

*Date de dépôt: 10 novembre 2005*

*Messagerie*

## **Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur la validité et la prise en considération de l'initiative populaire 127 « Pour la gratuité des transports publics genevois »**

- |   |                         |
|---|-------------------------|
| 1. Arrêté du Conseil d'Etat constatant l'aboutissement de l'initiative, publié dans la Feuille d'avis officielle le .....   | <b>2 septembre 2005</b> |
| 2. Débat de préconsultation sur la base du rapport du Conseil d'Etat au sujet de la validité et de la prise en considération de l'initiative, <b>au plus tard le</b> .....  | <b>2 décembre 2005</b>  |
| 3. Décision du Grand Conseil au sujet de la validité de l'initiative sur la base du rapport de la Commission législative, <b>au plus tard le</b> .....  | <b>2 juin 2006</b>      |
| 4. Sur la base du rapport de la commission désignée à cette fin, décision du Grand Conseil sur la prise en considération de l'initiative et sur l'opposition éventuelle d'un contreprojet, <b>au plus tard le</b> ..... | <b>2 mars 2007</b>      |
| 5. En cas d'opposition d'un contreprojet, adoption par le Grand Conseil du contreprojet, <b>au plus tard le</b> .....   | <b>2 mars 2008</b>      |

Mesdames et  
Messieurs les députés,

Le Conseil d'Etat a constaté l'aboutissement de l'initiative populaire 127 intitulée « Pour la gratuité des transports publics genevois » (ci-après l'initiative 127) par un arrêté du 24 août 2005, publié dans la Feuille d'avis officielle du 2 septembre 2005. De cette date courent une série de délais successifs qui définissent les étapes de la procédure en vue d'assurer le bon exercice des droits populaires.

Le premier de ces délais a trait au débat de préconsultation, qui doit intervenir dans un délai de trois mois suivant la publication de la constatation de l'aboutissement de l'initiative, conformément à l'article 119A de la loi portant règlement du Grand Conseil, du 13 septembre 1985 (B 1 01). En l'espèce, ce délai parviendra à échéance le 2 décembre 2005, si bien que le Grand Conseil devra traiter cet objet au plus tard lors de sa session des 1<sup>er</sup> et 2 décembre 2005. C'est en vue de ce débat que le Conseil d'Etat vous soumet le présent rapport.

## 1. VALIDITÉ DE L'INITIATIVE

### 1.1 Recevabilité formelle

#### *1.1.1 Unité de la matière*

L'exigence d'unité de la matière découle de la liberté de vote et, en particulier, du droit à la libre formation de l'opinion des citoyens et à l'expression fidèle et sûre de leur volonté, au sens de l'article 34, alinéa 2, de la Constitution fédérale. Cette exigence interdit de mêler, dans un même objet soumis au peuple, plusieurs propositions de nature ou de but différents, qui forceraient ainsi le citoyen à une approbation ou à une opposition globales, alors qu'il pourrait n'être d'accord qu'avec une partie des propositions qui lui sont soumises<sup>1</sup>. Il doit ainsi exister, entre les diverses parties d'une initiative soumise au peuple, un rapport intrinsèque ainsi qu'une unité de but, c'est-à-dire un rapport de connexité qui fasse apparaître comme objectivement justifiée la réunion de plusieurs propositions en une seule question soumise au vote<sup>2</sup>. Ce principe est rappelé à l'article 66, alinéa 2, de la Constitution genevoise.

---

<sup>1</sup> ATF 131 I 126 cons. 5.2; 130 I 185; 129 I 366 cons. 2, très complet au sujet des règles régissant l'unité de la matière.

<sup>2</sup> ATF 130 I 185 cons. 3 et 129 I 381 cons. 2.1, avec références.

En l'occurrence, l'IN 127 prévoit la garantie par l'Etat de la gratuité des transports publics, en laissant l'Etat libre de choisir les mesures nécessaires pour financer cette gratuité. Elle ne contient donc qu'une seule proposition, et s'avère dès lors conforme au principe de l'unité de la matière.

### ***1.1.2 Unité de la forme***

En vertu de l'article 66, alinéa 1, de la Constitution genevoise, le Grand Conseil déclare nulle l'initiative qui ne respecte pas l'unité de la forme.

Les initiants doivent ainsi choisir la voie de l'initiative non formulée ou de l'initiative rédigée de toutes pièces, mais ne peuvent mélanger ces deux types d'initiatives.

En l'espèce, l'initiative se présente comme une initiative rédigée de toutes pièces, dont le texte s'insère directement dans la Constitution genevoise. Il apparaît dès lors que l'initiative respecte le principe d'unité de la forme.

### ***1.1.3 Unité du genre***

Le principe de l'unité du genre, ou unité de rang, est posé par l'article 66, alinéa 1, de la Constitution genevoise, et veut que l'initiative soit de rang législatif ou constitutionnel, mais ne mélange pas ces deux échelons normatifs. Selon le Tribunal fédéral, cette règle découle du principe de la liberté de vote: le citoyen doit en effet savoir s'il se prononce sur une modification constitutionnelle ou simplement législative, et doit avoir le droit, le cas échéant, de se prononcer séparément sur les deux questions<sup>3</sup>.

Il s'agit ici sans doute possible d'une modification constitutionnelle uniquement, si bien que le principe de l'unité du genre est respecté.

## **1.2 Recevabilité matérielle**

### ***1.2.1 Conformité au droit supérieur***

A teneur de l'article 66, alinéa 3, de la Constitution genevoise (ci-après : Cst. GE), le Grand Conseil déclare partiellement nulle l'initiative dont une partie est manifestement non conforme au droit si la ou les parties qui subsistent sont en elles-mêmes valides; à défaut, il déclare l'initiative nulle.

Cette disposition de la Constitution cantonale codifie les principes généraux en matière de droits politiques, tels que dégagés par la jurisprudence du Tribunal fédéral, pour lequel les initiatives populaires cantonales ne doivent rien contenir de contraire au droit supérieur, qu'il soit

---

<sup>3</sup> ATF 130 I 185 cons. 2.1, avec référence.

international, fédéral ou intercantonal<sup>4</sup>. Cette règle découle notamment du principe de la primauté du droit fédéral prévue à l'article 49 Cst.

Toujours selon la jurisprudence, l'autorité appelée à statuer sur la validité matérielle d'une initiative doit en interpréter les termes dans le sens le plus favorable aux initiants. Lorsque, à l'aide des méthodes reconnues, le texte d'une initiative se prête à une interprétation la faisant apparaître comme conforme au droit supérieur, l'initiative doit être déclarée valable et être soumise au peuple. L'interprétation conforme doit permettre d'éviter autant que possible les déclarations d'invalidité<sup>5</sup>.

De manière plus générale, pour juger de la validité matérielle d'une initiative, il convient d'interpréter son texte sur la base des principes d'interprétation reconnus. On doit se fonder au premier chef sur la teneur littérale de l'initiative, sans toutefois écarter complètement la volonté subjective des initiants. Une motivation éventuelle de la demande d'initiative, ainsi que des déclarations des initiants, peuvent en effet être prises en considération. Parmi les diverses méthodes d'interprétation, on doit privilégier celle qui d'une part correspond le mieux au sens et au but de l'initiative et conduit à un résultat raisonnable, et d'autre part apparaît, dans le cadre de l'interprétation conforme, la plus compatible avec le droit supérieur fédéral et cantonal<sup>6</sup>.

#### *a) Champ d'application de l'initiative*

Pour pouvoir procéder à un examen de conformité au droit supérieur, le champ d'application de l'initiative doit être clarifié sur deux points, concernant respectivement le champ d'application matériel et géographique de l'initiative.

D'un point de vue systématique, le texte rédigé par le comité d'initiative doit s'insérer à l'article 160C, alinéa 3, Cst.-GE, les actuels alinéas 3 à 6 de cette disposition devenant les alinéas 4 à 7 en cas d'acceptation de l'initiative. Or à l'heure actuelle, les alinéas 1 et 2 de l'article 160C Cst-GE se réfèrent à l'ensemble des transports publics en activité sur le territoire du canton, tandis que seuls les alinéas 3 à 5 sont consacrés à l'établissement autonome assumant la plupart des transports publics dans le canton, et dénommé, de par la loi qui l'établit (loi sur les transports publics genevois, du 21 novembre 1975; H 1 55; LTPG), Transports publics genevois (ci-après les TPG). En

---

<sup>4</sup> Pour des cas d'application récents, voir les ATF 130 I 134 (initiative cantonale appenzelloise «pour 12 dimanches sans voitures») et 1P.383/2004 du 23 décembre 2004 (initiative cantonale vaudoise «pour une caisse vaudoise d'assurance maladie de base»).

