiscales liées aux frais de déplacements. »

L'initiative vise à instaurer une politique de gratuité en matière de transports publics tout en conservant les prestations actuelles. Elle revêt donc la forme d'une proposition

générale. En cas d'acceptation, elle devra être mise en œuvre par le législateur, via l'adoption d'un décret.

3.2. La gratuité des transports publics

3.2.1. Essais effectués

En Europe, la gratuité des transports publics a été introduite pour la première fois en 1973, à Bologne (Italie), pour une durée de 4 ans et demi. L'objectif était de désengorger le centre-ville des voitures. Depuis, plusieurs villes européennes ont tenté l'expérience de façon temporaire (p.ex. Hasselt en Belgique, entre 1997 et 2013, 77'000 habitants) ou définitive (p.ex. Tallin, capitale de l'Estonie, depuis 2013, 420'000 habitants).

La gratuité totale des transports publics est une pratique marginale en Europe, comme ailleurs dans le monde. Initialement, elle a été instaurée sur des réseaux de taille réduite (population inférieure à 30'000 habitants) et connaissant un taux d'utilisation et une part modale des transports publics faibles tout comme leur niveau de recettes tarifaires. Néanmoins, en particulier depuis l'avènement du mouvement *Fridays for climate*, le nombre de villes ou de territoires ayant décidé de « faire le pas » en annonçant la gratuité totale, semble s'accélérer peu à peu :

- France : sept villes en 2018, pour un total de 353'000 habitants concernés (dont 200'000 dans la seule agglomération de Dunkerque).
- USA : Kansas City (490'000 habitants) depuis décembre 2019.
- Portugal : commune de Cascais (210'000 habitants) depuis janvier 2020.
- Grand-Duché du Luxembourg : tout le pays (610'000 habitants) depuis mars 2020.

L'objectif de la gratuité des transports publics est principalement de lutter contre la pression automobile et, en conséquence, de réduire la congestion sur le réseau routier, la pollution de l'air et les nuisances sonores.

3.2.2. Enseignements généraux

L'expérience montre que le choix modal n'est pas réductible à la seule comparaison du prix. Il convient de considérer le coût généralisé qui prend en compte la globalité des paramètres du choix. On peut citer entre autres : la qualité de desserte du territoire, la cadence et le temps de parcours, le confort des véhicules. Selon le motif du déplacement, la sensibilité des différents paramètres peut changer.

Les principes de densification vers l'intérieur exigés par la Confédération permettent une desserte TP du territoire de qualité. Ainsi le choix modal est également lié à l'aménagement du territoire. Dans le même temps, la modération du trafic individuel au cœur des agglomérations renforce les effets escomptés.

Le canton de Berne, par exemple, présente une typologie territoriale comparable à celui de notre canton avec un taux de possession du permis de conduire similaire entre les deux populations. Toutefois, le taux de possession de véhicules par ménage bernois est, en moyenne, plus bas qu'à Neuchâtel et, a contrario, le taux de possession d'un abonnement aux transports publics plus élevé. On observe aussi que, malgré une communauté tarifaire (Libero) pratiquant des [tarifs](#) plus élevés que ceux de ONDE VERTE, la part modale des transports publics sur le canton de Berne est plus élevée qu'à Neuchâtel (27% contre 17%) et compte même parmi les plus fortes de Suisse. Le succès des TP à Berne s'explique par des investissements axés sur la qualité de l'offre au niveau de son amplitude et du nombre d'interconnexions proposées. Les mesures d'accompagnement en matière d'urbanisme y

sont aussi plus favorables au transfert modal vers les TP. Les déplacements automobiles en milieu urbain sont contraints : places de stationnement et capacités routières limitées, accès facilité aux pôles multimodaux de rabattement en périphérie.

Chez nous, en février 2004, la ville du Locle a déjà refusé à une large majorité un projet de gratuité des transports publics portant sur une période d'essai de 4 ans. À l'époque, la contre-proposition avait été de miser sur un développement des transports publics combiné à un plan de stationnement et de la circulation en ville.

