

*Date de dépôt : 23 juin 2011*

**Rapport du Conseil d'Etat  
au Grand Conseil sur la validité et la prise en considération de  
l'initiative populaire 146 « Stop aux hausses des tarifs des  
Transports Publics Genevois »**

1. Arrêté du Conseil d'Etat constatant l'aboutissement de l'initiative, publié dans la Feuille d'avis officielle le ..... **1<sup>er</sup> avril 2011**
2. Dépôt du rapport du Conseil d'Etat au sujet de la validité et de la prise en considération de l'initiative, **au plus tard le** ..... **1<sup>er</sup> juillet 2011**
3. Décision du Grand Conseil au sujet de la validité de l'initiative sur la base du rapport de la commission législative, **au plus tard le** ..... **1<sup>er</sup> janvier 2012**
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, **au plus tard le** ..... **1<sup>er</sup> octobre 2012**
5. En cas d'opposition d'un contreprojet, adoption par le Grand Conseil du contreprojet, **au plus tard le** ..... **1<sup>er</sup> octobre 2013**

## **PLAN DU RAPPORT**

### **A. VALIDITE DE L'INITIATIVE**

#### **1. Recevabilité formelle**

*1.1 Unité de la matière*

*1.2 Unité de la forme*

*1.3 Unité du genre*

*1.4 Clarté*

#### **2. Recevabilité matérielle**

*2.1 Conformité au droit supérieur*

*2.1.1 Principes*

*2.1.2 Conformité au droit fédéral*

*2.1.2.1 La répartition des compétences en général*

*2.1.2.2 Le droit fédéral actuel*

*2.1.2.3 Le droit fédéral futur*

*2.1.2.4 Application à l'initiative*

*2.1.3 Conformité au droit constitutionnel cantonal*

*2.1.4 Lien avec les autres normes du droit cantonal*

*2.1.5 Conclusion intermédiaire*

*2.2 Exécutabilité*

#### **3. Conclusion sur la recevabilité**

### **B. PRISE EN CONSIDERATION**

#### **1. Les dispositions prévues par l'initiative**

#### **2. Organisation actuelle des transports publics et du système de tarification**

*2.1 Le rôle de l'Etat*

*2.2 Le rôle des TPG*

*2.3 La Communauté tarifaire intégrale Unireso*

*2.4 L'entente tarifaire régionale Unireso*

*2.5 Projet de billettique interopérable, multimodale et transfrontalière*

*2.6 Le développement futur d'Unireso*

*2.7 Le « service direct suisse »*

*2.8 Processus de définition et de validation tarifaires*

### **3. Implications des dispositions de l'initiative**

#### ***3.1 La grille tarifaire***

*3.1.1 Les titres de transport*

*3.1.2 Le niveau des tarifs*

#### ***3.2 Remise en cause de la multimodalité et de la Communauté tarifaire***

#### ***3.3 Les difficultés de mise en œuvre et d'adaptation ultérieure***

*3.3.1 Difficultés techniques*

*3.3.2 Difficultés en cas d'adaptation tarifaire*

#### ***3.4 Impacts financiers de l'initiative***

### **4. Conclusion sur la prise en considération**

## **C. CONCLUSIONS**

Mesdames et  
Messieurs les Députés,

Le Conseil d'Etat a constaté l'aboutissement de l'initiative populaire 146 « Stop aux hausses des tarifs des transports publics genevois ! » (ci-après : IN 146) par un arrêté du 30 mars 2011, publié dans la Feuille d'avis officielle du 1<sup>er</sup> avril 2011. 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 dépôt du présent rapport au Grand Conseil en vue de son traitement par la commission législative, dépôt qui doit intervenir dans un délai de 3 mois suivant la publication de la constatation de l'aboutissement de l'initiative, conformément à l'article 119, alinéa 2, de la loi portant règlement du Grand Conseil, du 13 septembre 1985 (B 1 01).

En l'espèce, ce délai parviendra à échéance le 1<sup>er</sup> juillet 2011.

## A. VALIDITE DE L'INITIATIVE

### 1. Recevabilité formelle

#### 1.1 Unité de la matière

L'exigence d'unité de la matière relève du droit fédéral<sup>1</sup>; elle 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<sup>2</sup>. 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 globale, alors qu'il pourrait n'être d'accord qu'avec une partie des propositions qui lui sont soumises<sup>3</sup>. Il convient de noter que cette dernière formulation n'est pas entièrement satisfaisante, dès lors qu'elle est susceptible de condamner toute initiative munie de plus d'une proposition. Il apparaît dès lors plus exact de se référer, même si elles sont plus abstraites, aux notions d'unité de but et de rapport intrinsèque étroit entre les parties de l'initiative.

---

<sup>1</sup> Arrêt TF 1P.223/2006 du 12 septembre 2006, cons. 2.

<sup>2</sup> Constitution fédérale du 18 avril 1999 (Cst. féd.; RS 101).

<sup>3</sup> Arrêt TF 1C\_289/2008 du 9 mars 2009, consid. 2.1 (au sujet de l'IN 140); 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.

En effet, selon la jurisprudence, il doit 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>4</sup>. Ce principe est rappelé à l'article 66, alinéa 2, de la constitution genevoise<sup>5</sup>.

Dans son arrêt du 9 mars 2009 relatif à l'IN 140 (« Stop aux loyers abusifs et à la pénurie de logements : 10 mesures urgentes »), le Tribunal fédéral a examiné de manière particulièrement attentive l'exigence d'unité de la matière. Il a notamment indiqué que « *la notion de "rapport intrinsèque" est commune aux droits constitutionnels genevois et fédéral, et doit s'interpréter de la même manière : le principe d'unité de la matière est inhérent à la notion même d'initiative, celle-ci devant poser une question claire aux citoyens au moment du vote. Le critère déterminant est donc de savoir si, telle qu'elle est proposée, l'initiative permet aux citoyens d'exprimer librement leur véritable volonté.* »<sup>6</sup>

L'unité de la matière est cependant une notion relative, et elle doit faire l'objet d'un examen différencié selon le type de projet. En particulier, les exigences sont plus strictes pour un projet rédigé et pour une révision constitutionnelle que, respectivement, pour un projet sous forme de vœu et pour une révision législative<sup>7</sup>.

En l'espèce, l'IN 146 est une initiative législative modifiant la loi sur les transports publics genevois, du 21 novembre 1975 (LTPG; H 1 55).

L'IN 146 ajoute 2 alinéas et abroge une lettre. Concrètement, il s'agit des dispositions suivantes :

- une disposition fixant les tarifs des TPG (nouvel article 36, alinéa 3, LTPG);
- une disposition prévoyant la compétence du Grand Conseil pour l'approbation des modifications des tarifs (nouvel article 36, alinéa 4, LTPG);

---

<sup>4</sup> Arrêt TF 1P.223/2006 du 12 septembre 2006, cons. 2; ATF 130 I 185 cons. 3 et 129 I 381 cons. 2.1, avec références.

<sup>5</sup> Constitution de la République et canton de Genève, du 24 mai 1847 (Cst-GE; RS/GE A 2 00).

<sup>6</sup> Arrêt TF 1C 289/2008 du 9 mars 2009, consid. 2.1

<sup>7</sup> Arrêt TF 1C 289/2008 du 9 mars 2009, consid. 2.1 (au sujet de l'IN 140); arrêt TF 1P.52/2007 du 4 septembre 2007, cons. 2.1.

- la suppression de la disposition prévoyant la compétence du Conseil d'Etat pour l'approbation des modifications des tarifs (abrogation de l'article 37, lettre a, LTPG).

L'IN 146 vise d'une part à fixer dans la loi les tarifs des transports publics genevois et à en prévoir le montant, et, d'autre part, à transférer au Grand Conseil la compétence actuelle du Conseil d'Etat en matière d'approbation des tarifs.

L'IN 146 concerne ainsi deux problématiques : le montant des tarifs et la compétence d'approbation des tarifs. Ces deux questions concernent le même domaine des tarifs des TPG.

Il y a assurément un rapport de connexité entre ces différentes dispositions, qui modifient d'ailleurs la même loi.

L'initiative vise à concrétiser une seule idée : les tarifs sont fixés dans la loi. Ainsi, toute modification des tarifs est une modification de la loi, nécessitant l'approbation du Grand Conseil. La conséquence logique en est le transfert de la compétence du Conseil d'Etat au Grand Conseil.

Il résulte de ce qui précède que l'IN 146 respecte le principe de l'unité de la matière.

### ***1.2 Unité de la forme***

En vertu de l'article 66, alinéa 1, Cst-GE, 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 (article 65 Cst-GE) ou de l'initiative rédigée de toutes pièces (articles 65A et 65B Cst-GE), mais ne peuvent mélanger ces deux types d'initiatives<sup>8</sup>.

En l'espèce, l'IN 146 se présente comme une initiative rédigée de toutes pièces (visant la modification d'une loi). Il apparaît dès lors qu'elle respecte le principe d'unité de la forme.

### ***1.3 Unité du genre***

Le principe de l'unité du genre, ou unité de rang, est posé par l'article 66, alinéa 1, Cst-GE, et veut que l'initiative soit de rang législatif (article 65B Cst-GE) ou constitutionnel (article 65A Cst-GE), 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

---

<sup>8</sup> Voir à ce sujet l'arrêt TF 1P.531/2006 du 8 novembre 2006, en particulier le cons. 4.

le droit, le cas échéant, de se prononcer séparément sur les deux questions<sup>9</sup>.