<sup>5</sup> ATF 128 I 190 cons. 4; 125 I 227 cons. 4a.

<sup>6</sup> ATF 129 I 392 cons. 2.2 (traduction libre).

outre, le texte projeté parle des transports publics en général, sans limiter cette notion. Certes, le titre de l'initiative – «pour la gratuité des *transports publics genevois*» – ainsi que diverses prises de position des initiants – qui se réfèrent à leur initiative sur la gratuité *des TPG* – permettent de se demander si l'initiative ne cherche pas à obtenir la seule gratuité des lignes desservies par l'établissement autonome «Transports publics genevois». Il convient toutefois de privilégier l'interprétation littérale<sup>7</sup>, conformément à la jurisprudence fédérale citée plus haut, et d'admettre que l'initiative cherche à obtenir la gratuité de l'ensemble des transports publics en activité dans le canton, soit – en l'état actuel des concessions – les TPG, la Société des Mouettes Genevoises Navigation SA (SMGN) et les Chemins de fer fédéraux (CFF). Vis-à-vis de ces derniers se posent des problèmes spécifiques de conformité au droit supérieur, qui seront examinés dans la section suivante.

Concernant le champ d'application géographique de l'initiative, le texte de celle-ci demande de garantir la gratuité des transports publics «sur tout le territoire qu'ils desservent». Or les TPG, sur certaines lignes, desservent des tronçons situés dans le canton de Vaud ainsi que dans les départements français de l'Ain et de la Haute-Savoie. Le prix des transports concernant ces lignes fait du reste l'objet d'une convention de tarification régionale<sup>8</sup> ratifiée par les autorités cantonales genevoises et vaudoises ainsi que par des groupes de communes françaises; il s'agit donc d'une véritable convention mixte intercantonale et internationale, au sens des articles 48 et 56 Cst. Mais quand bien même la Constitution fédérale permet aux cantons de traiter directement, dans un tel cas, avec les autorités d'un autre canton et même d'un autre pays, cela ne signifie pas pour autant que le droit cantonal genevois pourrait avoir une portée extraterritoriale. D'un point de vue juridique, une disposition d'une constitution cantonale ne peut à l'évidence pas obliger un autre canton, et encore moins un autre Etat. Ainsi donc, l'article 160C Cst.-GE ne peut imposer juridiquement aux autorités vaudoises et françaises d'accepter la gratuité des transports publics sur les tronçons situés sous leur juridiction<sup>9</sup>. Dès lors, la seule interprétation conforme à la constitution du texte de l'initiative consiste à postuler que celle-ci demande la gratuité des transports

---

<sup>7</sup> D'autant plus que le titre de l'initiative ne figure plus, une fois celle-ci par hypothèse prise en considération par le parlement ou adoptée par le peuple, dans le corpus de la législation en vigueur.

<sup>8</sup> L'actuelle convention est valable de décembre 2004 à décembre 2005.

<sup>9</sup> Ce qui est indépendant de l'acceptation probable, dans les faits, d'une gratuité financée par le canton de Genève.

publics sur tout le territoire qu'ils desservent *dans le canton de Genève*<sup>10</sup>. Ce qui vient d'être dit ici à propos des lignes extraterritoriales des TPG vaut évidemment aussi pour les tronçons non genevois des CFF.

Aucun autre accord international ou intercantonal ne régissant l'activité des transports publics, le respect du droit supérieur doit être examiné à la seule lumière du droit fédéral.

#### *b) Compétences constitutionnelles et respect du droit fédéral*

Selon l'article 87 Cst., la législation sur le transport ferroviaire, les téléphériques, la navigation, l'aviation et la navigation spatiale relèvent de la compétence de la Confédération. Cette compétence concurrente non limitée aux principes ne vise que les moyens de transport indiqués dans le texte précité. Par ailleurs, la tradition, voire la coutume constitutionnelle, veut que la compétence de la Confédération en matière de services postaux (art. 92 Cst.) englobe le transport professionnel régulier de voyageurs<sup>11</sup>.

Sur la base de ces compétences, la Confédération a édicté des lois concernant les chemins de fer<sup>12</sup>, des lois sur le transport professionnel de voyageurs<sup>13</sup> et des lois mélangeant ces deux aspects<sup>14</sup>.

La question des tarifs est ainsi traitée principalement aux articles 9 à 11 LTP, et ceux-ci valent donc pour toutes les entreprises de transports publics. D'après l'article 9 LTP, les entreprises établissent les tarifs de leurs prestations (al. 1) et peuvent établir des réductions de prix pour certains transports (tarifs exceptionnels, al. 2). Les entreprises peuvent conclure des accords particuliers prévoyant des réductions de prix ou d'autres avantages, mais ceux-ci doivent être aussi consentis aux usagers qui se trouvent dans des situations comparables (art. 10, al. 2 LTP). Enfin, selon l'article 11 LTP, la Confédération, les cantons et les communes peuvent exiger des facilités tarifaires lorsque sans celles-ci, des objectifs culturels, sociaux, écologiques, énergétiques, économiques ou relevant de la politique de sécurité, ne pourraient pas être atteints ou ne pourraient l'être qu'à des conditions

---

<sup>10</sup> La non-acceptation de cette interprétation devrait dès lors conduire le Grand Conseil à déclarer nul le membre de phrase «sur tout le territoire qu'ils desservent», ce en application de l'article 66, alinéa 3, Cst.-GE précité (voir aussi sur ce sujet l'ATF 128 I 190 cons. 6 et les références citées).

<sup>11</sup> Voir not. Martin Lendi, *Commentaire de l'art. 87 Cst.*, in Bernhard Ehrenzeller / Philippe Mastronardi / Rainer J. Schweizer / Klaus A. Vallender, *Die schweizerische Bundesverfassung: Kommentar*, Saint-Gall – Zurich 2002, par. 19 ad art. 87.

<sup>12</sup> Notamment la loi fédérale du 20 décembre 1957 sur les chemins de fer (RS 742.101; LCdF) et la loi du 20 mars 1998 sur les Chemins de fer fédéraux (RS 742.31; LCFF).

<sup>13</sup> Notamment, dans le cadre ici pertinent, la loi fédérale du 18 juin 1993 sur le transport de voyageurs et les entreprises de transport par route (RS 744.10; LTV) et la loi fédérale du 29 mars 1950 sur les entreprises de trolleybus (RS 744.21).

<sup>14</sup> En particulier la loi fédérale du 4 octobre 1985 sur les transports publics (RS 742.40; LTP).

notablement plus onéreuses (al. 1), mais à condition d'indemniser complètement les entreprises (al. 2). D'une manière générale, il est constant que l'homologation puis la surveillance des tarifs par la Confédération – et donc leur réglementation dans la LTP – ont toujours eu pour but d'éviter que des prix prohibitifs ne soient pratiqués par les entreprises de transport<sup>15</sup>.

S'agissant des TPG, la gratuité de leurs prestations doit s'examiner avant toute chose sous l'angle de l'article 9 LTP et du droit cantonal combinés. Les TPG étant en effet un établissement autonome cantonal créé et régi par le droit cantonal, ce dernier peut leur imposer une politique tarifaire déterminée<sup>16</sup>. A cet égard, l'instauration de la gratuité ne pose pas de problème de compatibilité avec le droit fédéral, puisque, comme on l'a vu plus haut, celui-ci entend seulement protéger les voyageurs en prohibant les tarifs trop élevés, et non fixer de prix minimaux des titres de transport<sup>17</sup>. Par ailleurs, l'article 11 LTP constitue également<sup>18</sup> une base légale fédérale permettant au canton d'imposer des limites tarifaires aux TPG<sup>19</sup>.