En France, la sensibilité des usagers au prix est généralement plus élevée. Des expérimentations sur la gratuité des transports publics ont permis d'en relativiser son efficacité. Dans son dernier rapport d'étude, le Groupement français des autorités responsables du transport (GART) a recensé sur l'ensemble du territoire français, 30 réseaux de transports publics (10% des réseaux existants) ayant fait le choix de la gratuité. Le GART résume ainsi les enseignements de l'ensemble de ces retours d'expérience :

- *« La gratuité n'existe pas dans l'absolu. La suppression des recettes tarifaires, même quand elle est faible, doit être compensée par le budget des collectivités ». Il s'agit donc d'un transfert de charge vers l'ensemble des contribuables. Seuls les usager-ère-s non soumis à l'impôt y trouvent une hausse de leur pouvoir d'achat. La gratuité peut ainsi apparaître comme inéquitable du point de vue social.*
- *« Quels qu'en soient les motivations et les objectifs poursuivis, la gratuité des transports publics relève d'abord et avant tout d'une décision politique. Ce choix politique est souvent pensé de manière isolée, parfois au service d'une politique publique (p.ex. redynamisation des commerces de centre-ville) et assez peu dans une approche globale de politique de mobilité coordonnée avec d'autres (p.ex. politique du stationnement). ».*
- *« La gratuité des transports publics a un impact significatif sur la fréquentation du réseau, notamment la première année d'instauration. Avec le temps, cet impact sur la fréquentation ne peut être soutenu sans le développement de l'offre redynamisant ainsi l'attractivité des transports publics. ».*
- *« Le tarif n'est pas un élément discriminant pour les usager-ère-s, qui attendent avant tout un réseau performant et attractif à la fois du point de vue de l'offre que de la qualité de service. ».*
- *« Si la gratuité peut être pertinente pour certains réseaux, elle n'est pas nécessairement une solution durable pour tous et en particulier pour les réseaux de grande taille. Les enjeux financiers sont tels qu'il ne serait pas envisageable pour ces derniers de se priver de recettes tarifaires importantes sans lesquelles leur capacité d'investissement serait drastiquement réduite ».*

3.3. Position du Conseil d'État

3.3.1. Considérations générales

Le terme de gratuité renvoie au fait de ne pas faire payer la prestation de transport par celui qui en bénéficie. Si la prestation peut être gratuite, elle a néanmoins un coût qui, à défaut d'être payé par les usager-ère-s des transports publics, le sera par toute la collectivité.

En l'occurrence, si le coût est aujourd'hui partiellement supporté par les usager-ère-s, la Confédération (pour le trafic régional), le canton et les communes, il ne le sera plus que par ces deux derniers en cas d'introduction de la gratuité. La participation financière de la

Confédération n'est en effet pas garantie à ce stade. Le risque de perte de subventions se monte ainsi à 28 millions de francs par an. Au final, l'augmentation du besoin en indemnités sera en tous les cas de 43 millions de francs par an (perte des recettes voyageurs) ou pire de 71 millions de francs par an (perte recettes voyageurs + perte subventions fédérales). Au final, cela représente une charge fiscale complémentaire de 7 à 12 points d'impôts pour les contribuables neuchâtelois-es, ce qui n'est pas réaliste au jour où l'attractivité résidentielle reste un objectif majeur du Conseil d'Etat.

Cette initiative populaire confronte donc le Conseil d'État et, indirectement les communes, à un choix économique et à un arbitrage politique des ressources financières du canton. Si l'objectif est de favoriser le report modal vers les transports publics et de rendre ces derniers accessibles au plus grand nombre, d'autres choix que l'introduction de la gratuité totale permettent d'autant mieux d'y parvenir. Le Conseil d'État a mené une réflexion sur les impacts financiers de la gratuité à court, moyen et long terme. Cette réflexion vise une mise en cohérence, dans son ensemble, des différentes politiques publiques concernées et pas uniquement la politique cantonale des transports.

De leur côté, les initiants proposent de financer la gratuité en agissant notamment sur les déductions fiscales des frais de déplacements. À l'heure où le Conseil d'État a fait de l'attractivité résidentielle et de la domiciliation des priorités de son action politique, prendre des mesures qui ponctionneraient fortement les contribuables pendulaires gagnant leur vie souvent hors canton, aurait un impact démographique assurément négatif. De plus, l'évaluation faite par le service cantonal des contributions démontre qu'un plafonnement des frais de déplacement à hauteur de 6'000 francs par an rapporterait aux collectivités neuchâteloises quelque 5 millions de francs annuels - respectivement 15 millions de francs par an pour un plafonnement de déductions à 3'000 francs - soit bien en-dessous des 43 à 71 millions de francs à assumer par le canton pour rendre les transports publics « gratuits ».