En l'espèce, l'IN 146 vise la modification de la loi sur les transports publics genevois et satisfait dès lors à l'exigence de l'unité du genre.

#### 1.4 Clarté

L'exigence de clarté du texte d'une initiative populaire ne fait pas partie des conditions de validité des initiatives traditionnellement étudiées<sup>10</sup>.

Il s'agit néanmoins, d'une part, d'un postulat qui découle naturellement de la liberté de vote telle que garantie par l'article 34, alinéa 2, Cst. féd. et définie par le Tribunal fédéral, à l'instar de la clarté de la formulation des questions posées à l'électeur : celui-ci doit pouvoir inférer quelles seront les conséquences pratiques de son vote, ce qui n'est pas possible si le texte d'une initiative est équivoque, ou par trop imprécis.

Cette exigence de clarté a fait, d'autre part, l'objet de développements importants dans des arrêts du Tribunal fédéral concernant la recevabilité des initiatives. Dans l'arrêt du 4 septembre 2007 concernant l'IN 136, le Tribunal fédéral a ainsi jugé que « [...] l'initiative pêche aussi par son imprécision. L'exigence de précision normative, également applicable lorsqu'il s'agit de définir l'étendue des droits politiques, impose en effet que l'on puisse autant que possible savoir si l'intervention du parlement, puis du peuple, est nécessaire pour l'adoption d'un acte déterminé », concluant après une analyse des différentes dispositions que « le texte de l'IN 136 n'est donc pas suffisamment clair pour permettre aux citoyens de se prononcer en connaissance de cause, comme l'exige l'art. 34 al. 2 Cst. » et pouvait être invalidé aussi pour ce motif<sup>11</sup>. L'exigence de clarté en tant que condition indépendante de validité des initiatives populaires semble également émerger au sein de la doctrine<sup>12</sup>.

<sup>9</sup> ATF 130 I 185 cons. 2.1, avec références.

<sup>10</sup> Bien qu'il existe un précédent ancien d'invalidation d'une initiative par le Tribunal fédéral pour ce motif, ATF in ZBl 1951 22; voir aussi le raisonnement du Tribunal fédéral – mais dans le cadre de l'examen de l'unité de la matière – dans l'ATF 123 I 63 cons. 6c, dans lequel il est dit en outre que "l'exigence de clarté a une importance particulière dans le système du droit genevois, le Grand Conseil devant traiter rapidement les initiatives populaires".

<sup>11</sup> Arrêt TF 1P.52/2007 du 4 septembre 2007, cons. 3.3; voir aussi l'ATF 133 I 110 cons. 8.

<sup>12</sup> Voir Bénédicte Tornay, *La démocratie directe saisie par le juge – L'empreinte de la jurisprudence sur les droits populaires en Suisse*, Zurich 2008, p. 115-116.

En l'espèce, le texte de l'IN 146 est relativement clair : des montants sont fixés à l'article 36, alinéa 3, LTPG. Il y a toutefois une incohérence concernant deux tarifs : la « carte journalière tout Genève 1 heure » (plein tarif et demi-tarif) semble difficile à mettre en œuvre : soit il s'agit d'une carte valable toute une journée, soit elle n'est valable qu'une heure. Vu le tarif proposé (10F, respectivement 7F), il semble cependant qu'il s'agisse plutôt de la carte journalière valable pour un jour entier.

Cela étant, cette problématique ne remet pas en cause la problématique générale de l'IN 146, qui vise à fixer les tarifs des TPG dans la loi.

Par ailleurs, le texte figurant sur le formulaire de signatures par le service des votations et élections (art. 86, al. 1, lettre c LEDP) n'est pas exactement identique avec celui qui a été publié dans la Feuille d'avis officielle. Dans cette dernière version, les mentions « (6 à 18 ans) » figurant à côté des billets et abonnements « *junior* » manquent. Les formulaires déposés au service des votations et élections correspondent cependant au modèle qui a été approuvé. De ce point de vue, le texte de l'initiative inclut la mention de l'âge « (6 à 18 ans) ». Le texte figurant en annexe du présent rapport constitue ainsi la version complète et correcte du texte, rectifiant ainsi celle figurant dans le document « IN 146 » remis au Grand Conseil avec les tirés à part relatifs à la session des 25 et 26 mai 2011.

L'IN 146 est donc suffisamment claire pour pouvoir être soumise au vote du peuple.

## 2. Recevabilité matérielle

### 2.1 Conformité au droit supérieur

#### 2.1.1 Principes

A teneur de l'article 66, alinéa 3, 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 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 international, fédéral ou intercantonal<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> Pour des cas d'application, voir les arrêts TF 1C\_357/2009 du 8 avril 2010 (IN 142 "Pour le droit à un salaire minimum"); 1P.387/2006 du 19 septembre 2007



Cette règle découle notamment du principe de la primauté du droit fédéral prévue à l'article 49 Cst. féd., ainsi que du principe de la hiérarchie des normes.

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, conformément à l'adage *in dubio pro populo*<sup>14</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>15</sup>.

Enfin, conformément au texte de l'article 66, alinéa 3, Cst-GE, ce n'est que lorsque la non-conformité avec le droit supérieur est manifeste que le Grand Conseil est tenu de déclarer une initiative invalide<sup>16</sup>. Dans le cas de l'IN 142 (« Pour le droit à un salaire minimum »), le Tribunal fédéral a rappelé les travaux préparatoires à l'origine de l'article 66, alinéa 3, Cst-GE. Le texte constitutionnel genevois faisait suite à un avis de droit du Professeur

---

(IN 128 "15 000 logements pour Genève"); 1P.451/2006 du 28 février 2007 (IN 132 "Pour la réalisation du projet RHINO en Ville de Genève"); 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>14</sup> Arrêt TF IC 357/2009 du 8 avril 2010, cons. 2.2; 1P.541/2006 du 28 mars 2007, cons. 2.5; 1P.451/2006 du 28 février 2007, cons. 2.1; 1P.129/2006 du 18 octobre 2006, cons. 3.1; ATF 128 I 190 cons. 4; 125 I 227 cons. 4a.

<sup>15</sup> ATF 129 I 392 cons. 2.2 (traduction libre).

<sup>16</sup> ATF 132 I 282 cons. 1.3; arrêt TF 1P.387/2006 du 19 septembre 2007, cons. 2.4; 1P.541/2006 du 28 mars 2007, cons. 2.4; 1P.451/2006 du 28 février 2007, cons. 2.2 in fine.

Andreas Auer<sup>17</sup>. Le Tribunal fédéral a considéré que « *ce n'est que dans l'hypothèse où l'inconstitutionnalité "saute aux yeux et ne peut raisonnablement être niée" que le Grand Conseil est tenu de [...] déclarer [l'initiative populaire] invalide* »<sup>18</sup>.

En l'espace, l'IN 146 vise à fixer les tarifs des TPG dans la loi et de modifier la répartition des compétences entre Conseil d'Etat et Grand Conseil. Il ne s'agit pas de modifier la répartition des compétences entre la Confédération et les cantons et une loi cantonale existe déjà, de sorte que l'analyse de la conformité au droit fédéral devra en tenir compte.

## 2.1.2 Conformité au droit fédéral

### 2.1.2.1 La répartition des compétences en général

Conformément à l'article 3 Cst. féd., les cantons « *exercent tous les droits qui ne sont pas délégués à la Confédération* ». L'article 42, alinéa 1, Cst. féd. complète le principe de la répartition des compétences entre la Confédération et les cantons en indiquant que « *la Confédération accomplit les tâches que lui attribue la Constitution* ». L'article 43 Cst. féd., selon lequel « *les cantons définissent les tâches qu'ils accomplissent dans le cadre de leurs compétences* », n'apporte rien de plus aux articles précités<sup>19</sup>.

### 2.1.2.2 Le droit fédéral actuel

L'article 87 Cst. féd., dont le titre est « transports » prévoit que « *la législation sur le transport ferroviaire, les téléphériques, la navigation,*

<sup>17</sup> Andreas Auer, *Problèmes et perspectives du droit d'initiative à Genève, Lausanne 1987, en particulier p. 40 et p. 49.*

<sup>18</sup> Arrêt TF IC\_357/2009 du 8 avril 2010, cons.2.3. Cet arrêt a été critiqué en doctrine, notamment au motif que la portée donnée par le Tribunal fédéral à l'expression "manifestement non conforme au droit" était en contradiction avec l'esprit de l'article 68, alinéa 3 Cst-GE et la pratique antérieure du Grand Conseil et du Tribunal fédéral. Cette interprétation irait au-delà du rappel du principe "in dubio pro populo" (Stéphane Grodecki, *L'invalidation des initiatives populaires en droit genevois – Commentaire de l'arrêt du Tribunal fédéral du 8 mars 2010 dans la cause IC\_357/2009, RDAF 2010 I p. 252-262, en particulier p. 260-262.*)

<sup>19</sup> Rainer J. Schweizer, "Art. 43", in : Bernhard Ehrenzeller / Philippe Mastronardi / Rainer J. Schweizer / Klaus A. Vallender (éd.), *Die schweizerische Bundesverfassung – Kommentar, 2<sup>e</sup> éd., St-Gall 2008 (ci-après : Commentaire saint-gallois), §6 ad art. 43 Cst.*

*l'aviation et la navigation spatiale relève de la compétence de la Confédération* ». Sauf erreur, cette disposition n'a – à ce jour – pas donné lieu à de la jurisprudence publiée du Tribunal fédéral.