La situation des CFF est légèrement plus complexe. Si en effet la LTP leur est également applicable, ils sont par ailleurs soumis à une législation spécifique, notamment la LCFF, ainsi qu'à la législation ferroviaire, notamment la LCdF, lorsque la LCFF ne déroge pas à cette dernière<sup>20</sup>. Les CFF sont une société anonyme de droit public<sup>21</sup> (dont le capital est, dans les faits, détenu majoritairement par la Confédération) dont la gestion est soumise aux principes de l'économie de marché<sup>22</sup>. En vertu dès lors de la LCFF et de la LTP combinées, les CFF (et donc, indirectement, la Confédération) sont en principe seuls compétents pour établir leurs tarifs. Reste l'exception de l'article 11 LTP, déjà cité. Cet article n'a pour l'instant pas donné lieu à une quelconque jurisprudence. Lors des travaux parlementaires, le conseiller aux Etats rapporteurs l'a toutefois décrit comme une application du principe «qui commande paie» («Wer befiehlt,

---

<sup>15</sup> Message, FF 1983 II 190 et 202-203.

<sup>16</sup> On notera du reste que selon l'article 1, alinéa 1, in fine LTPG (texte par ailleurs inférieur à la Cst.-GE, et donc auquel l'initiative pourrait par conséquent déroger), les TPG doivent avoir pour but de «pratiquer une politique tarifaire incitative».

<sup>17</sup> Le droit fédéral contient néanmoins une légère incohérence à cet égard, dans la mesure où la gratuité des transports publics est possible, mais où l'article 1, alinéa 1, de l'ordonnance du 5 novembre 1986 sur les transports publics (RS 742.401; OTP) oblige en principe tout voyageur à être muni d'un billet, sans envisager l'hypothèse de la gratuité générale du transport.

<sup>18</sup> Voir les développements du paragraphe suivant.

<sup>19</sup> Ainsi qu'à la SMGN.

<sup>20</sup> Article 22, LCFF et 1 alinéa 3, LCdF, qui ont le même objet.

<sup>21</sup> Article 2, alinéa 1, LCFF.

<sup>22</sup> Article 3, alinéa 3, LCFF. Ce principe ne s'opposerait toutefois à la gratuité que si la perte tarifaire qui en découle n'était pas pleinement indemnisée.

bezahlt»)»<sup>23</sup>. Les autorités fédérales ont pour leur part une interprétation large de cette disposition. Elles l'ont en effet notamment considéré applicable lors de la création de la communauté tarifaire Unireso, qui consacrait pour tous les partenaires certains sacrifices financiers, mais constituait pourtant une circonstance de nature tout à fait générale, et non limitée dans le temps<sup>24</sup>. Lesdites autorités insistent donc avant tout sur l'aspect de compensation de cette disposition, ce qui permet de comprendre celle-ci comme permettant au canton de Genève, moyennant pleine compensation, d'intervenir de façon obligatoire auprès des CFF afin que ceux-ci, dans le cadre des accords tarifaires en place, instaurent aussi la gratuité du trafic de passagers sur leurs lignes genevoises.

Il s'ensuit que l'initiative n'est pas contraire au droit fédéral, et que, tel que son champ d'application a été délimité plus haut, elle respecte le droit supérieur.

### *1.2.2 Exécutabilité*

Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, il ne se justifie pas de demander au peuple de se prononcer sur un sujet qui n'est pas susceptible d'être exécuté. L'invalidation ne se justifie toutefois que dans les cas les plus évidents. L'obstacle à la réalisation doit être insurmontable: une difficulté relative est insuffisante, car c'est avant tout aux électeurs qu'il appartient d'évaluer les avantages et les inconvénients qui pourraient résulter de l'acceptation de l'initiative<sup>25</sup>.

En l'espèce, la réalisation de l'initiative est susceptible de créer des difficultés d'importance, notamment d'ordre financier<sup>26</sup>. Ces obstacles ne peuvent toutefois pas être qualifiés d'insurmontables au sens de la jurisprudence du Tribunal fédéral, si bien que l'IN 127 doit être déclarée recevable également sous cet angle.

---

<sup>23</sup> Intervention Cavelti, BO CE 1985 472.

<sup>24</sup> Contrairement à d'autres applications récentes, plus conformes au texte de l'article 11 LTP, comme la gratuité des transports publics financée par le canton de Genève à l'occasion de l'exposition Telecom 2003.

<sup>25</sup> ATF 128 I 190 cons. 5, avec références.

<sup>26</sup> Difficultés qui seront détaillés ci-après dans la section relative à la prise en considération.



## 2. PRISE EN CONSIDÉRATION DE L'INITIATIVE

Le Conseil d'Etat, après avoir examiné la validité de l'initiative 127, entend prendre position sur la prise en considération de l'initiative en abordant les points suivants :

- a) examen du contenu de l'initiative ;
- b) présentation de la politique menée à ce jour en matière de transports publics ;
- c) éclairage sur les actions qu'il entend mener ces prochaines années en la matière.

C'est sur cette base qu'il exprimera ensuite ses recommandations au Grand Conseil sur la suite à donner à l'initiative.

### 2.1 Contenu de l'initiative

*Article 160C, al. 3 (nouveau)*

« Afin de favoriser l'utilisation des transports publics, l'Etat garantit leur gratuité sur tout le territoire qu'ils desservent et prend les mesures nécessaires au financement de cette gratuité ».

C'est par cet article unique, que la gratuité des transports publics serait introduite à Genève. Avant d'examiner la pertinence et l'utilité d'une telle mesure, il convient de rappeler en quelques mots la situation actuelle en matière d'organisation des transports publics à Genève.

Le Conseil d'Etat mène avec le soutien du Grand Conseil depuis plusieurs années une politique ambitieuse de développement et de promotion des transports publics par l'intermédiaire d'une augmentation importante de l'offre dans la perspective de favoriser le transfert modal des transports individuels vers les transports publics. Il s'agit en effet de répondre à l'accroissement général des déplacements motorisés de près de 50 % attendu entre 2000 et 2020.

En tant qu'autorité planificatrice et organisatrice, l'Etat définit l'offre, investit dans les infrastructures (par exemple, les voies de tram), gère la tarification et finance les transports publics.

En tant qu'opérateur principal, les Transports publics genevois (TPG) assurent des prestations de transport public et gèrent du point de vue technique le réseau des lignes de bus, de tram et de trolleybus. En plus des recettes obtenues par la vente des billets et des abonnements, les TPG

reçoivent des subventions cantonales, communales et fédérales qui leur permettent d'assurer l'offre qui leur est commandée par l'Etat par l'intermédiaire d'un contrat de prestations pluriannuel. En contrepartie, l'Etat attend des TPG qu'ils offrent un service public de qualité et qu'ils gèrent efficacement les deniers publics.

L'offre de transports publics est également assurée par d'autres prestataires de services qui permettent à la population de se déplacer aussi bien en bus, tram, train ou bateau. Afin de mettre à disposition des usagers une offre intégrée de transports publics, la communauté tarifaire intégrale Unireso, regroupant les Transports publics genevois (TPG), les Chemins de fer fédéraux (CFF) et la Société des Mouettes Genevoises Navigation S.A. (SMGN) a été créé le 1<sup>er</sup> juillet 2001. Depuis le 12 décembre 2004, le ticket Unireso donne également accès aux lignes TPG de la zone transfrontalière, y compris le réseau TAC d'Annemasse, et à la ligne 11 TPN sur le trajet Coppet-Céligny dans le canton de Vaud.

Comme cela ressort des indications données ci-dessous, introduire la gratuité des transports publics, dans ce contexte, et contrairement à ce que prétendent les initiants :

1. ne permet pas d'atteindre de manière efficace et efficiente les objectifs fixés politiquement en matière de fréquentation et de transfert modal (point 2.1.1);
2. nécessite, par les coûts induits, des dépenses publiques importantes qui seraient plus judicieusement employées à développer l'offre existante (point 2.1.2);
3. ne saurait enfin être justifié par des expériences menées à l'étranger qui ne correspondent pas à la situation genevoise et qui démontrent l'intérêt limité de la gratuité pour un réseau comme celui de Genève (point 2.1.3).