Finalement, il ressort des retours d'expérience et de l'étude française prise comme référence, qu'il est en l'état des connaissances difficile de démontrer un lien direct entre l'introduction de la gratuité et ses impacts à court-moyen-long terme sur le report modal vers les transports publics.

Enfin, au-delà de son efficacité et de sa prise en charge financière, la gratuité des transports publics dans le seul canton de Neuchâtel serait très complexe à mettre en œuvre. Il s'agirait d'une première en Suisse, ceci alors que la Confédération cherche à harmoniser les principes de tarification. De plus, les questions de la compensation pour le trafic grandes lignes, le maintien des indemnités fédérales et les lignes inter-cantoniales restent problématiques. Une telle politique pourrait marginaliser le canton dans le contexte d'un système de transports publics intégré, cohérent et performant.

3.3.2. Groupe de travail

Au vu de la complexité de la thématique, un groupe de travail intégrant le service cantonal des transports et la communauté tarifaire ONDE VERTE a été institué. Différentes expertises ont été mandatées à un bureau spécialisé afin de connaître la faisabilité et estimer les coûts de la mise en œuvre de l'initiative comme de la mise en œuvre de différentes mesures alternatives.

Les entreprises de transports publics présentes ont rappelé que la branche est actuellement en train de refondre les dispositions tarifaires en vue d'une meilleure harmonisation à l'échelle suisse (projet « GITA »). Dans ce contexte, il serait d'autant plus difficile de mettre en œuvre la gratuité.

3.3.3. Proposition

Le Conseil d'État rappelle que les transports publics neuchâtelois ont un coût de 141 millions de francs par année. Les recettes tarifaires de la vente des titres de transport aux usager-ère-s couvrent un tiers de ce coût.

La marge de manœuvre financière du canton est très faible. Les effets de la pandémie sur les recettes et donc les indemnités, la limiteront encore davantage. Le canton ne peut pas se priver des recettes tarifaires sans compromettre d'autres tâches publiques.

En effet, les études montrent que la performance et l'attractivité du réseau, à la fois du point de vue de l'offre (fréquence et efficacité de la desserte) que de la qualité de service (ponctualité, propreté et confort), sont des facteurs plus déterminants dans le choix des usager-ère-s en faveur des transports publics que les tarifs pratiqués.

La marge de manœuvre financière du canton doit ainsi avant tout être investie dans les défis que sont :

- la mise en œuvre du RER neuchâtelois, en particulier les investissements non financés par la Confédération (liaison Corcelles – Bôle et gare de Cernier) ;
- le développement de l'offre en transports publics et sa pleine intégration dans l'aménagement du territoire ;
- l'augmentation de l'attractivité tarifaire et la fidélisation des usagers-ères des transports publics
- le renouvellement de la flotte de bus urbains par le redéploiement de la mobilité électrique afin de réduire les émissions de gaz à effet de serre ;
- la mise aux normes pour l'accessibilité aux usager-ère-s à mobilité réduite (infrastructure et matériel roulant).

En conséquence, le Conseil d'État invite le Grand Conseil à soumettre l'initiative au vote du peuple en l'accompagnant d'une proposition de rejet (art. 109, al. 2, let. b, LDP). Afin d'augmenter l'attractivité des transports publics, le Conseil d'État propose un contre-projet indirect permettant non pas la gratuité mais des réductions tarifaires ciblées (jeunes, déplacements urbains, relations entre régions), exposées au chapitre 4 ci-dessous.

4. CONTRE-PROJET INDIRECT DU CONSEIL D'ÉTAT

Le canton propose trois mesures visant à augmenter l'attractivité et la fidélisation des usager-ère-s aux transports publics : un rabais sur l'abonnement Junior, une harmonisation des règles du billet « court parcours » et une baisse du plafond « toutes zones » dans la vision « un canton, un espace ». Le coût total des trois mesures est estimé à quelque 2,2 millions de francs par an.