La jurisprudence du Tribunal administratif fédéral est rare et se limite à constater que, d'une part, la Confédération bénéficie d'un monopole de droit pour l'infrastructure et l'exploitation ferroviaire<sup>20</sup> et que, d'autre part, elle dispose d'une compétence exhaustive (« *umfassend* »<sup>21</sup> en la matière.

La doctrine francophone mentionne que l'article 87 Cst. féd. confère à la Confédération une « *compétence législative étendue qui, sauf délégation, évince entièrement les cantons* »<sup>22</sup>. Cela signifie que la Confédération peut régler exhaustivement la matière<sup>23</sup>, en adoptant des lois et des ordonnances fédérales dans les domaines considérés; les cantons ne peuvent intervenir que s'ils y sont habilités par une disposition légale fédérale<sup>24</sup>.

La compétence fédérale en matière de transports a été mise en œuvre dans de nombreuses lois, soit en particulier :

- Loi fédérale sur les chemins de fer, du 20 décembre 1957<sup>25</sup>;
- Loi sur les Chemins de fer fédéraux, du 20 mars 1998<sup>26</sup>;
- Loi fédérale sur les installations à câbles transportant des personnes, du 23 juin 2006<sup>27</sup>;
- Loi fédérale sur les entreprises de transport par route, du 20 mars 2009<sup>28</sup>;

<sup>20</sup> Arrêt TAF A-365/2008 du 25 novembre 2008, consid. 3.1. Pour la doctrine, voir, parmi beaucoup : Felix Uhlmann / Regula Hinderling, *Transportrecht*, in : Georg Müller (éd.), *Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht, Band IV – Transportrecht*, Bâle 2008, p. 83, §16.

<sup>21</sup> Arrêt TAF A-391/2007 du 28 janvier 2008, consid. 8.2.1.

<sup>22</sup> Jean-François Aubert, "Art. 87", in : Jean-François Aubert / Pascal Mahon, *Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse*, du 18 avril 1999, Zurich 2003, §2 ad art. 87. Voir aussi, dans la doctrine germanophone, Tobias Jaag / Andreas Lienhard / Pierre Tschannen, *Ausgewählte Gebiete des Bundesverwaltungsrechts*, 7<sup>e</sup> éd., Bâle 2009, p. 87, qui font référence à une "umfassende Bundeskompetenz mit ursprünglich derogatorischer Kraft".

<sup>23</sup> Martin Lendi (*Commentaire St-Gallois* 2008), §27 ad art. 87 Cst.

<sup>24</sup> René Rhinow / Gerhard Schmid / Giovanni Biaggini / Felix Uhlmann, *Öffentliches Wirtschaftsrecht*, 2<sup>ème</sup> éd., Bâle 2011, p. 490, §28.23.

<sup>25</sup> LCdF; RS 742.101.

<sup>26</sup> LCFE; RS 742.31.

<sup>27</sup> Loi sur les installations à câbles; LICa; RS 743.01.

<sup>28</sup> LEnTR; RS 744.10. Formellement cette loi se fonde cependant sur les articles 63, al. 1, 92 et 95, al. 1, Cst. féd.

- Loi fédérale sur les entreprises de trolleybus, du 29 mars 1950<sup>29</sup>;
- Loi (fédérale) sur le transport de voyageurs, du 20 mars 2009<sup>30</sup>;
- Loi fédérale sur le registre des bateaux, du 28 septembre 1923<sup>31</sup>;
- Loi fédérale sur la navigation intérieure, du 3 octobre 1975<sup>32</sup>;
- Loi fédérale sur la navigation maritime sous pavillon suisse, du 23 septembre 1953<sup>33</sup>.

La loi fédérale sur le transport de voyageurs est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2010. Cette loi a d'ores et déjà donné lieu à un arrêt médiatique, puisque ses dispositions pénales ont été considérées comme insuffisamment précises pour réprimer certains comportements de voyageurs sans billets<sup>34</sup>. Cet arrêt ne concerne cependant pas directement la question de la fixation des tarifs.

La LTV rappelle tout d'abord que la Confédération a le droit exclusif d'assurer le transport exclusif de voyageurs (art. 4). La Confédération peut cependant octroyer à des entreprises des concessions de transport de voyageurs professionnel et régulier (art. 6, al. 1). La (première) concession est délivrée par le département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) (art. 6, al. 4); le renouvellement de la concession est effectué par l'office fédéral des transports (art. 6, al. 4 *in fine*). En autorisant des entreprises concessionnées à effectuer du transport de voyageurs, la Confédération renonce au monopole de droit que la Constitution fédérale (art. 87 Cst. féd.) lui accordait dans ce domaine.

Les entreprises ayant obtenu une telle concession ont notamment une quadruple obligation de transporter (art. 12), d'établir des horaires (art. 13), d'exploiter (art. 14) et d'établir des tarifs (art. 15). Le tarif énumère les conditions auxquelles s'appliquent le prix défini pour le transport et les autres prestations y afférentes (art. 15, al. 1 *in fine*). La liste des obligations fixées par la loi n'est pas exhaustive<sup>35</sup>.

<sup>29</sup> *Loi sur les trolleybus; LTro; RS 744.21.*

<sup>30</sup> *LTV; RS 745.1.*

<sup>31</sup> *RS 747.11.*

<sup>32</sup> *LNI; RS 747.201.*

<sup>33</sup> *RS 747.30.*

<sup>34</sup> *Arrêt TF 6B\_844/2010 du 25 janvier 2011 (destiné à publication).*

<sup>35</sup> *Voir Tobias Jaag / Andreas Lienhard / Pierre Tschannen, Ausgewählte Gebiete des Bundesverwaltungsrechts, 7<sup>e</sup> éd., Bâle 2009, p. 78, qui citent une obligation*

La loi règle la question du voyage accompli sur le réseau de différentes entreprises : « *pour le trafic longues distances, le trafic régional ainsi que le trafic local, les entreprises offrent en règle générale un seul contrat de transport au voyageur qui doit emprunter le réseau de différentes entreprises* » (art. 16, al. 1 LTV). Dans ce but, les entreprises établissent « *en commun des tarifs et des titres de transport* » (art. 16, al. 2 LTV).

Les entreprises sont soumises à la surveillance de l'office fédéral des transports (art. 52 LTV).

S'agissant de l'obligation d'établir des tarifs, le message du Conseil fédéral n'est pas particulièrement détaillé en la matière. Il se limite à indiquer qu'il s'agit d'une obligation classique d'une entreprise de transport et fait référence aux anciens articles 9 et 10 LTP<sup>36</sup>.

En application de l'article 15 LTV, selon lequel « *les entreprises établissent les tarifs de leurs prestations* », un accord tarifaire a été conclu sous l'égide de l'Union des transports publics (UTP). Ce tarif conjoint se nomme « *convention 510* »<sup>37</sup>. Il prévoit certaines catégories de tarifs, dont notamment des tarifs variables selon l'âge (art. 4.2.1 de la « *convention 510* ») :

- enfants jusqu'à 16 ans, les enfants accompagnés jusqu'à 6 ans voyageant gratuitement;
- jeunes de 16 à 25 ans;
- seniors, soit les femmes dès 64 ans et les hommes dès 65 ans.

La question de la portée juridique de cette « *convention 510* » (norme privée ?) et celle de son lien avec la règle de l'article 15 LTV peuvent rester ouvertes. En tout cas, il n'apparaît pas que cette « *convention 510* » représenterait du droit supérieur au sens de l'article 66, alinéa 3 Cst-GE, qui pourrait conduire à invalider une initiative cantonale ne le respectant pas.

---

*jurisprudentielle supplémentaire, sur la base des règles générales de droit. Voir aussi Uhlmann / Hinderling (2008), p. 85, §20.*

<sup>36</sup> FF 2005 p. 2269, en particulier p. 2342 et FF 2007 p. 2517, en particulier p. 2555.

<sup>37</sup> La version la plus actuelle (1<sup>er</sup> mai 2011) n'existe qu'en allemand et est intitulée "Übereinkommen über die Organisation der Zusammenarbeit der am direkten schweizerischen Personenverkehr (DV) Teilnehmenden (Ue510)".

### 2.1.2.3 *Le droit fédéral futur*

Le 20 octobre 2010, le Conseil fédéral a adopté la deuxième partie du message sur la réforme des chemins de fer 2. Le projet initial du Conseil fédéral ne modifiait par l'article 15 LTV en matière de tarifs<sup>38</sup>.

Le dossier a été traité par le Conseil national lors de sa séance du 14 mars 2011<sup>39</sup>. Lors de ses séances du 8 avril 2011 et du 12 mai 2011, la commission des transports et des télécommunications du Conseil des Etats (CTT-CE) a examiné la question<sup>40</sup>. Le dossier a été traité par le Conseil des Etats le 1<sup>er</sup> juin 2011.

La CTT-CE<sup>41</sup>, puis le Conseil des Etats<sup>42</sup> ont modifié l'article 15 LTV, pour accorder une plus grande marge de manœuvre aux entreprises de transport pour ce qui est de la tarification.

Au moment du dépôt du présent rapport, le texte définitif de la modification de la LTV n'est pas connu, car il n'a pas été approuvé par les deux conseils (Conseil des Etats et Conseil national) dans la même teneur.

### 2.1.2.4 *Application à l'initiative*

Il faut se demander si le transfert de la compétence d'approuver les tarifs du Conseil d'Etat au Grand Conseil respecte l'article 15, alinéa 1 LTV, selon lequel « *les entreprises établissent les tarifs de leurs prestations* ».