### ***2.1.1. L'attractivité des transports publics***

Selon les initiants, la gratuité doit permettre de favoriser le transfert modal de la voiture aux transports publics grâce à la suppression du facteur prix dans le choix individuel d'un mode de transport. Or, diverses études et sondages<sup>27</sup> ont montré que pour les déplacements réguliers et d'une certaine

---

<sup>27</sup> *Enquête de l'Office des transports et de la circulation (OTC) d'avril 2004*, ainsi que diverses enquêtes étudiant les essais de gratuité au niveau international, comme par exemple :

une enquête effectuée en France en 1970, citée par B. Matalon – « *Choix entre transports individuels et transports publics, facteurs psychologiques du choix* », Quatrième symposium international sur la théorie et la pratique dans l'économie des transports (1971); ou

distance (pendulaires ou activité régulière de loisirs ou d'achats), le « choix » d'un mode de déplacement (transports publics, transports individuels motorisés, modes doux) se fait selon différents critères que chaque individu pondère selon ses propres valeurs.

Le coût du déplacement constitue donc l'un de ces critères parmi beaucoup d'autres (temps de déplacement, confort, distance, possibilités de stationnement, qualité de l'itinéraire, effort à fournir en mode doux, etc.). Dans le cadre d'un passage à la gratuité des transports collectifs, la question centrale est donc de savoir dans quelle mesure la modification, certes sensible, du facteur coût a un impact sur les choix individuels en matière de mode de déplacement et donc sur les parts modales de déplacement.

Selon des enquêtes réalisées en avril 2004 par l'Office des transports et de la circulation (OTC) et Unireso (Oskar Consult/Link), il est apparu que le coût du transport ne joue un rôle que très marginal dans le choix du mode utilisé. A la question « *Pourquoi n'utilisez-vous pas les transports publics ?* », les variables « *Préfère la liberté de ma voiture* » et « *A cause des correspondances* » obtiennent respectivement 42,5 % et 36,9 % par rapport aux 11,9 % à cause du « *Prix trop élevé* ».

Ainsi, d'autres facteurs tels que la disponibilité d'un véhicule privé, d'une place de stationnement, les conditions de transport ou les contraintes (horaires, activités annexes) ont un poids bien plus important que le seul élément financier. Quelques exemples concrets tendent à confirmer ces résultats.

Le couple origine-destination Coppet-Genève en offre un bon exemple. Lors de la création de la communauté tarifaire intégrale Unireso, le prix de l'abonnement annuel pour cette relation a fortement diminué. La part modale des déplacements a pourtant continué de suivre la même tendance que durant les années précédentes (légère augmentation de la part modale des transports individuels motorisés).

---

Mission Transports du Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement de la République française – Programme national de Recherche et d'Innovation dans les Transports terrestres – PREDIT – « *Recherche complémentaire – Initiatives de transport collectif gratuit et de péages urbains* » (24 juillet 2002); ou

Yves Duhamel C 0620 – Axiales l'Esprit Projet - Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Énergie – « *Gratuité des transports publics urbains et répartition modale : retour sur rapport final* » – PREDIT : Groupe Opérationnel N° 1 : Mobilité, Territoire et Développement Durable – Marché ADEME - N° 0203021 - Ivry (29 juin 2004).

Par ailleurs, les dernières augmentations de tarif des transports publics de mars et décembre 2004 n'ont pas eu d'impact durable sur la fréquentation du réseau, tant sur les lignes des TPG que sur la ligne régionale CFF Coppet-Genève. Cela confirme ce qu'ont démontré les études précédemment citées, à savoir que les facteurs tels que la fréquence ou le nombre de transbordements et la facilité de ceux-ci sont proportionnellement bien plus importants dans le choix modal que le prix à payer pour voyager en transports publics.

De plus, des études<sup>28</sup> montrent que les inconditionnels de l'automobile ont tendance à minimiser les coûts réels du transport en voiture individuelle. Ils comparent en effet le prix du billet du transport public avec les seuls frais d'essence, alors que les coûts totaux occasionnés par une voiture incluent les frais fixes (achat, amortissement, assurances, parking, etc.), les frais d'entretien (réparations, contrôles, pneus, etc.), les frais d'accidents, voire même le cas échéant d'amendes, etc. De plus, nombre d'automobilistes ne connaissent pas les options tarifaires des transports publics.

Toutefois, la gratuité en supprimant la billetterie et un certain coût d'achat de la prestation peut avoir un impact positif sur le choix du mode de transport dans des situations bien particulières, lorsqu'un véritable choix « d'opportunité » se présente. Il s'agit d'une situation où deux possibilités modales s'offrent à l'usager et que le choix est opéré rapidement et pour un trajet relativement court. Par exemple, un déplacement est envisagé à pied, mais un bus se présente et l'utilisateur décide de prendre le bus pour un ou deux arrêts en sautant dedans au dernier moment sans qu'il ait besoin de faire l'acquisition d'un billet et donc de faire une dépense imprévue. En ce sens, la gratuité peut contribuer à accroître l'utilisation des transports publics dans ces situations d'opportunité. Or, les personnes susceptibles de faire ce type de choix ne sont aucunement des automobilistes, mais bien des piétons, voire des utilisateurs de deux-roues légers. De surcroît, une augmentation de la part modale des transports publics, dans ce type de configuration, aura plutôt tendance à se faire au centre-ville, au détriment des modes doux, ce qui est en parfaite contradiction avec l'objectif global du canton en matière de répartition modale.

Comme l'illustrent les exemples de gratuité pratiqués dans d'autres villes développés dans la section 2.1.3., la gratuité n'a pas eu un impact significatif sur le report modal, notamment en matière de diminution des véhicules privés, ni d'abandon de la voiture au profit des transports publics. Les augmentations de fréquentation observées peuvent en revanche s'expliquer

---

<sup>28</sup> Notamment, H. Werz – *Rapport au Conseil d'Etat de la République et canton de Genève sur la gratuité des transports publics à Genève (31 mars 1976)*.

par l'usage accru des transports publics par une population qui effectuait auparavant de courts trajets à pied.<sup>29</sup>

En fait, les principaux facteurs déterminant le choix modal sont la durée du déplacement (temps de marche au départ, temps d'attente, temps de parcours et temps de marche à l'arrivée) et la qualité de l'offre (fréquence, vitesse, confort). Pour obtenir un véritable transfert modal en faveur des transports publics, il convient donc avant tout de diminuer la durée du trajet en augmentant la fréquence et la vitesse commerciale des transports publics et d'accroître l'offre, notamment en périphérie, plutôt que d'agir sur un facteur plus marginal comme le coût. Les efforts de la collectivité publique doivent donc en priorité être portés sur l'offre, la fréquence, les dessertes et sur les interfaces entre les modes de déplacement (P+R, stationnement, mobilité douce). Pour résumer ces développements par une formule, on peut sans autre affirmer que des transports publics gratuits ayant une faible fréquence et peu commodes sont beaucoup moins attractifs qu'un réseau payant et bien organisé. L'effort doit donc se concentrer sur une amélioration de l'offre.

C'est dire que l'introduction de la gratuité, contrairement à ce qu'affirment les initiants, ne permettrait pas d'atteindre de manière efficace et efficiente les objectifs de la politique cantonale en matière de mobilité.

### ***2.1.2. Les coûts de la gratuité***

Il convient tout d'abord de relever que le terme de « gratuité » est problématique, si ce n'est abusif, puisque le fonctionnement des transports publics genevois a nécessairement un coût et que celui-ci doit, sous une forme ou une autre, être assumé. De gratuité, il ne serait véritablement question que pour les utilisateurs non soumis à l'impôt cantonal genevois, c'est-à-dire notamment les pendulaires venant du canton de Vaud et ceux de la France voisine non soumis à l'impôt à la source, ainsi que les touristes. Les coûts de la gratuité seraient donc supportés intégralement par les contribuables genevois, dans la mesure où celle-ci implique pour la collectivité publique des coûts importants qui viennent s'ajouter aux contributions déjà engagées.

#### ***2.1.2.1 La tarification des transports publics***

Avant d'examiner de façon plus détaillée le coût de la gratuité, il convient de rappeler ce qu'il en est actuellement du coût global de la prestation de transport pour l'utilisateur. Il se décompose d'une part d'un élément tarifaire

---

<sup>29</sup> Op. cit : Rapport de la Mission transports.

financé par les usagers et d'autre part d'un financement par les contributions publiques.