4.1. Rabais sur l'abonnement Junior

4.1.1. Description de la mesure

La catégorie Junior de la communauté tarifaire ONDE VERTE englobe les personnes jusqu'à 25 ans révolus. Cette catégorie (Junior) bénéficie d'un rabais de 25% par rapport à la catégorie Adulte sur les abonnements.

La première mesure proposée vise les jeunes usager-ère-s des transports publics neuchâtelois. Elle consiste à réduire encore le tarif de l'abonnement Junior jusqu'à atteindre -30% du tarif de l'abonnement adulte. Un effort particulier est réalisé afin de fidéliser les jeunes, les apprentis et les étudiants aux transports publics bien après leurs 18 ans.

4.1.2. Coût de la mesure

Les coûts de la mise en œuvre de cette mesure sont estimés à 600'000 francs par an dès 2022. L'estimation financière se base sur une première expertise d'un bureau spécialisé.

4.2. Harmonisation des règles du billet « court parcours »

4.2.1. Description de la mesure

Le billet « court parcours » connaît actuellement des conditions d'utilisation différentes entre les villes de Neuchâtel et celles de La Chaux-de-Fonds et du Locle. Les règles ne sont pas facilement compréhensibles ce qui nuit à l'utilisation des transports publics pour les usagers occasionnels en milieu urbain. Ainsi il est proposé de créer 2 zones urbaines (zone 10 et 20 actuelles) utilisables pendant 30 minutes. Il sera dès lors possible d'atteindre un report modal pour les usagers non captifs utilisant leur voiture pour se rendre au centre-ville. Actuellement, au-delà du billet court parcours limité par exemple à 5 arrêts à Neuchâtel, il est nécessaire de prendre un billet 2 zones à 4 fr.20. Le billet court parcours est proposé à 2 fr.30 francs.

4.2.2. Coût de la mesure

Les coûts de la mise en œuvre de cette mesure sont estimés à 600'000 francs par an dès 2022. L'estimation financière se base sur une stabilité de la clé de répartition des recettes par ligne pour les entreprises de transports. Ainsi le taux de couverture des lignes TP ne sera que marginalement impacté par la perte de recettes induite par la mesure. Le cofinancement de la Confédération ne devrait pas être impacté.

4.3. Baisse du plafond « toutes zones »

4.3.1. Description de la mesure

Le périmètre ONDE VERTE est divisé en 12 zones. Actuellement, le tarif des billets individuels, des cartes multicourses et des cartes 24 heures est plafonné à partir de 10 zones traversées alors que pour les abonnements, ce plafond se situe à 5 zones. La troisième mesure proposée consiste ainsi à plafonner le tarif des titres de transport (billets, cartes multicourses et abonnements) à 4 zones traversées pour rendre plus attractif l'usage des transports publics entre les régions du canton. Cette proposition s'inscrit pleinement dans la stratégie Mobilité 2030 et la vision « *Un canton, un espace* ».

Concrètement, cela signifie que dès 4 zones traversées, le titre de transport deviendrait valable sur l'ensemble du périmètre ONDE VERTE. Par exemple, le billet individuel en 2^e classe (tarif entier) est simulé avec une validité sur tout le canton au tarif de 8 fr.20 :

Nombre de zones	Tarif [CHF]
1-2	4.20
3	6.20
4	8.20
5	8.20 (10.40)
6	8.20 (12.40)
7	8.20 (14.40)
8	8.20 (16.40)
9	8.20 (18.60)
10 et +	8.20 (20.60)

4.3.2. Coût de la mesure

Les coûts de la mise en œuvre de cette mesure sont estimés à 1 million de francs par an dès 2024.

4.4. Mise en œuvre des mesures proposées

En raison de ses compétences en matière tarifaire, ONDE VERTE a été consultée quant à la mise en œuvre des trois mesures proposées. Sa position est donnée ci-dessous :

1. La mesure de réduction pour les juniors n'a pas fait l'objet de remarque hormis les modalités opérationnelles à mettre en œuvre via des Rail-Checks.
2. La mesure de l'harmonisation du billet « court parcours » est plébiscité en raison de son important potentiel pour la clientèle non captive.
3. La mesure de la baisse du plafond « toute zone » n'est pas directement soutenue par ONDE VERTE en raison du projet actuellement en discussion au niveau national d'harmoniser les dispositions tarifaires (projet GITA d'Alliance Swisspass).