La loi fédérale autorise expressément la Confédération à octroyer des concessions de transports de voyageurs à des entreprises (art. 6, al. 1 LTV). La Confédération peut donc renoncer au monopole que la Constitution fédérale lui conférerait. En accordant aux TPG une concession pour le transport de voyageurs, la Confédération renonce à son monopole.

Le droit fédéral ne règle pas le statut, ni l'organisation des TPG. Ces questions sont réglées par le droit cantonal. Dès lors que les exigences fédérales de la LTV sont remplies par les entreprises (cantonales, intercantionales, voire même transfrontalières) de transport, le droit cantonal est libre de prévoir l'organisation des TPG, par exemple. Il faut considérer que les articles 6 et suivants LTV habilite le législateur cantonal à régler l'organisation de leur(s) entreprise(s) de transports de voyageurs.

---

<sup>38</sup> FF 2011 p. 857.

<sup>39</sup> BOCN 2011 369-383.

<sup>40</sup> Communiqué de presse CTT-E du 8 avril 2011 et du 12 mai 2011.

<sup>41</sup> Communiqué de presse CTT-E du 8 avril 2011 et du 12 mai 2011.

<sup>42</sup> Bulletin officiel, Conseil des Etats, Session d'été 2011, 14<sup>e</sup> séance, 1<sup>er</sup> juin 2011, 15h00.

L'IN 146 prévoit des catégories de tarifs « junior » pour des jeunes de 6 à 18 ans, alors que le « tarif 510 » fédéral prévoit des catégories de 6 à 16 ans et de 16 ans à 25 ans. Au-delà de la question de la portée juridique du « tarif 510 » pour les cantons, dont il a déjà été dit qu'elle pouvait rester ouverte, il faut constater que ni une loi fédérale, ni une ordonnance du Conseil fédéral ne s'imposent directement aux cantons s'agissant des tarifs. Bien plus, comme indiqué ci-dessus, l'article 15, alinéa 1 LTV délègue une compétence aux entreprises de transports.

De ce point de vue, il serait certes peu opportun que les catégories de tarifs des TPG ne coïncident pas totalement avec les tarifs des entreprises liées par la « convention 510 »; cela étant, d'un point de vue juridique, cela ne suffit pas à créer une contrariété manifeste à du droit fédéral qui permettrait de justifier une invalidation, même partielle, de l'initiative.

Par conséquent, sous réserve de ce qui suit, l'IN 146 n'est pas contraire au droit fédéral.

### 2.1.3 *Conformité au droit constitutionnel cantonal*

S'agissant d'une initiative législative, l'IN 146 doit être conforme au droit constitutionnel cantonal. Le domaine des transports est régi par le titre XB de la Constitution genevoise (art. 160A-160C Cst-GE). L'article 160C Cst-GE s'applique aux transports publics : il prévoit en résumé que l'Etat favorise l'utilisation de transports publics respectueux de l'environnement dans une perspective de complémentarité entre les différents modes de déplacement (al. 2), la création des TPG comme établissement de droit public (al. 3), l'exigence d'un contrat de prestations entre les TPG et l'Etat (al. 4).

En matière de répartition des compétences intra-cantonales, l'article 160C Cst-GE prévoit que le Conseil d'Etat est l'autorité de surveillance des TPG (al. 3) et que le Grand Conseil approuve le contrat de prestations (al. 5). Au surplus, la loi règle l'exécution de l'article 160C Cst-GE (al. 6).

La Constitution ne prévoit rien en matière de tarifs.

Par conséquent, l'IN 146 respecte le droit constitutionnel cantonal.

### 2.1.4 *Lien avec les autres normes du droit cantonal*

Le droit genevois en matière de transports publics comprend principalement deux textes législatifs :

- la loi sur les transports publics genevois<sup>43</sup>;
- la loi sur le réseau des transports publics<sup>44</sup>.

Il existe une disposition légale, intitulée «*Harmonisation des prestations*» (art. 3 LRTP), qui prévoit que les horaires, tarifs et titres de transport sont harmonisés de manière à permettre l'accès à l'ensemble du réseau (art. 3, al. 1 LRTP).

La loi exige des opérateurs de transport qu'ils «*se regroupent pour assumer leurs missions dans le cadre d'une Communauté tarifaire intégrale*» (art. 3, al. 3 LRTP).

La disposition légale relative à la Communauté tarifaire intégrale date du 30 novembre 2001; elle est entrée en vigueur le 26 janvier 2002<sup>45</sup>. La modification légale de 2001 visait à étendre la communauté tarifaire, qui existait en partie depuis 1989<sup>46</sup>. Au sujet de l'article 3, alinéa 3 LRTP, le Conseil d'Etat expliquait que cette disposition «*précise la volonté de l'autorité organisatrice qu'est l'Etat consistant à inciter les opérateurs à mettre en commun leurs structures logistiques et leur savoir-faire, en formalisant un regroupement des forces sous une seule entité. Cette dernière doit faire office de répondant direct de l'Etat et de gestionnaire administratif de la Communauté tarifaire intégrale sous le contrôle de l'autorité*»<sup>47</sup>.

Concrètement, la Communauté tarifaire – désormais appelée Unireso – est, actuellement, un **contrat de société simple** entre les chemins de fer fédéraux SA (CFF), les TPG et la société des Mouvettes Genevoises Navigation SA (SMGN), datant de 2001. Ce contrat a été approuvé tant par l'Etat de Genève que par l'Office fédéral des transports.

Par ailleurs, la République et canton de Genève et la Communauté tarifaire intégrale Unireso sont liés par un **contrat de prestations**. Actuellement, il s'agit du contrat de prestations 2011-2014, approuvé par le Conseil d'Etat le 1<sup>er</sup> septembre 2010.

En l'espèce, l'initiative populaire IN 146 vise uniquement à modifier des dispositions de la LTPG; il s'agit ainsi des tarifs des seuls TPG et non pas des autres opérateurs de transports publics du canton. L'IN 146 ne modifie pas les règles relatives à la Communauté tarifaire, ni n'entend s'appliquer aux

<sup>43</sup> *Loi (genevoise) sur les Transports publics genevois, du 21 novembre 1975 (LTPG; H 1 55).*

<sup>44</sup> *Loi (genevoise) sur le réseau des transports publics, du 17 mars 1988 (LRTP; H 1 50).*

<sup>45</sup> *ROLG 2002 p. 23; MGC 2001-2002/II D p. 334-336.*

<sup>46</sup> *PL 8520, p. 2 = MGC 2001/VI p. 5269.*

<sup>47</sup> *PL 8520, p. 8 = MGC 2001/VI p. 5274.*



CFF ou aux mouettes genevoises. Si, d'un point de vue général, l'acceptation de l'initiative aurait des conséquences sur le fonctionnement même de la Communauté tarifaire, d'un point de vue strictement juridique, l'IN 146 se limite aux tarifs des TPG.

S'agissant ensuite du champ d'application géographique de l'IN 146, il faut rappeler que s'agissant d'une modification d'une loi cantonale genevoise, les modifications ne s'appliquent ni au canton de Vaud, et encore moins à la France<sup>48</sup>.

L'IN 146 pourrait avoir des conséquences sur le fonctionnement et l'existence de la Communauté tarifaire (voir ci-dessous, partie « prise en considération »).

D'un point de vue juridique, s'agissant de la conformité au droit public, il doit probablement pouvoir être possible d'interpréter l'IN 146 de manière favorable aux initiants, dans le sens où le texte n'est pas manifestement contraire au droit fédéral ou cantonal. Il y aurait probablement des questions – compliquées – d'interprétation, de lien entre les tarifs TPG et les tarifs Unireso, voire de mise en œuvre. Une contrariété directe et claire vis-à-vis du droit supérieur au sens de la jurisprudence ne figure cependant pas dans le texte de l'initiative.

### 2.1.5 Conclusion intermédiaire

Au vu de ce qui précède, l'IN 146 respecte le droit supérieur.

## 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>49</sup>.

---

<sup>48</sup> Voir déjà le rapport du Conseil d'Etat sur l'IN 127, p. 7, au sujet de l'initiative populaire "Pour la gratuité des transports publics genevois".

<sup>49</sup> Arrêt TF 1P.52/2007 du 4 septembre 2007, cons. 3.1; on notera que, dans cet arrêt, le Tribunal fédéral, bien que rappelant ces principes, a estimé que le Grand Conseil, qui avait considéré l'IN 136 inexécutable, n'avait pas abusé de son pouvoir d'appréciation en estimant que l'application de l'un des articles proposés

En l'espèce, il n'y a pas d'obstacle d'ordre factuel à la réalisation de l'initiative, si bien que celle-ci doit être considérée comme exécutable au sens de la jurisprudence du Tribunal fédéral.

### **3. Conclusion sur la recevabilité**

Il résulte de ce qui précède que l'IN 146 peut être considérée comme recevable.

## **B. PRISE EN CONSIDERATION DE L'INITIATIVE**

Le Conseil d'Etat, après avoir examiné la validité de l'IN 146, entend prendre position sur la prise en considération de l'initiative en abordant les points suivants :

1. description des dispositions de l'initiative;
2. présentation de l'organisation actuelle des transports publics et du système de tarification;
3. examen des implications des dispositions de l'initiative.