Depuis le 12 décembre 2004, les zones tarifaires sur le canton de Genève ont été supprimées pour les déplacements à l'intérieur du périmètre cantonal et tout le canton est désormais accessible avec le billet Unireso « Tout Genève ». Il permet de se déplacer en bus, tram, train (de Versoix à Chancy) et en bateau des Mouettes genevoises pendant 1 heure pour le prix de 3 F (tarif plein) ou 2,20 F pour le tarif réduit destiné aux jeunes au-dessous de 16 ans ou aux détenteurs d'un abonnement demi-tarif CFF. Ces derniers bénéficient également de rabais sur la carte journalière 24 heures (7,30 F au lieu de 10 F) ou la carte journalière dès 9 heures (5 F au lieu de 7 F).

A noter que l'acquisition d'une carte journalière de 24 heures au tarif plein permet d'emmener une deuxième personne gratuitement le samedi et le dimanche. Quant aux enfants au-dessous de 16 ans se déplaçant avec un de leurs parents, ils voyagent gratuitement tant sur les réseaux Unireso que CFF dans toute la Suisse, s'ils sont au bénéfice de la carte junior, qui s'achète aux guichets CFF pour 20 F par année. Par ailleurs, il existe un billet « Saut de puce » à 2 F qui permet d'effectuer une traversée en Mouette ou 3 arrêts avec les TPG, sans correspondance, ni retour.

Mais la manière la plus avantageuse de se déplacer dans le canton reste l'abonnement annuel ou mensuel. Les coûts sont de 650 F par an ou 70 F par mois pour les adultes, respectivement 450 F et 45 F pour les juniors (pour les moins de 25 ans) et les seniors (femmes à partir de 63 ans et hommes à partir de 65 ans) ou 1000 F par an et 100 F par mois pour l'abonnement transmissible. Il existe également un abonnement hebdomadaire au prix de 35 F au plein tarif, 23 F pour les juniors et les seniors et 50 F pour une carte transmissible. A noter que de nombreux détenteurs d'abonnement paient un tarif préférentiel si leur employeur ou association a conclu un contrat grands comptes avec TPG/Unireso.

Quant aux bénéficiaires des prestations sociales, ils peuvent obtenir des abonnements annuels pour la modique somme de 60 F par an, soit 5 F par mois. On ne peut donc pas dire que cette catégorie d'usagers est empêchée de se déplacer à Genève en raison du prix du billet. Il convient de mentionner aussi les abonnements combinés avantageux parking P+R et abonnement Unireso pour le prix de 1200 F par an ou 110 F par mois, qui s'obtiennent auprès de la Fondation des parkings.

Par ailleurs, les détenteurs d'un abonnement général des CFF (adulte, junior, senior), bénéficient de la libre circulation tant sur les lignes CFF et les réseaux des entreprises publiques, que sur les réseaux urbains.

Au niveau régional, une nouvelle délimitation des zones et une nouvelle tarification ont également permis de faciliter les déplacements de et vers le secteur Coppet/Céligny ou la France. Ainsi, un trajet transfrontalier court est devenu plus avantageux. Le billet valable 1 heure (2 zones) ou 2 heures (de 3 à 5 zones) coûte de 3,20 F à 7,40 F (2 € à 4,70 €) au tarif plein et de 2,20 F à 3,70 F (1,40 € à 2,30 €) pour le tarif réduit.

Selon le nombre de zones traversées, l'abonnement annuel régional adulte coûte de 670 F à 1340 F (430 € à 860 €) et l'abonnement junior de 460 F à 930 F (300 € à 600 €). Ces abonnements peuvent aussi s'acheter au mois ou à la semaine. La carte journalière régionale 24 heures coûte 18 F au plein tarif (avec une deuxième personne voyageant gratuitement le week-end) ou 9 F au tarif réduit. Dès 9 h, le tarif est de respectivement 12 F et 6 F. Des billets de raccordement pour aller à Pougny, Bellegarde ou Coppet/Céligny sont aussi disponibles.

Les titres de transports peuvent s'acquérir aussi bien dans les agences TPG-Unireso (gare de Cornavin, Rive et Bachet), qu'aux guichets et agences CFF (notamment à Balexert), dans plus de 120 kiosques et, sur France, dans une vingtaine de points de vente.

Il faut également mentionner que les usagers ont aussi la possibilité d'acquérir une *cart@bonus*, qui permet d'obtenir des rabais considérables allant jusqu'à 20 %. Outre le fait que l'utilisateur n'a pas besoin d'être en possession de monnaie pour acheter son titre de transport, cette carte à puce offre trois bonus : à l'achat (valeur supérieure au prix de vente), en permettant d'obtenir un titre de transport même si le solde de la carte est inférieur au prix du billet et en recevant une carte gratuite en échange de *cart@bonus* périmées pour une valeur de 200 F.

Le site Internet [www.unireso.com](http://www.unireso.com) donne toutes informations utiles (y compris la confection d'horaires personnalisés), tout comme le numéro de téléphone du centre d'information « Info, mobilité Unireso » 0900 022 021 (1,19 F la minute).

Il résulte de ces indications que l'utilisateur qui sait tirer profit des multiples possibilités d'acquérir un titre de transport peut voyager pour un coût peu élevé. En 2004, les recettes TPG provenant de ces tarifs se sont montées à 104 millions de francs. Le total des produits a représenté 44,4 % du coût global, le reste ayant été couvert par les contributions publiques.

### 2.1.2.2 Les subventions versées par l'Etat

Pour l'année 2005, le montant global des indemnités pour l'exploitation versées aux TPG, aux CFF et aux Mouettes genevoises s'élève à 148 millions de francs.

La gratuité des transports publics implique tout d'abord la prise en charge des recettes encaissées par les entreprises de transports publics (TPG, CFF et SMGN) par les pouvoirs publics cantonaux. Ces recettes annuelles sont budgétisées en 2005 à 114 millions de F.

Il faut compter ensuite avec le fait que la gratuité des transports publics risque fort de provoquer un désengagement financier de la Confédération, qui participe aux charges d'exploitation des transports publics répondant aux critères fédéraux du trafic régional, à hauteur de 10 millions de F.

Comme il a été relevé précédemment, la gratuité induirait une augmentation des charges d'exploitation des opérateurs de transports publics en raison du redimensionnement de l'offre (en places x km), rendu nécessaire par l'accroissement de la fréquentation essentiellement au centre-ville. Les estimations actuelles tablent sur une offre supplémentaire au centre-ville de 20% qui devrait être mise en place, ce qui représente en gros 40 millions de F (en référence au contrat de prestations 2003-2006 des TPG).

La suppression de la vente et du contrôle des titres de transports occasionnerait une réduction des coûts de l'ordre de 19,5 millions de F.

En revanche, du personnel de sécurité supplémentaire devrait alors être présent dans les véhicules, afin de pallier la disparition des contrôleurs de billets et suite à une augmentation prévisible de la fréquentation, particulièrement la nuit, ce qui représente un coût de 5 millions de F.

Enfin, sans revenu voyageurs, la totalité de la TVA serait à la charge des TPG, ce qui représente un coût de 8,5 millions de F.

Le tableau ci-après synthétise ces aspects financiers, avec ou sans gratuité, des transports publics :

<b>Partenaire concerné</b>	<b>Libellé</b>	<b>Montants 2005</b>
TPG	Indemnité pour l'exploitation	141 millions
CFF	Indemnité pour l'exploitation	5 millions
Mouettes genevoises	Indemnité pour l'exploitation	2 millions
<b>Canton de Genève</b>	<b>Coût des transports publics payants</b>	<b>148 millions</b>



Unireso	Recettes	114 millions
Confédération	Désengagement	10 millions
Unireso	Augmentation de l'offre de 20%	40 millions
Unireso	Réduction de charges (billetterie et contrôle)	-19,5 millions
Unireso	Personnel de sécurité	5 millions
Unireso	TVA – perte de la récupération de l'impôt	8,5 millions
Canton de Genève	Coût de la gratuité	158 millions
<b>Canton de Genève</b>	<b>Coût total des transports publics gratuits</b>	<b>306 millions</b>

L'introduction de la gratuité des transports publics représenterait donc un coût annuel supplémentaire équivalent à 158 millions de F. Par conséquent, le coût total des transports publics gratuits à charge du canton passerait de 148 à 306 millions de F pour l'année 2005. Cela représenterait au minimum une somme de 1,2 milliard de F pour le prochain contrat de prestations 2007-2010.