Quant à cette dernière position, le Conseil d'État estime qu'il est tout à fait possible de plafonner le tarif des titres de transport de manière cantonale, en assumant les coûts de mise en œuvre auprès de la Communauté tarifaire. Les travaux d'harmonisation de l'assortiment des billets et de la tarification au niveau national n'ont pas pour objectif d'annuler toute possibilité d'incitation régionale pour rendre les transports publics plus compétitifs. Il n'en demeure pas moins que cette mesure demandera plus de temps pour sa pleine mise en œuvre, malgré la conviction du gouvernement.

Finalement, au vu des travaux à réaliser pour la concrétisation de ces mesures, la mise en application est prévue en 2022 pour la réduction « juniors » ainsi que l'harmonisation « court parcours » et en 2024 pour le plafonnement « toute zone ».

En cas de retrait de l'initiative « Pour des transports publics gratuits », ces horizons de mise en œuvre peuvent être assurés. En revanche, si l'initiative est soumise à votation populaire et qu'elle venait à être refusée, les horizons de mise en vigueur du contre-projet seront retardés en conséquence d'un an environ, soit respectivement 2023 et 2025.

5. CONSÉQUENCES FINANCIÈRES

La proposition du Conseil d'État prévoit une mesure en faveur des jeunes qui se ferait par le biais d'une aide directe. La raison est de ne pas péjorer les taux de couverture des différentes lignes de TP. Les modalités exactes restent encore à fixer mais de nombreuses communes pratiquent déjà de la sorte à l'aide de Rail-Checks.

La mesure de l'harmonisation du billet « court parcours » induirait une baisse de recettes dont il est prévu de compenser par un paiement direct à la communauté tarifaire ONDE VERTE, ainsi les taux de couverture des lignes TP ne seraient pas impactés.

Tout comme la mesure précédente, un plafonnement du nombre de zones « facturables » engendrerait une baisse des recettes et donc une augmentation du besoin en indemnités. La part de financement du canton et des communes via le pot commun augmenterait en conséquence. La prise en charge par la Confédération de ces surcoûts pour le trafic régional voyageur (TRV) devra être clarifiée.

Ainsi, les surcoûts estimés pour l'ensemble du contre-projet indirect du Conseil d'État sont de quelque 2,2 millions de francs par année :

- 600'000 francs pour le rabais sur l'abonnement Junior dès 2022*.
- 600'000 francs pour l'harmonisation des règles du billet « court parcours » dès 2022*.
- 1'000'000 francs pour la baisse du plafond « toutes zones » dès 2024*.

**Planning valable uniquement en cas de retrait de l'initiative*

Au niveau du canton, les surcoûts pourront être compensés par les économies attendues suite à la reconnaissance du tronçon Neuchâtel – La Chaux-de-Fonds dans le réseau des grandes lignes CFF.

6. CONSÉQUENCES POUR LES COMMUNES

Vu la répartition légale des coûts des transports publics entre le canton et les communes (voir chapitre 2.3.6), la mise en œuvre de l'initiative « transports publics gratuits » aurait pour conséquences financières le partage à 60%/40% du surcoût de 43 millions de francs annuels si la Confédération continue à apporter ses subventions annuelles à hauteur de 28 millions de francs, ce qui n'est pas acquis en l'état. La répartition « optimiste » représente donc une nouvelle charge financière de 17.2 millions de francs pour les communes et 25.8 millions pour l'Etat de Neuchâtel. Dans le cas pessimiste, il s'agirait de 28.4 millions pour les communes et de 42.6 millions pour l'Etat.

De son côté, l'application du contre-projet indirect représente une charge au pot commun de quelque 900'000 francs pour les communes et 1.3 millions pour l'Etat.

7. CONCLUSION

La gratuité des transports publics n'existe pas dans l'absolu et sa mise en œuvre induirait de fait un report de charge des usager-ère-s vers les collectivités publiques et donc l'ensemble des contribuables pour un équivalent de 7 à 12 points d'impôts. Pour rappel,

actuellement déjà deux tiers des coûts des transports publics sont à charge de la collectivité.

Le report modal vers les transports publics peut être atteint avec des mesures dont l'efficacité est avérée. Le développement du RER neuchâtelois est dans ce sens essentiel à l'atteinte de nos objectifs. Réduire drastiquement les recettes des transports publics ne contribuera pas à faire augmenter l'offre, bien au contraire.