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

### **1. Les dispositions prévues par l'initiative**

L'IN 146 « Stop aux hausses des tarifs des Transports Publics Genevois », comme son titre le mentionne explicitement, propose de bloquer à l'avenir, ou tout du moins de limiter, la progression des tarifs des Transports publics genevois (TPG). Elle vise ainsi principalement à :

- supprimer la compétence du Conseil d'Etat s'agissant de la fixation des tarifs des TPG pour la confier au Grand Conseil, les tarifs pouvant dès lors faire l'objet d'un référendum facultatif;
- intégrer les tarifs actuels des TPG dans la loi sur les Transports publics genevois du 21 novembre 1975 (LTPG);

---

*par l'initiative "serait propre à entraver la gestion de l'Etat", ce qui pourrait constituer une extension de la notion d'inexécutabilité.*

- établir un billet à 2 F pour les retraités et invalides, respectivement l'abonnement annuel à 500 F pour les adultes (400 F pour les seniors et les jeunes), avec possibilité de payer en un ou quatre versements;
- modifier la notion de billet ou abonnement « junior », à savoir que cette catégorie de personnes visées serait désormais âgée de 6 à 18 ans (et non 16 ans pour le billet et 25 ans pour les abonnements mensuels et annuels).

## **2. Organisation actuelle des transports publics et du système de tarification**

### ***2.1 Le rôle de l'Etat***

Le Conseil d'Etat mène, avec le soutien du Grand Conseil, depuis 2003 une politique ambitieuse de développement et de promotion des transports publics par l'intermédiaire du redéploiement du réseau de tramways et d'une augmentation importante de l'offre.

En tant qu'autorité planificatrice et organisatrice, l'Etat définit l'offre, investit dans les infrastructures, valide la tarification et finance les transports publics.

### ***2.2 Le rôle des TPG***

En tant qu'opérateur principal, les TPG assurent des prestations de transport public et gèrent du point de vue technique le réseau des lignes de tramways, de trolleybus et d'autobus. 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. Cette dernière 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.

### ***2.3 La Communauté tarifaire intégrale Unireso***

L'offre de transports sur sol genevois est non seulement assurée par les TPG, mais également par d'autres prestataires de services, qui offrent à la population la possibilité de se déplacer en autobus, tramway, train ou bateau. C'est grâce à la création, le 1<sup>er</sup> juillet 2001, de la Communauté tarifaire intégrale Unireso, regroupant, sur la base d'une entente volontaire, les TPG, les Chemins de fer fédéraux (CFF) et la Société des mouettes genevoises

navigation S.A. (SMGN), qu'a été mise à la disposition des usagers une offre tarifaire zonale, intégrée et multimodale.

La volonté d'harmonisation tarifaire de l'Etat se retrouve explicitement à l'article 3, alinéa 1, LRTP qui indique que « *les horaires, tarifs et titres de transport sont harmonisés de manière à permettre l'accès à l'ensemble du réseau.* ». Par le biais de la Communauté tarifaire Unireso, les titres de transport Tout Genève permettant de circuler sur tous les modes de transport du réseau cantonal genevois concrétisent cet objectif politique.

Depuis 2008, dans le cadre d'un partenariat avec Unireso, les hôteliers genevois offrent en outre à toutes les personnes effectuant une nuitée à Genève un forfait appelé GTC (Geneva Transport Card) qui donne libre accès aux lignes Unireso de la zone Tout Genève pendant toute la durée du séjour. Son financement est assuré via une partie de la taxe de séjour perçue par la Fondation pour le tourisme.

De plus, un accord passé la même année avec l'Aéroport International de Genève permet aux passagers arrivants de se procurer un billet gratuit valable dans la zone Unireso Tout Genève pendant 80 minutes.

Une collaboration tarifaire avec la Fondation des parkings a par ailleurs permis d'atteindre plus de 3 000 abonnés dans les parcs relais P+R, où les automobilistes laissent leur véhicule et continuent leur trajet en transports publics.

Il convient enfin de relever que la Communauté tarifaire Unireso étend progressivement ses services complémentaires multimodaux, puisque les TPG, sur mandat de l'Etat, sont en train de développer pour la mi-2012 un concept de vélos en libre service, en synergie complète avec les transports publics et la technologie billettique Unireso.

Le fonctionnement d'Unireso est concrétisé par le contrat de prestations 2011-2014 conclu entre les opérateurs susvisés et le Conseil d'Etat. Afin de pouvoir entrer en vigueur, le contrat doit enfin recevoir l'aval de l'Office fédéral des transports (OFT).

## ***2.4 L'entente tarifaire régionale Unireso***

Les 3 entités historiques sont également liées par une convention de coopération et d'organisation regroupant les partenaires principaux des transports publics du bassin franco-valdo-genevois, dont le Canton de Vaud, le Conseil Régional de Rhône-Alpes, Annemasse Agglo, les Communautés de communes du Genevois et du Pays de Gex, les Transports publics de la

région nyonnaise (TPN), la SNCF et TP2A (TAC Annemasse), ainsi que SAT/Veolia.

Depuis le 12 décembre 2004, la gamme des titres de transport Unireso en vente est en effet homogène et identique sur tout le bassin franco-valdo-genevois. Le tarif pour ces titres régionaux varie en fonction de la distance à parcourir. Des titres de transport « parcours courts » ont par ailleurs été introduits pour permettre de circuler à travers la frontière à un prix plus avantageux.

En décembre 2009, l'extension d'Unireso la plus importante se situe en Terre Sainte vaudoise, où 3 zones couvrent désormais le territoire entre le pied du Jura et le lac, à l'exception de Nyon.

Comme de nombreux voyages effectués depuis le canton de Vaud et la France voisine ont un point de départ en dehors du périmètre étendu d'Unireso, la Communauté tarifaire a développé plusieurs accords partenariaux combinant le parcours en chemin de fer ou en autocar jusqu'à Genève aux tarifs Unireso Tout Genève (City-Ticket, abonnement Inter Genève, abonnement TER + Unireso).

Cette tarification régionale et les accords qui en découlent présentent entre autres avantages de préparer l'entrée de nouveaux partenaires et d'anticiper le projet du RER franco-valdo-genevois, qui verra le jour grâce à la liaison ferroviaire Cornavin - Eaux-Vives - Annemasse (CEVA).

## ***2.5 Projet de billettique interopérable, multimodale et transfrontalière***

Afin de couvrir l'ensemble de la chaîne de transports, favoriser la multimodalité et permettre aux usagers un déplacement aisé de porte à porte, un projet de billettique interopérable multimodale et transfrontalière est actuellement en cours. Il implique de mettre à disposition des usagers un support unique au format « carte à puce » permettant de combiner et de contrôler plusieurs titres de transport émis par différents exploitants.

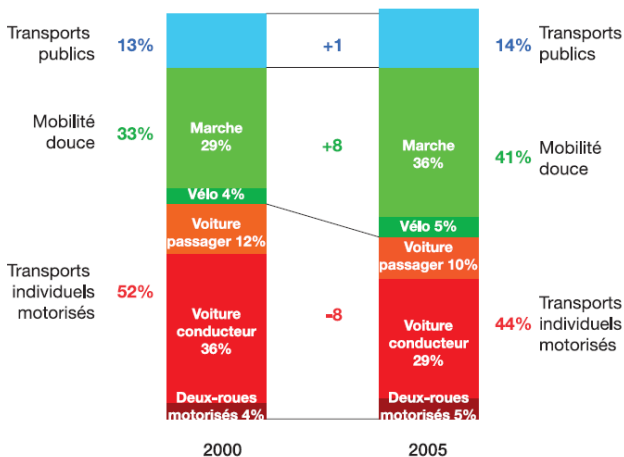
Les distributeurs automatiques de titres de transport (DATT), qui accepteront ce nouveau type de billets, sont en cours d'installation par les TPG. La fin du déploiement de ces nouveaux DATT est prévue d'ici 2012. L'objectif commun des opérateurs du bassin lémanique est d'acquérir des appareils qui accepteront aussi bien les billets électroniques des cantons de Vaud et de Genève que ceux émis dans la région Rhône-Alpes.

Afin de réaliser cet objectif d'harmonisation à l'échelle de la région transfrontalière, les investissements nécessaires à ce projet billettique font

partie intégrante du contrat de prestations entre l'Etat et les TPG 2011-2014, adopté le 3 décembre 2010 par le Grand Conseil.

## 2.6 Le développement futur d'Unireso

L'harmonisation tarifaire, qui prévaut à Genève depuis plus de deux décennies pour les abonnements et 10 ans pour les billets, est fort appréciée par les usagers et représente dès lors un facteur-clé du succès actuel des transports publics. Ainsi entre 2002 et 2010, la fréquentation des TPG a augmenté de 65 %, alors que celle des lignes régionales genevoises des CFF progressait de plus de 100 %. Entre 2008 et 2009, cette dernière augmentation était respectivement de 11 % et de 33 % sur les lignes régionales CFF de Coppet-Lancy Pont Rouge et de Genève - La Plaine, alors que les Mouettes transportaient +4,4 % de passagers.



Évolution de la répartition modale dans le canton entre 2000 et 2005 en % des déplacements

Au vu du développement des transports collectifs tendanciellement de plus en plus multimodal, intercantonale et transfrontalier (RER et lignes de trams, etc.) pour répondre à l'explosion de la demande de mobilité, la Communauté tarifaire Unireso et ses développements (extension du système au niveau d'autres prestations complémentaires, tels que parcs relais P+R, vélos en libre service, etc.) font partie intégrante de la politique de la mobilité définie par l'Etat de Genève et représentent donc un levier important pour accroître la part modale des transports collectifs.