Dans ce contexte, tout développement futur de l'offre, dans l'hypothèse de la gratuité des transports publics, devient prohibitif, car les pouvoirs publics devraient en assumer le 100% des coûts, alors qu'aujourd'hui ceux-ci sont répartis entre la collectivité et l'utilisateur. En d'autres termes, alors que l'effort consenti aujourd'hui à Genève par les collectivités publiques (canton, Confédération et communes) est d'environ 350 F par an et par habitant (financements publics rapportés à la population du canton) pour un réseau très dense, avec la gratuité des transports publics, cette contribution passerait à plus de 720 F par an et par habitant environ, soit une augmentation de 110 %. Actuellement, pour chaque billet de 3 F payé par l'utilisateur, les collectivités publiques ajoutent déjà 3,75 F. Avec la gratuité, l'intégralité des coûts est supportée par les collectivités publiques, de même que toute nouvelle augmentation de l'offre, alors qu'aujourd'hui celle-ci est financée conjointement par l'utilisateur et les collectivités publiques.

Cette charge financière supplémentaire liée à la gratuité aurait ainsi pour conséquence de mettre un frein à la politique de développement des transports publics en dehors du centre-ville, alors qu'il s'agit, notamment par l'intermédiaire de la réinstallation de lignes de tram, de mettre sur pied une offre performante pour les pendulaires. Non seulement ces projets de trams

seraient gelés, mais de manière générale un coup de frein radical pourrait être mis à l'augmentation de l'offre en matière de transports publics, alors que dans le même temps on constate une augmentation considérable de la mobilité. Les conséquences seraient ainsi très préjudiciables, puisque l'essentiel du développement des déplacements reposerait sur les transports individuels, alors que le réseau routier est déjà en voie de saturation durant les heures de pointe. Il est dès lors impératif que toute ressource supplémentaire affectée aux transports publics le soit pour développer l'offre de transport.

Comme cela a été relevé ci-dessus, l'efficacité de l'introduction de la gratuité des transports publics n'est pas démontrée. En revanche, une telle mesure s'avère de surcroît coûteuse, lourde pour les finances publiques et dommageable à la politique de développement des transports publics, puisqu'elle contribuerait à consommer des ressources actuellement affectées au développement de l'offre.

### *2.1.2.3. Le financement de la gratuité*

L'incidence financière relative à la gratuité des transports publics genevois est estimée à 158 000 000 F sur la base du plan financier 2005. Cinq solutions globales peuvent être imaginées pour financer cette gratuité, étant rappelé que, dans tous les cas, il ne s'agit pas de développer l'offre de transport, notamment sur le plan régional, mais uniquement d'adapter l'offre actuelle de façon à la rendre conforme à l'initiative.

#### 1) Financement par l'augmentation d'impôt

Pour obtenir des recettes fiscales supplémentaires d'environ 160 000 000 F par année, il faudrait augmenter les centimes cantonaux d'environ 7,2 centimes.

Dans ce calcul basé sur l'exercice 2004 sont pris en compte les impôts sur le revenu et la fortune des personnes physiques, l'impôt à la source, l'impôt sur les prestations en capital ainsi que l'impôt sur le bénéfice et le capital des personnes morales.

Exprimée en pour-cent des recettes fiscales, la hausse des centimes additionnels de 7,2 centimes représente une augmentation moyenne des impôts cantonaux de 5 %. En gardant la pondération actuelle, cela donne dans le détail une augmentation des impôts cantonaux de 6 % sur le revenu, 5 % sur la fortune, 4 % sur les bénéfices et 4 % sur le capital.

## 2) Financement par l'augmentation de l'impôt auto

Pour obtenir des recettes fiscales supplémentaires d'environ 160 000 000 F par année, il faudrait multiplier par 3,11 l'impôt auto.

Dans ce calcul basé sur l'exercice 2004, sont prises en compte les recettes fiscales totales de l'impôt auto qui s'élèvent à 75 828 000 F et qui concernent les véhicules de tourisme, les véhicules de livraison, les camions, les autobus, les remorques et les motos.

Les recettes fiscales relatives aux véhicules de tourisme uniquement s'élèvent à 65 000 000 F. Sur les 218 000 véhicules de tourisme en circulation l'impôt moyen par véhicule est de 300 F.

## 3) Financement par augmentation des taxes aéroportuaires

Les auteurs de l'initiative pour des transports publics gratuits ont déclaré qu'il fallait envisager la création d'une redevance aéroportuaire afin de dégager les recettes fiscales nécessaires au financement de leur proposition. Toutefois, il convient de préciser que la création d'une redevance aéroportuaire pour financer la gratuité des transports publics genevois n'est pas possible pour des raisons d'ordre juridique.

La fixation des redevances aéroportuaires répond en effet à des exigences fixées par l'Organisation internationale de l'aviation civile (OACI). Ces redevances doivent être liées aux coûts des infrastructures aéroportuaires mises à disposition des utilisateurs (passagers et compagnies aériennes). Le niveau de ces redevances ne saurait être supérieur aux charges relevant de l'exploitation de l'Aéroport International de Genève (AIG). De plus, toute modification du tarif des redevances aéroportuaires est soumise à une procédure de consultation auprès des utilisateurs de l'aéroport, qui veillent au strict respect du principe de la relation entre les coûts et les prestations.

Indépendamment de l'impossibilité juridique de recourir à ce mode de financement, une augmentation de la redevance de passager réduirait à néant des années d'efforts consentis par l'AIG pour maintenir cette redevance au niveau actuel (19 F). Cela porterait un coup certain à la compétitivité de l'Aéroport International de Genève, susceptible de se traduire par l'abandon de certaines liaisons aériennes au départ et à destination de notre canton. L'impact économique ne se ferait pas ressentir seulement pour l'AIG, mais également pour la région dans son ensemble. De même que l'ouverture de nouvelles liaisons génère un volume d'affaires et des emplois en conséquence, l'abandon de certaines destinations prive le tissu économique et social genevois du volume des affaires et des emplois correspondants.

#### 4) Financement par suppression des tâches de l'Etat

Afin de mieux se rendre compte de ce que représente le coût de la gratuité, estimé à environ 160 millions de francs, voici des exemples de ce que coûtent certaines prestations de l'Etat. Afin de trouver les ressources nécessaires à la gratuité des transports publics, on pourrait envisager de supprimer :

- l'Hospice général : 162 millions de francs;
- l'Office de la jeunesse : 66 millions de francs et les subventions des Hautes Ecoles spécialisées HES (enseignement post-obligatoire) : 85 millions de francs;
- les subventions à la Fondation des services d'aide et de soins à domicile (FSASD) : 84 millions de francs et aux établissements médico-sociaux (EMS) : 90 millions de francs;
- les subventions à plus de 1000 organismes, mis à part les deux subventions susmentionnées dans les soins;
- les deux tiers des subsides alloués aux assurés des caisses-maladie à ressources modeste.

#### 5) Démantèlement partiel du réseau et de l'offre

L'introduction de la gratuité, sans nouveau mode de financement et sans réduction des tâches de l'Etat, nécessiterait, à ressource constante, une réduction de l'offre des transports publics genevois au niveau du subventionnement actuel de l'ordre de 150 000 000 F. Cela a pour conséquence un redimensionnement drastique du réseau actuel.

En gros, on peut dire qu'il faudrait démanteler au moins une ligne de transports publics sur deux, probablement plus si l'on tient compte des frais incompressibles (locaux, engagements financiers, etc.). Cela aurait naturellement un effet désastreux sur la qualité de vie et l'attractivité du canton et serait totalement contraire au but recherché par l'initiative, celui de « favoriser l'utilisation des transports publics », tout portant à prévoir qu'une telle diminution de l'offre aurait un effet dissuasif sur l'utilisation des transports publics allant largement au-delà de la diminution des places de transport.

#### *2.1.3. Les expériences en matière de gratuité*

La gratuité a été instaurée partiellement ou en totalité dans plusieurs villes ou agglomérations depuis les années 1970. Un examen de la nature de ces expériences et de leurs résultats confirme que la gratuité des transports

publics n'est pas la solution miracle et qu'elle n'est pas adaptée à la situation genevoise.

Les expériences menées à l'étranger<sup>30</sup> révèlent tout d'abord que la limitation de la part modale de la voiture est rarement une motivation clé de la mise en place de la gratuité. Ainsi à Hasselt (B), Mons (B), Vitré (F), le souci était la saturation du centre-ville du fait de rues étroites offrant peu de possibilités de stationnement, alors qu'à Châteauroux (F) et à Compiègne (F), il s'agissait de revitaliser les commerces du centre-ville en les rendant plus faciles d'accès face à la concurrence des grandes surfaces en périphérie.