Les mesures tarifaires proposées par le Conseil d'État représentent un investissement conséquent (2,2 millions de francs par an). La fidélisation des jeunes usager-ère-s au moment de leur entrée dans la vie professionnelle est essentielle. La croissance de part de marché des usager-ère-s non captifs utilisant actuellement leur voiture constitue assurément un levier important pour atteindre les objectifs de report modal. Finalement, une plus grande compétitivité des transports publics entre les régions du canton permettra la mise en œuvre de la stratégie Neuchâtel Mobilité 2030 et la vision « *Un canton, un espace* » avec pour effet une augmentation de la part modale des transports publics neuchâtelois.

Enfin, la pure gratuité provoque le sentiment d'une mobilité illimitée sans impact sur notre environnement, ce qui n'est pas une réalité, même par le biais des transports en commun.

Dès lors, le Conseil d'État vous invite à recommander au peuple le rejet de l'initiative « Pour des transports publics gratuits » et à soutenir son contre-projet indirect. En cas de retrait de l'initiative, la mise en œuvre du contre-projet indirect pourrait être assurée dès 2022 pour la réduction « juniors » ainsi que l'harmonisation « court parcours » et 2024 pour le plafonnement « toute zone ».

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

Neuchâtel, le 25 janvier 2021

Au nom du Conseil d'État :

La présidente,
M. MAIRE-HEFTI

La chancelière,
S. DESPLAND

Décret
soumettant au vote du peuple l'initiative législative
populaire cantonale « Pour des transports publics
gratuits »

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,

vu la loi sur les droits politiques, du 17 octobre 1984 ;

vu l'initiative législative populaire cantonale « Pour des transports publics gratuits », déposée le 2 octobre 2018 ;

sur la proposition du Conseil d'État, du 25 janvier 2021,

décète :

Article premier Est soumise au vote du peuple l'initiative législative populaire cantonale « Pour des transports publics gratuits », présentée sous la forme d'une proposition générale, rédigée comme suit :

Les électrices et électeurs soussignés, faisant application des articles 98 et suivants de la loi sur les droits politiques du 17 octobre 1984, demandent par voie d'initiative que le canton mène une politique de gratuité des transports publics sans globalement réduire les prestations. Pour le financement, il peut notamment adapter les déductions fiscales liées aux frais de déplacements.

Art. 2 Le Grand Conseil recommande au peuple le rejet de l'initiative.

Art. 3 Le Conseil d'État est chargé de l'exécution du présent décret dans un délai de six mois.

Art. 4 En cas de retrait de l'initiative, le présent décret devient caduc.