Dans ce contexte, et en considérant plus particulièrement l'importance grandissante de l'offre de transport franco-valdo-genevoise, la révision de la structure juridique de la Communauté tarifaire intégrale s'avère indispensable. La nouvelle organisation permettra d'intégrer sans difficulté tous les opérateurs exploitant des lignes Unireso et de gérer les modifications lors d'un changement après un appel d'offres. L'étude de cette nouvelle structure est en cours, en association avec les autorités organisatrices et les exploitants.

## **2.7 Le « service direct suisse »**

Depuis la création de la Communauté tarifaire Unireso, du même type que celles qui existent au sein des agglomérations suisses et de la plupart des villes d'Europe, les tarifs sont définis de façon coordonnée par les différents opérateurs et non plus par les seuls TPG. Ceux-ci doivent donc respecter des règles définies et harmonisées sur le plan national suisse par l'Union des transports publics (UTP) et l'OFT. Cela concerne notamment la définition de certaines catégories d'usagers, la création de titres combinés ou encore la possibilité pour les usagers de bénéficier des avantages de l'abonnement ½ tarif CFF.

L'application de ces règles dites du « service direct suisse » (SD) fait l'objet d'une convention au niveau national approuvée par l'OFT, soit « la Convention concernant l'organisation de la coopération entre les entreprises de transport participant au service direct suisse des voyageurs » (Ue510). Aussi la Communauté tarifaire intégrale Unireso a-t-elle dû adhérer d'office au SD pour pouvoir proposer sur son périmètre des tarifs réduits par le biais de l'abonnement ½ tarif CFF.

## **2.8 Processus de définition et de validation tarifaires**

Au vu de ce qui précède, il n'existe donc plus à proprement parler de tarifs TPG, tels qu'intitulés par les auteurs de l'initiative, mais des tarifs Unireso inscrits sous le N° 651.11 dans le registre des tarifs applicables sur le plan suisse, dont il faut distinguer deux dimensions : celle strictement genevoise, à laquelle font référence les initiants, et celle étendue régionalement. Dans ce contexte, c'est le comité directeur d'Unireso, qui propose chaque année, d'entente entre les opérateurs, la grille tarifaire applicable sur le territoire genevois pour validation au Conseil d'Etat.

De manière indirecte par le biais de la validation du contrat de prestations des TPG, le Grand Conseil peut intervenir sur le niveau de recettes planifiées par les TPG et donc subséquentement sur le niveau tarifaire défini par Unireso et approuvé par le Conseil d'Etat. Cette intervention se répercute en définitive

sur l'ensemble des partenaires de la Communauté tarifaire, et non sur les seuls TPG. L'intervention du Grand Conseil peut induire un mécanisme de compensation tarifaire à Unireso, en cas de refus d'augmenter les tarifs.

Ce processus de définition des tarifs et de leurs structures offre la souplesse et la réactivité nécessaire, afin de s'adapter au développement du marché et garantir tant son intermodalité que sa compatibilité avec les mesures prises aux niveaux national, intercantonal ou transfrontalier.

Ainsi, l'arrivée de nouveaux opérateurs de transport au sein d'Unireso et son extension territoriale subséquente ont impliqué inévitablement une évolution de la structure tarifaire zonale initiale, afin d'offrir aux usagers des nouvelles zones desservies des titres de transport compatibles et adéquats.

Le plan directeur des transports collectifs, qui définit les principes de l'offre de transport qui sera concrétisée par le biais de conventions annuelles ou de contrats de prestations, oriente également le développement de la Communauté tarifaire. Les principes de financement des services offerts à la population sont définis contractuellement par le biais d'un ratio de contribution étatique et d'un taux de couverture des recettes par rapport aux charges. Ces derniers éléments ont aussi un effet direct sur le niveau de tarification mise en œuvre.

### **3. Implications des dispositions de l'initiative**

Dans ce contexte, au vu des indications données ci-après, cette initiative qui prévoit de figer les tarifs des TPG dans une loi adoptée par le Grand Conseil, soumise à référendum facultatif, réduit la marge de manœuvre entrepreneuriale des opérateurs, ainsi que les compétences dévolues actuellement tant au Conseil d'Etat qu'au Grand Conseil. De surcroît, elle :

1. modifie tant la structure que le niveau de la politique tarifaire actuelle avec pour conséquence de pénaliser financièrement les juniors entre 18 et 25 ans, tout en ne permettant pas d'augmenter la part modale des transports publics;
2. est en contradiction avec les règles du service direct suisse et remet en cause l'existence de la Communauté tarifaire intégrale Unireso, ainsi que l'application d'une tarification multimodale;
3. est problématique, tant dans sa mise en œuvre technique, qu'en cas d'adaptation tarifaire ultérieure;
4. nécessite enfin des dépenses publiques supplémentaires, qui seraient plus judicieusement employées à développer l'offre existante.



### 3.1 La grille tarifaire

Dans le cadre de la définition d'une grille tarifaire, deux paramètres sont à considérer : la structure des tarifs (gamme des titres de transport proposés et les conditions d'acquisition et d'utilisation de ceux-ci) et leur niveau (valeur monétaire de ces mêmes titres). En interagissant, ces deux aspects de la politique tarifaire conditionnent à des degrés divers tant la demande en matière de mobilité collective, que la recette du produit de transport. Comme l'IN 146 impacte de façon importante aussi bien la structure que le prix des titres de transport en vigueur, il convient d'analyser précisément ces modifications et leurs conséquences subséquentes.

Le tableau ci-dessous compare la grille tarifaire « TPG » proposée par l'IN 146 à celles d'Unireso 2011 et 2012 (dès le 11 décembre 2011).

Tarifs / Grille unireso	2011	2012	Tarifs / Grille Initiative 146	
Saut de puce 15 minutes 1/1 (yc AVS/AI)	2.00	2.00	Saut de puce 15 minutes 1/1	2.00
Saut de puce 15 minutes 1/2 (yc 6 à 16 ans)	1.80	X	Saut de puce 15 minutes 1/2	1.80
Billet Tout Genève 1 heure 1/1 (yc AVS/AI)	3.00	3.50	Billet Tout Genève 1 heure 1/1	3.00
Billet Tout Genève 1 heure 1/2 (yc 6 à 16 ans)	2.20	2.50	Billet Tout Genève 1 heure 1/2	2.20
X	X	X	Billet Tout Genève 1 heure junior (6 à 18 ans)	2.00
X	X	X	Billet Tout Genève 1 heure senior AVS/AI	2.00
Carte journalière Tout Genève 24 heures 1/1 (yc AVS/AI)	10.00	10.60	Carte journalière Tout Genève 1 heure 1/1	10.00
Carte journalière Tout Genève 24 heures 1/2 (yc 6 à 16 ans)	7.30	7.60	Carte journalière Tout Genève 1 heure 1/2	7.30
Carte journalière Tout Genève dès 9h 1/1 (yc AVS/AI)	7.00	8.00	X	X
Carte journalière Tout Genève dès 9h 1/2 (yc 6 à 16 ans)	5.00	5.60	X	X
Abo. hebdo Tout Genève transm. Ttes cat 1/1 (yc AVS/AI)	38.00	38.00	Abo. hebdo Tout Genève adulte	35.00
Abo. hebdo Tout Genève transm. Ttes cat 1/2 (yc 6 à 16 ans)	27.00	27.00	Abo. hebdo Tout Genève junior (6 à 18 ans)	23.00
X	X	X	Abo. hebdo Tout Genève senior AVS/AI	23.00
automatiquement transmissible sans supplément de prix	X	X	Abo. hebdo Tout Genève transmission	50.00
Abo. mensuel Tout Genève adulte	70.00	70.00	Abo. mensuel Tout Genève adulte	70.00
Abo. mensuel Tout Genève junior (6 à 25 ans)	45.00	45.00	Abo. mensuel Tout Genève junior (6 à 18 ans)	45.00
Abo. mensuel Tout Genève senior AVS	45.00	50.00	Abo. mensuel Tout Genève senior AVS/AI	45.00
Abo. mensuel Tout Genève transmissible	100.00	110.00	Abo. mensuel Tout Genève transmission	100.00
Abo. annuel Tout Genève adulte	650.00	700.00	Abo. annuel Tout Genève adulte	500.00
Abo. annuel Tout Genève adulte 10 acomptes	660.00	710.00	Abo. annuel Tout Genève adulte 1 ou 4 acomptes	510.00
Abo. annuel Tout Genève junior (6 à 25 ans)	450.00	450.00	Abo. annuel Tout Genève junior (6 à 18 ans)	400.00
Abo. annuel Tout Genève junior (6 à 25 ans) 10 acomptes	460.00	460.00	Abo. annuel Tout Genève junior (6 à 18 ans) 1 à 4 acomptes	410.00
Abo. annuel Tout Genève senior AVS	450.00	500.00	Abo. annuel Tout Genève senior AVS/AI	400.00
Abo. annuel Tout Genève senior AVS 10 acomptes	460.00	510.00	Abo. annuel Tout Genève senior AVS/AI 1 à 4 acomptes	410.00
Abo. annuel Tout Genève transmissible	1'000.00	1'100.00	Abo. annuel Tout Genève transmission	900.00

#### 3.1.1 Les titres de transport

L'ensemble des titres de transport existant en 2011 et 2012 sont décrits ci-après en mettant en exergue les modifications proposées par les initiants.