Certaines de ces villes ont d'ailleurs pris parallèlement des dispositions visant à faciliter le stationnement dans le centre, ce qui va à l'encontre d'un objectif de transfert modal. A Vitré, Châteauroux et Hasselt, il s'agissait également de « rentabiliser » les transports publics qui coûtaient très cher pour une faible utilisation et de favoriser une population ciblée, les jeunes et les personnes âgées respectivement.

Trois expériences sont souvent citées en exemple : Châteauroux, Hasselt et Seattle (USA). Cette dernière pourrait offrir une base de comparaison intéressante, vu la taille de l'agglomération qu'elle représente. Malheureusement, la gratuité pratiquée à Seattle ne concerne qu'un tronçon de ligne souterraine de 1,6 mile, soit 2,57 km. Il n'est donc pas possible d'établir une comparaison avec cette expérience.

A Châteauroux et à Hasselt, les périmètres, bassins de population et réseaux sont très différents et bien plus réduits qu'à Genève, ce qui, comparativement, exige la plus grande prudence en matière d'extrapolation de ces expériences. A ce jour, et pour un réseau dans son entier, aucune agglomération de plus de 100 000 habitants n'a de transports publics gratuits. En revanche, des villes ont abandonné la gratuité après une expérience de quelques années. Il s'agit de Castellón (E), 166 000 habitants, avec une gratuité entre 1990 et 1996, Bologne (I), 450 000 habitants, gratuité aux heures de pointe de 1973 à 1977, ou Rome (I) deux phases en 1972 (totalité du réseau puis heures de pointe gratuites) et 8 dimanches gratuits en 1999 et 2000.

Bologne et Rome ont renoncé à cette politique en raison de coûts beaucoup trop élevés et parce que la mise en gratuité des transports publics n'a pas eu un impact significatif sur la circulation des véhicules privés, ni sur l'abandon de la voiture au profit des transports publics. A Castellón de la Plana, la gratuité a été abolie après qu'une enquête eut conclu qu'un service

---

<sup>30</sup> Op. cit. : Rapport d'Yves Duhamel; op. cit. : Recherche complémentaire de la Mission transports; op. cit. : Rapport au Conseil d'Etat d'H. Werz.

de qualité performant était préférable. Le service a donc été fortement amélioré, passant de 6 à 12 lignes et de 8 à 23 bus (350 véhicules à Genève en 2003) avec une amplitude et une fréquence améliorées, tout en maintenant volontairement une tarification basse. La fréquentation, après avoir fléchi en 1996 pour s'établir à 1,67 million de voyageurs, était en 2004 de 3,4 millions de voyageurs (par rapport à 123,5 millions de voyages à Genève en 2003), les recettes commerciales finançant le 40 % des coûts.

Dans le cas de Châteauroux (49 300 habitants, 71 200 avec l'agglomération), la gratuité a été introduite au début de l'année 2002. Avant la gratuité, les transports publics ne représentaient que 4 % des modes de déplacement sur la Communauté d'agglomération castelroussine (CAC) contre 13,1 % dans le canton de Genève en 2000 (microrecensement des transports de 2000) et le taux de couverture des dépenses par les recettes, seulement 18,7 % contre 44,4 % pour les TPG en 2004. Il est vrai que la fréquentation des transports publics a plus que doublé, mais en partant d'une très faible utilisation des transports publics : de 22 voyages/habitants/an pour s'établir à 46 par rapport à 287 voyages/habitants/an pour Genève en 2003. Ou autrement dit : de 1,53 million de voyages en 2001 à 3,4 millions en 2003, par rapport à 123,5 millions de voyages à Genève.

Selon les évaluations, 50 % de la hausse de la fréquentation a été liée à la gratuité et 50 % à la mise en place des améliorations de l'offre et des mesures d'accompagnement. L'objectif de la municipalité était à la fois de rentabiliser un service coûteux et de dynamiser le centre-ville. L'analyse des statistiques démontre que la part modale des transports privés motorisés a très peu baissé, car ce sont avant tout les piétons et les cyclistes qui ont emprunté davantage les transports publics, avec plutôt une clientèle de petits parcours, ce qui confirme les observations faites plus haut en matière de choix d'opportunité. Sur la plupart des axes de la CAC, la circulation a même augmenté.

A Hasselt (67 500 habitants), l'offre en matière de transports publics était assez faible avec 4 lignes de bus, 330 000 voyageurs par an et une billetterie qui ne couvrait que 9 % des coûts, soit une situation qui ne peut en aucun cas être comparée au réseau genevois où 123,5 millions de voyages étaient recensés en 2003. La gratuité a été décidée pour tous, résidents ou non, dès juillet 1997. Parallèlement, une forte amélioration du réseau urbain a été mise en place : passage de 4 à 9 lignes, réseau de parcs relais P+R, fréquence augmentée, voire doublée aux heures de pointe, mise en place de navettes, amélioration de la qualité du service, mesures d'accompagnement concernant le stationnement et la circulation.

Si l'évolution de la fréquentation a été spectaculaire, passant de 330 000 voyageurs en 1997 à 3,7 millions de voyageurs, l'effet a été limité

sur le transfert modal. En effet, il semble que seuls 22,8 % des nouveaux clients provenaient de déplacements qui se faisaient en voiture avant la gratuité. Et ce gain doit de plus être relativisé, car les conditions de circulation plus favorables ont généré de nouveaux trajets, soit 320 000 trajets en voiture par an en plus. Hasselt a également fait le constat qu'une voiture délaissée était très souvent immédiatement utilisée par un autre membre du ménage.

L'effort consenti par les collectivités locales (dépenses publiques rapportées à la population desservie) était d'environ 14 F par an et par habitant en 1998 à Hasselt et de 43 F par an et par habitant en 2001 à Châteauroux. Avec la gratuité, cet effort est passé à environ 23 F par an et par habitant à Hasselt, soit une augmentation supérieure à 60 %, et à 68 F par an et par habitant, soit une augmentation supérieure à 50 % à Châteauroux. A Genève, l'effort consenti par les collectivités publiques est d'environ 350 F par an et par habitant pour un réseau très dense. Avec la gratuité des transports publics, cette contribution passerait à plus de 720 F par an et par habitant environ, soit une augmentation de 110 %.

Il ressort des exemples mentionnés ci-dessus que seuls de petits réseaux urbains de transports publics (quelques lignes ou une gratuité à certaines heures seulement) ont pu se passer des recettes des titres de transport et être financés par les municipalités. Il faut également relever que l'impact positif sur la fréquentation s'avère d'autant plus élevé que celle-ci est basse au départ. On peut en déduire que l'augmentation de la fréquentation attendue à Genève par l'intermédiaire de la gratuité ne saurait être aussi importante, puisque la fréquentation est plus élevée.

Par ailleurs, ce ne sont que les efforts conjugués du développement de l'offre de transport et de la gratuité qui permettent une augmentation de la fréquentation.

A cela s'ajoute que le report modal attendu par la gratuité n'a pas toujours été au rendez-vous. Avec une efficacité aussi incertaine et des coûts aussi importants, il serait très imprudent de se lancer dans une telle expérience à Genève.

Il faut encore relever la situation spécifique de la situation genevoise, dont le réseau de transports publics est transfrontalier et dont l'extension vise à permettre d'offrir des prestations de transports publics dans un bassin de population qui compte près d'un million d'habitants. L'introduction de la gratuité dans un tel contexte transfrontalier, tant sur le plan technique qu'institutionnel, soulève des problèmes considérables.

En conclusion, les expériences menées dans diverses villes démontrent que plus le réseau existant est grand et plus la fréquentation est élevée, plus la mise sur pied de la gratuité est coûteuse, compliquée et hasardeuse quant aux bénéfices qui peuvent en être attendus.

## **2.2. La politique des transports publics menée à ce jour**

La politique engagée par les autorités genevoises en matière de transports publics vise à favoriser le transfert modal vers des modes de transports collectifs et doux, dans la perspective d'un accroissement massif de la mobilité à l'horizon 2020. Cette politique ambitieuse et volontariste, misant sur une importante augmentation de l'offre des transports publics, permettra plus sûrement d'atteindre cet objectif que la gratuité.