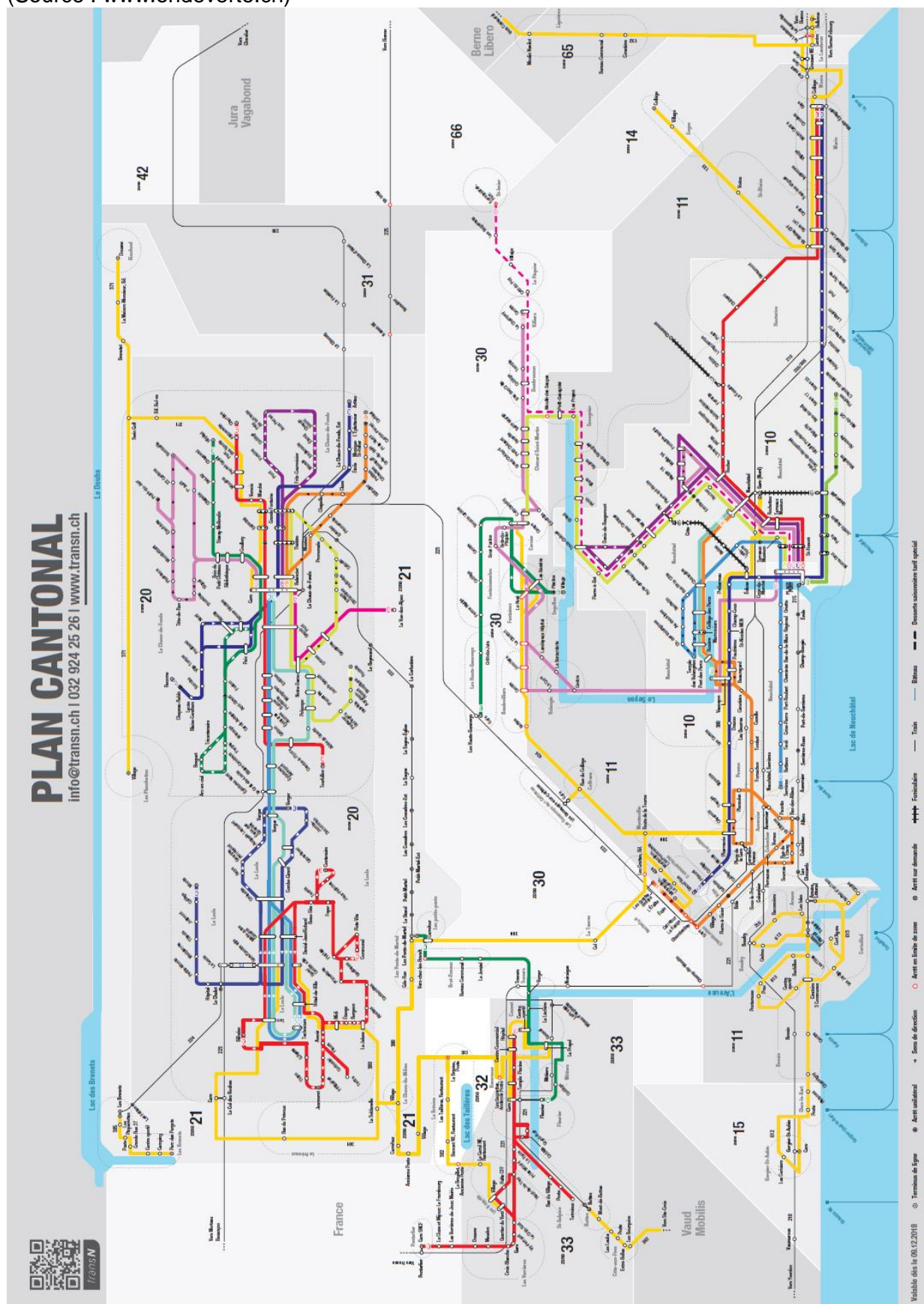
Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil :

Le président,

La secrétaire générale,

PLAN DU RÉSEAU CANTONAL (Source : www.ondeverte.ch)



TARIFS DE L'HORAIRE 2020(Source : www.ondeverte.ch)**Tableau 1 – Tarifs des abonnements ONDE VERTE**

Abonnement Adulte				
(en CHF)	ANNUEL		MENSUEL	
Nombre de zones	2 cl.	1 cl.	2 cl.	1 cl.
1-2	657.-	1125.-	73.-	125.-
3	945.-	1611.-	105.-	179.-
4	1206.-	2052.-	134.-	228.-
5 et +	1485.-	2529.-	165.-	281.-

Abonnement Junior / Senior		
(en CHF)	ANNUEL	MENSUEL
Nombre de zones	2 cl.	2 cl.
1-2	495.-	55.-
3	711.-	79.-
4	909.-	101.-
5 et +	1116.-	124.-

Tableau 2 – Tarifs des billets individuels et courts parcours ONDE VERTE

Billet individuel					
Nombre de zones	Validité	ENTIER		RÉDUIT	
		2 cl.	1 cl.	2 cl.	1 cl.
Court parcours	Un trajet 30'	2.30	-	2.10	-
1-2	60'	4.20	7.40	2.20	3.70
3	90'	6.20	11.-	3.10	5.50
4	120'	8.20	14.40	4.10	7.20
5	120'	10.40	18.20	5.20	9.10
6	120'	12.40	21.80	6.20	10.90
7	120'	14.40	25.20	7.20	12.60
8	180'	16.40	28.80	8.20	14.40
9	180'	18.60	32.60	9.30	16.30
10 et +	180'	20.60	36.20	10.30	18.10