##### 3.1.1.1 Le titre « saut de puce »

Les titres « saut de puce » sont limités à des déplacements couvrant 3 arrêts au maximum, sans correspondance ni retour, ou pour effectuer une traversée en Mouettes genevoises. Unireso prévoit actuellement dans son offre deux titres de cette catégorie, l'un « entier » valable pour toutes les personnes de plus de 16 ans, y compris AVS/AI, l'autre « demi », destiné aux détenteurs d'abonnements ½ tarif CFF, ainsi qu'aux jeunes entre 6 et 16 ans. En vue de simplifier l'utilisation de ce titre, il est prévu dans le cadre de la

grille tarifaire de décembre 2011 de supprimer la catégorie  $\frac{1}{2}$ , la différence de prix avec le billet « entier » n'étant que de 20 centimes.

Les initiants maintiennent ces deux titres, tout en ne spécifiant pas, contrairement aux autres titres analysés plus bas, les conditions d'utilisation pour les jeunes et les seniors, ce qui signifie, qu'à l'exception des détenteurs du  $\frac{1}{2}$  tarif CFF, l'ensemble des autres usagers doit acquérir ce titre au plein tarif.

### **3.1.1.2 Le billet « Tout Genève » 1 heure**

Pour le billet « Tout Genève » valable 1 heure, les initiants créent deux nouvelles catégories distinctes aux côtés des billets « entier » et « demi » actuels : une catégorie junior de 6 à 18 ans et une senior AVS/AI, bénéficiant d'un prix identique, mais plus avantageux que la situation actuelle, en particulier pour les seniors, qui bénéficient d'une réduction de respectivement 1 F (2011) et 1,50 F (2012) sur ce titre.

Alors que dans toute la Suisse, y compris au sein de d'Unireso, il existe une catégorie générale « enfants » de 6 à 16 ans et une catégorie « junior » de 6 à 25 ans, limitée aux seuls abonnements, les initiants définissent une nouvelle catégorie « junior » destinée aux usagers entre 6 et 18 ans, tout en supprimant les avantages réservés jusqu'à présent aux jeunes jusqu'à 25 ans.

Ce déclassement catégoriel des jeunes entre 18 et 25 ans, qui s'applique à l'ensemble de la grille proposée par l'IN 146, modifie profondément la politique tarifaire en faveur de la jeunesse, appliquée avec succès jusqu'à présent par le canton.

Le tarif junior, tel que pratiqué sur le plan national, a en effet été conçu pour couvrir dans l'ensemble la période de formation post-obligatoire des jeunes, les 6-16 ans étant par ailleurs considérés comme des usagers captifs des transports publics.

### **3.1.1.3 Carte journalière « Tout Genève »**

Les cartes journalières proposées par les initiants sont identiques à celles actuelles d'Unireso, tout en présentant la particularité d'omettre de spécifier les tarifs préférentiels pour les « juniors », comme pour le titre « saut de puce », supprimant de fait les réductions qui leur sont accordées. L'intitulé de ce titre souffre en outre d'une incohérence, les initiants indiquant une durée de validité d'une heure pour ce titre, alors qu'il est valable sur l'ensemble de la journée (24 heures).

#### **3.1.1.4 Carte journalière « Tout Genève» dès 9h**

Unireso propose une carte journalière valable dès 9h du matin en mode « entier » et « demi », environ 25 % moins chère que la carte journalière standard. Ce titre de transport fort apprécié, qui encourage les déplacements aux heures de moindre affluence, ne figure plus dans la grille tarifaire que les initiants proposent d'inscrire dans la loi.

#### **3.1.1.5 Abonnement hebdo**

Pour ce titre de transport, les initiants reprennent les 4 catégories d'abonnements qui prévalaient jusqu'au changement d'horaires 2011.

Dans le cadre de la grille 2011, Unireso a simplifié la structure actuelle en distinguant désormais les abonnements hebdomadaires « entier » et « demi », qui deviennent automatiquement transmissibles sans suppléments de prix. L'architecture proposée par les initiants revient alors à baisser le prix des titres pour les personnes entre 16 et 18 ans ainsi que les AVS/AI, tout en conservant un abonnement transmissible plus cher que ce que propose Unireso depuis le 12 décembre 2010.

#### **3.1.1.6 Abonnement mensuel « Tout Genève»**

Pour les abonnements mensuels, les initiants maintiennent la structure appliquée par Unireso, tout en contraignant cependant les jeunes de 18 à 25 ans à acquérir un abonnement adulte. Pour ces derniers, qui représentent 43 % du total des ayant droits, l'attractivité des transports publics sera fortement réduite, le prix de leur abonnement augmentant d'environ 35 % en cas de mise en œuvre de l'initiative.

#### **3.1.1.7 Abonnement annuel « Tout Genève»**

Les abonnements annuels représentent 31,7 % du total des ventes d'Unireso et les jeunes entre 18 et 25 ans 52 % des abonnements junior. Une grande partie des personnes en faisant l'acquisition l'utilise pour ses déplacements pendulaires quotidiens, en particulier aux heures de pointe. Dans ce contexte, et à l'exception majeure de la situation péjorée des jeunes entre 18 et 25 ans, comme mentionné précédemment, l'initiative maintient les catégories appliquées par Unireso, tout en proposant une réduction très importante de son prix pour les adultes (-23 %), ainsi que pour les seniors et les jeunes entre 6 et 18 ans (-11 %).

Alors qu'Unireso propose un paiement échelonné de l'abonnement annuel en 10 acomptes, les initiants limitent les acomptes à quatre. Cette modification peut entraîner une attractivité moindre de ce titre pour les revenus modestes, alors qu'il est destiné à fidéliser la clientèle.

### 3.1.1.8 Les abonnements 1ère classe

Les auteurs précisent très clairement dans le texte de leur initiative que l'inscription nouvelle dans la LTPG de la gamme tarifaire se réalise « à l'exclusion des tarifs 1<sup>ère</sup> classe ». En effet, les tarifs 1<sup>ère</sup> classe ne concernent pas directement les TPG, qui n'ont pas de matériel roulant, ni n'exploitent de modes de transport permettant cette distinction.

Si les initiants visent clairement les titres de transport dit TPG, comme nous l'avons vu plus haut, la situation effective qui prévaut à Genève depuis l'introduction de la Communauté tarifaire intégrale est bel et bien celles de titres et tarifs Unireso incluant d'autres opérateurs dans le système billettique genevois, dont les CFF.

Comme le présente le tableau ci-après, il est ainsi possible d'acquérir pour la plupart des titres Unireso, non seulement régionaux mais également « Tout Genève » (à l'exception du « Saut de puce »), des tarifs 1<sup>ère</sup> classe, puisque l'objectif multimodal poursuivi est l'acquisition d'un titre de transport unique, quel que soit le mode de transport utilisé sur sol genevois. Par conséquent sont concernés les trains Regio des CFF de la ligne de Coppet-Lancy-Pont Rouge et du futur RER franco-valdo-genevois jusqu'à Annemasse, ainsi que les liaisons Genève-La Plaine et l'ensemble du trafic grandes lignes CFF entre la gare Cornavin et celle de l'aéroport.

<b>Tarifs 1ère classe / Grille Unireso Genève</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>
Billet Tout Genève 1 heure 1ère classe 1/1 (yc AVS/AI)	5.80	6.00
Billet Tout Genève 1 heure 1ère classe 1/2 (yc 6 à 16 ans)	4.10	4.30
Carte journalière Tout Genève 24 heures 1ère classe 1/1 (yc AVS/AI)	17.00	17.50
Carte journalière Tout Genève 24 heures 1ère classe 1/2 (yc 6 à 16 ans)	12.50	12.50
Carte dès 9h Tout Genève 1ère classe 1/1 (yc AVS/AI)	13.20	13.20
Carte dès 9h Tout Genève 1ère classe 1/2 (yc 6 à 16 ans)	9.20	9.20
Abo. hebdo Tt Genève transm. Ttes cat 1/1 1ère classe (yc AVS/AI)	63.00	65.00
Abo. hebdo Tt Genève transm. Ttes cat 1/2 1ère classe (yc 6 à 16 ans)	45.00	46.00
Abo. mensuel Tout Genève adulte 1ère classe	116.00	119.00
Abo. mensuel Tout Genève senior AVS 1ère classe	83.00	85.00
Abo. mensuel Tout Genève transmissible 1ère classe	182.00	187.00
Abo. annuel Tout Genève adulte 1ère classe	1'160.00	1'190.00
Abo. annuel Tout Genève senior AVS 1ère classe	830.00	850.00
Abo. annuel Tout Genève transmissible 1ère classe	1'820.00	1'870.00

Les auteurs de l'initiative ont certes considéré qu'un titre ferroviaire utilisable uniquement sur le réseau CFF genevois ne saurait être figé dans une loi cantonale. Ils ont cependant fait abstraction du fait que ces titres font partie intégrante de la gamme tarifaire Unireso et que leur fixation suit les

mêmes règles de négociation entre tous les partenaires de la Communauté que les titres dits « standards », subséquentement également valables dans les trains en 2<sup>ème</sup> classe.

En effet, la fixation de ces titres 1<sup>ère</sup> classe ne peut être dissociée de ceux prévus dans la LTPG pour des questions de cohérence tarifaire et d'encouragement de la multimodalité, les acquéreurs de ceux-ci utilisant par ailleurs tant les CFF que les Mouettes genevoises et les TPG.

Dans le cadre du processus de fixation des prix actuels, les tarifs 1<sup>ère</sup> classe sont donc, comme le reste de la gamme tarifaire, soumis par Unireso au Conseil d'Etat, qui les valide. Le prix d'un titre 1<sup>ère</sup> classe est généralement 65 % supérieur à celui standard, mais reste inférieur à ce que coûterait un billet 1<sup>ère</sup> classe s'il n'y avait pas de Communauté tarifaire intégrale.