En 2003, le Conseil d'Etat et le Grand Conseil se sont engagés à développer fortement les transports publics, en signant notamment un contrat de prestations avec les TPG, dans lequel leur offre de transport doit augmenter de 20 % sur quatre années (2003-2006).

Depuis, chaque année, le réseau des TPG s'est étoffé avec de nouvelles lignes de trams, comme Moillesulaz - Gare de Cornavin (16), Palettes - Nations (13) et Lancy-Pont-Rouge - Nations (15). Parallèlement, le réseau de trolleybus a été étendu au nouveau quartier du Pommier. Cette offre supplémentaire passe également par le renouvellement du matériel roulant (trams, trolleybus) plus spacieux et plus confortable.

Depuis janvier 2004, les bateaux des Mouettes genevoises circulent toute l'année et deux nouvelles destinations ont été créées depuis le nouveau débarcadère du parc relais P+R de Genève-Plage reliant la Perle du Lac et les Pâquis. En 2004, près d'un million de passagers ont utilisé les Mouettes dans leurs déplacements quotidiens.

Depuis décembre 2004, l'offre en matière de train s'est également étoffée dans le canton, notamment avec des trains toutes les demi-heures entre Lancy-Pont-Rouge et Versoix et encore plus fréquemment entre Genève-Cornavin et Genève-Aéroport ou La Plaine.

Au-delà des améliorations de l'offre, l'extension de la communauté tarifaire Unireso a facilité les déplacements dans la région en permettant, avec un seul titre de transport, de franchir la frontière. En effet, tout le secteur de l'agglomération d'Annemasse, desservi par les bus TAC, de même que les secteurs de Saint-Julien/Valleiry et de Ferney-Voltaire/Gex desservis par les TPG sont accessibles avec un ticket Unireso et des tarifs unifiés des deux côtés de la frontière. De manière plus globale, la tarification générale des



transports publics, sur sol genevois et en transfrontalier, a été revue pour être nettement simplifiée et harmonisée.

Enfin, il faut mentionner la réalisation de la liaison ferroviaire Cornavin - Eaux-Vives - Annemasse via La Praille (CEVA) qui, en reliant les réseaux ferroviaires suisses et français permettra de réaliser le véritable Réseau Express Régional (RER) tant attendu dans ce bassin franco-valdo-genevois et dont la réalisation a débuté au mois de septembre 2005 par un chantier ouvert en gare de Cornavin.

### **2.3. Les actions qui restent à entreprendre ces prochaines années en matière de transports publics**

Ces développements actuels s'inscrivent dans une politique de la mobilité plus large et plus ambitieuse.

Le plan directeur des transports publics 2007-2010 doit en effet poursuivre les efforts engagés en matière de renforcement de l'offre de transports publics, avec notamment la mise en service de nouvelles lignes de tram. Après la mise en service de la boucle du Grand-Lancy (prévue en mai 2006), le tram Cornavin-Meyrin-CERN (TCMC), le tram Onex-Bernex et le prolongement sur le Grand-Saconnex sont au programme (article 4 modifié le 27 août 2004 de la loi sur le réseau des transports publics H 1 50).

Quant au train, les travaux d'aménagement en gare de Cornavin entamés en septembre 2005 constituent le début de la construction de CEVA, qui doit permettre la mise en service à l'horizon 2012 d'un véritable Réseau Express Régional (RER) transfrontalier.

Tous ces développements ont été planifiés dans la Charte du DTPR (Développement des transports publics régionaux franco-valdo-genevois), qui a été signée par toutes les autorités organisatrices du bassin franco-valdo-genevois.

La réponse au défi de l'accroissement de la mobilité à l'horizon 2020 et tout transfert modal des modes individuels motorisés aux transports publics ou aux modes doux ne peuvent être atteints que si la politique en matière de transports collectifs est efficacement complétée par une politique du stationnement cohérente. Le développement de parkings d'échanges en périphérie de l'agglomération doit favoriser le transfert modal. Un plan d'action pour les années 2007-2010 est en cours d'élaboration et permettra de planifier la réalisation de ces ouvrages en cohérence avec le développement du réseau des transports publics.

La gratuité des transports avec les implications financières qui lui sont liées risque de sérieusement compromettre la poursuite de cette action politique dont le financement deviendra extrêmement aléatoire.

### 3. CONCLUSION

Si les objectifs poursuivis par l'initiative sont louables, le moyen choisi pour les atteindre est inadéquat et nuisible à l'action déjà engagée.

1. Le transfert modal vers les transports publics ou des modes doux se fera avec plus d'efficacité et plus d'efficience en développant l'offre plutôt qu'en la rendant gratuite, sachant que le facteur coût n'est que marginal dans le choix d'un mode de transport;
2. l'effort financier important qu'implique la gratuité à la charge de la collectivité est trop lourd par rapport à des résultats incertains. Si des moyens financiers supplémentaires étaient disponibles, il vaudrait mieux les affecter au développement de l'offre plutôt qu'à la gratuité;
3. Les expériences en matière de gratuité montrent que celles-ci ont été mises en place dans des contextes très différents de la situation genevoise. Avec un réseau de la taille de celui de Genève et avec une fréquentation aussi importante, la mise sur pied de la gratuité impliquerait des coûts prohibitifs et avec des résultats relativement faibles.

Pour toutes ces raisons, le Conseil d'Etat considère que la gratuité des transports publics est une fausse bonne idée. Il est d'avis que seule l'amélioration et le développement des transports publics, avec l'aide financière des pouvoirs publics, permettront d'atteindre les objectifs poursuivis par l'IN 127, cela à moindres frais.

L'argent du contribuable sera mieux investi en continuant à subventionner l'exploitation courante du réseau et en finançant les investissements pour les infrastructures ou le matériel roulant qu'en dépensant des sommes importantes afin d'assurer une gratuité dont l'efficacité n'est clairement pas démontrée. C'est en mettant à la disposition de la population des transports publics performants, rapides, fréquents et confortables que le Conseil d'Etat espère inciter toujours davantage d'automobilistes à troquer leur voiture contre une place dans un train, un bateau, un tram, un bus ou un trolleybus.

Alors qu'une augmentation considérable des déplacements est prévue à l'horizon 2020, le Conseil d'Etat entend plus que jamais poursuivre l'amélioration de la desserte en transports publics dans le bassin franco-valdo-genevois. C'est en poursuivant les efforts développés depuis plusieurs années

que cet objectif pourra être atteint, pas en mettant sur pied une mesure inefficace et coûteuse !

C'est pourquoi, tout en constatant que l'initiative 127 « Pour la gratuité des transports publics genevois » est recevable, le Conseil d'Etat invite le Grand Conseil à la rejeter sans lui opposer de contre-projet.

AU NOM DU CONSEIL D'ETAT

Le chancelier :  
Robert Hensler

La présidente :  
Martine Brunschwig Graf

*Annexe : IN 127.*



# **DES TRANSPORTS PUBLICS GRATUITS**

- **Pour développer les services publics de base**
- **Pour transférer une partie du trafic privé vers les transports publics**
- **Pour alléger les charges de la population : familles, personnes âgées, chômeurs-ses et jeunes en formation notamment, qui subissent de plein fouet l'augmentation du prix des billets**
- **Pour assurer le libre choix du mode de transport : développons les transports publics et freinons l'augmentation du trafic automobile et des embouteillages qui menacent à terme ce libre choix !**
- **Pour protéger la santé publique menacée par l'augmentation de la pollution de l'air (OPair), des nuisances sonores (OPB), du stress et des accidents de la circulation que provoque le trafic automobile**
- **Pour faire des économies d'énergie : le transfert d'une partie du trafic privé vers les transports publics entraînerait une diminution de la consommation de carburant**
- **Pour créer des emplois dans un secteur d'avenir**
- **Pour rééquilibrer les dépenses publiques entre les différents moyens de transport**
- **Pour augmenter l'attractivité de la région, favoriser l'activité économique, le tourisme, les manifestations et événements d'ampleur, ainsi que l'activité des organisations internationales et des ONG**
- **Pour suivre l'exemple donné par d'autres villes (Seattle, Châteauroux, Hasselt) qui ont déjà rendu leurs transports publics gratuits**

**Signons et faisons signer  
cette initiative sociale, écologique et créatrice d'emplois !**