Tableau 3 – Tarifs des cartes 24 heures ONDE VERTE

Cartes 24 heures				
Nombre de zones	ENTIER		RÉDUIT	
	2 cl.	1 cl.	2 cl.	1 cl.
1-2	12.60	22.20	6.60	11.10
3	14.40	25.40	7.20	12.80
4	16.40	28.80	8.20	14.40
5	20.80	36.40	10.40	18.20
6	24.80	43.60	12.40	21.80
7	28.80	50.40	14.40	25.20
8	32.80	57.60	16.40	28.80
9	37.20	65.20	18.60	32.60
10 et +	41.20	72.40	20.60	36.20
Cartes "24 heures" La Chaux-de-Fonds ou Le Locle	7.-	-	6.40	-

Tableau 4 – Tarifs des cartes multicourses ONDE VERTE

Cartes multicourses					
Nombre de zones	Validité	ENTIER		RÉDUIT	
		2 cl.	1 cl.	2 cl.	1 cl.
Court parcours	Un trajet 30'	11.50	-	10.50	-
1-2	60'	21.-	37.-	11.-	18.50
3	90'	31.-	55.-	15.50	27.50
4	120'	41.-	72.-	20.50	36.-
5	120'	52.-	91.-	26.-	45.50
6	120'	62.-	109.-	31.-	54.50
7	120'	72.-	126.-	36.-	63.-
8	180'	82.-	144.-	41.-	72.-
9	180'	93.-	163.-	46.50	81.50
10 et +	180'	103.-	181.-	51.50	90.50

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Pages</i>
<i>RÉSUMÉ</i>	1
1. INTRODUCTION	2
2. LE RÉSEAU DES TRANSPORTS PUBLICS NEUCHÂTELOIS	2
2.1. Entreprises de transport public.....	2
2.2. Communauté tarifaire ONDE VERTE.....	2
2.2.1. <i>Utilité de la communauté tarifaire</i>	2
2.2.2. <i>Tarifification par zones</i>	2
2.2.3. <i>Compétences et évolutions</i>	3
2.3. Principes de financement des transports publics.....	3
2.3.1. <i>Trafic grandes lignes</i>	3
2.3.2. <i>Transport régional voyageurs (TRV)</i>	4
2.3.3. <i>Transport local ou trafic urbain (TU)</i>	4
2.3.4. <i>Trafic touristique</i>	4
2.3.5. <i>Pot-commun</i>	4
2.3.6. <i>Résumé des participations financières</i>	5
2.4. Financement des transports publics neuchâtelois.....	5
2.5. Évolution des besoins d'investissement à venir.....	6
2.5.1. <i>Mise en œuvre du projet cantonal de mobilité</i>	6
2.5.2. <i>Électrification de la flotte de bus du trafic urbain</i>	6
2.5.3. <i>Accessibilité aux personnes à mobilité réduite (LHand)</i>	7
2.5.4. <i>Développement de l'offre TP à court terme</i>	7
2.5.5. <i>Effets de la pandémie</i>	7
3. L'INITIATIVE LÉGISLATIVE POPULAIRE	7
3.1. Teneur de l'initiative.....	7
3.2. La gratuité des transports publics.....	8
3.2.1. <i>Essais effectués</i>	8
3.2.2. <i>Enseignements généraux</i>	8
3.3. Position du Conseil d'État.....	9
3.3.1. <i>Considérations générales</i>	9
3.3.2. <i>Groupe de travail</i>	10
3.3.3. <i>Proposition</i>	11
4. CONTRE-PROJET INDIRECT DU CONSEIL D'ÉTAT	11
4.1. Rabais sur l'abonnement Junior.....	11
4.1.1. <i>Description de la mesure</i>	11
4.1.2. <i>Coût de la mesure</i>	12
4.2. Harmonisation des règles du billet « court parcours ».....	12
4.2.1. <i>Description de la mesure</i>	12
4.2.2. <i>Coût de la mesure</i>	12

4.3. Baisse du plafond « toutes zones ».....	12
4.3.1. <i>Description de la mesure</i>	12
4.3.2. <i>Coût de la mesure</i>	13
4.4. Mise en œuvre des mesures proposées.....	13
5. CONSÉQUENCES FINANCIÈRES.....	14
6. CONSÉQUENCES SUR LES COMMUNES.....	14
7. CONCLUSION.....	14
Projet de décret.....	16
Annexe 1, Plan du réseau cantonal.....	17
Annexe 2, Plan de zones.....	18
Annexe 3, Tarifs de l'horaire 2020.....	19