En cas d'acceptation de l'initiative, ce surclassement, pourtant utilisable sur le réseau ferré genevois, échapperait ainsi à tout contrôle politique.

Cet élément, comme d'autres qui seront développés plus avant dans ce rapport, démontre très clairement les limites et les problèmes qui se posent dans le cadre de l'application de cette initiative. Ses auteurs ont en effet considéré les tarifs seulement sur le territoire urbain et uniquement pour un seul opérateur.

Dans le cas d'espèce, l'utilisateur 1<sup>ère</sup> classe serait potentiellement pénalisé par rapport à celui de 2<sup>ème</sup> classe ou à l'utilisateur unique des TPG, puisque la tarification de ce titre ne se fixerait plus forcément en cohérence et en coordination avec les tarifs fixés dans la LTPG.

### ***3.1.1.9 Les titres de transport régionaux et combinés***

Au niveau régional, la délivrance des titres de transports a été facilitée et permet aussi bien aux pendulaires se rendant à Genève, qu'aux Genevois se déplaçant dans le bassin franco-valdo-genevois, d'obtenir des billets et abonnements attractifs. Les habitués apprécient tout particulièrement de ne plus devoir se déplacer avec deux abonnements, l'un pour le régional et l'autre pour le réseau urbain. En dehors du territoire cantonal, le prix des billets varie en fonction du nombre de zones traversées. Les réductions pour les personnes de 6 à 25 ans (catégorie « junior »), tant pour les abonnements hebdomadaires, mensuels, qu'annuels, sont naturellement aussi appliquées.

Les titres susmentionnés ne font pas l'objet d'une fixation dans la LTPG dans le cadre de l'IN 146. En effet, des titres impliquant des accords avec d'autres entités publiques et dont la validité va au-delà du territoire cantonal ne sauraient dépendre politiquement des décisions d'une seule autorité. Dès lors à ce stade de l'analyse il convient de préciser que ceux-ci continueraient

en cas d'acceptation de l'initiative à être déterminés et fixés en dehors du cadre légal prévu. Cela a pour conséquence l'application de règles différentes de celles qui prévaudraient pour les titres exclusivement genevois, notamment en matière de définition des catégories d'âge pour les juniors et de niveau de prix calqués sur les principes nationaux, dégradant dès lors fortement la cohérence d'ensemble du système.

### ***3.1.2 Le niveau des tarifs***

Les auteurs de l'IN 146 justifient leur démarche par leur volonté de s'opposer d'une part à la hausse tarifaire prévue initialement par le Conseil d'Etat dès décembre 2010, mais reportée d'une année suite à la validation par le Grand Conseil du contrat de prestations des TPG et, d'autre part, à toute hausse majeure future, en rendant la procédure de détermination des tarifs moins aisée et soumise à référendum facultatif le cas échéant. Indépendamment des modifications majeures en termes de structure tarifaire proposée par les initiants, ces derniers souhaitent, en résumé, fixer dans la LTPG les tarifs prévalant jusqu'en décembre 2011, tout en baissant de façon conséquente le prix des abonnements annuels, afin d'«*inciter les automobilistes à se déplacer en TPG dans le but de diminuer drastiquement les embouteillages et la pollution pour une meilleure qualité de vie*». Des mesures cibles de réduction sont également évoquées concernant les jeunes et les seniors.

Il convient dès lors ici de se pencher sur (1) le niveau des tarifs Unireso actuel (2011) et futur (2012) sur le territoire genevois et sa justification, (2) le positionnement desdits tarifs en comparaison suisse, (3) leur rôle dans l'utilisation des transports publics et enfin (4) l'impact subséquent de la nouvelle grille proposée par les initiants sur le produit des recettes et la part modale des transports publics, plus particulièrement (5) pour les segments d'usagers «*juniors*» et «*seniors*».

#### ***3.1.2.1 Le niveau actuel et futur de la tarification Unireso***

Alors que l'offre de transport a augmenté entre 2002 et 2010 de plus de 55 %, le niveau de tarification prévalant en 2011 est identique à celui entré en vigueur le 12 décembre 2004. Depuis cette date, il est possible de voyager sur l'ensemble du canton avec un titre «*Tout Genève*» à prix unique, contrairement à la plupart des agglomérations helvétiques, où le système zonal différencie généralement plusieurs tarifs de circulation au sein du territoire cantonal (distinction entre centre-ville et couronnes urbaines).

Outre la gamme tarifaire Unireso, qui privilégie la fidélisation par le biais de prix particulièrement avantageux pour les abonnés, les usagers genevois peuvent bénéficier de plusieurs offres de réductions supplémentaires.

Si la gratuité est appliquée aux enfants en-dessous de 6 ans, les jeunes jusqu'à 16 ans se déplaçant avec leurs parents ou leurs grands-parents voyagent en effet également gratuitement dans la Communauté tarifaire Unireso et le reste de la Suisse, moyennant l'achat d'une carte « famille » vendue au prix de 30 F/an.

Les détenteurs d'un abonnement général bénéficient par ailleurs de la libre circulation sur le territoire d'Unireso et sur l'ensemble des réseaux de transports publics suisses.

De surcroît, beaucoup d'abonnés paient un tarif préférentiel, car de nombreux employeurs (y compris l'Etat et les communes) ont conclu des contrats grands comptes avec Unireso, qui permettent de profiter d'intéressants rabais. Il faut aussi mentionner les abonnements combinés avantageux des parcs relais P+R offrant le parking et l'abonnement Unireso pour des tarifs situés entre 90 F et 150 F/mois ou 990 F à 1 650 F/an, en fonction de la situation des parkings et de leur taux de remplissage.

Quant aux 25'000 bénéficiaires des prestations complémentaires AVS/AI (y compris leurs enfants), ils peuvent obtenir des abonnements annuels pour la modique somme de 60 F/an, soit 5 F/mois.

Les usagers ont enfin la possibilité d'obtenir des rabais en acquérant une `cart@bonus`. Cela permet de se procurer un titre de transport, même si le solde de la carte est inférieur au prix du billet (par exemple avec 10 ct, on peut avoir un billet à 3 F), et de recevoir une carte gratuite en échange de `cart@bonus` périmées d'une valeur de 200 F.

Il résulte de ces indications que l'usager genevois, qui sait tirer profit des multiples réductions précitées, peut voyager en transports publics à très bon compte.

En 2010, le total des recettes des produits Unireso a permis de couvrir 46,7 % du coût global des transports publics.

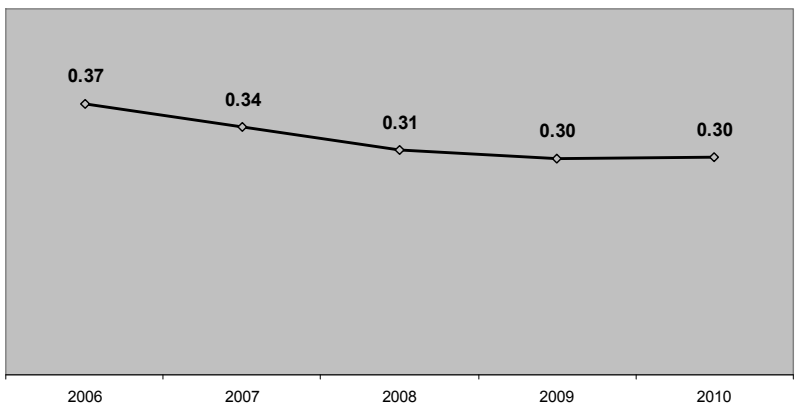
L'adaptation tarifaire prévue en décembre 2011 ne modifie pas les principes évoqués ci-dessus et leur cohérence d'ensemble, tant en matière d'incitation à l'usage des transports collectifs, qu'en matière de multimodalité, les conditions de transport demeurant sur un plan financier encore et toujours attractives à Genève. Cette hausse ne s'applique en outre pas aux abonnés mensuels et juniors, ainsi qu'aux personnes au bénéfice de l'aide sociale et de rentes complémentaires AVS et AI, qui voyagent presque gratuitement.

Outre l'augmentation du coût de la vie et la progression des tarifs nationaux, cette augmentation globale de 6,56% est justifiée pour répondre aux orientations budgétaires de l'Etat au vu de l'augmentation massive de l'offre et des charges prévues ces prochaines années (de 175 millions en 2011 à 213 millions de francs en 2014) et la volonté du Grand Conseil de viser un objectif de financement public des transports collectifs de l'ordre de 50 % dans le budget 2011-2014 des TPG (Résolution 609 du 28 mai 2010).

Par ailleurs, le canton de Genève doit aussi s'aligner sur la hausse des tarifs au niveau national, car dans le cas contraire il doit indemniser les opérateurs.

Durant cette longue période de stabilité tarifaire, la fréquentation des transports publics a progressé très fortement (+30 % entre 2006 et 2009), soit davantage que l'augmentation de l'offre pendant le même laps de temps (+23 %). Cela a pour effet l'amorce progressive d'une baisse des recettes unitaires. A titre d'exemple, comme l'indique le tableau ci-dessous pour les TPG, la recette totale par voyage x kilomètre effectué (le nombre total de voyageurs multiplié par la distance moyenne effectuée en kilomètre) a diminué significativement. Cela montre une baisse constante du coût de la mobilité collective pour l'utilisateur, car ce dernier utilise de plus en plus les transports publics.

**Recettes TPG (en Francs) / Nombre de voyageurs X KM**





Autrement dit, la « quantité » de transport consommée par les usagers augmente plus vite que les recettes. A travers la hausse prévue, il s'agit donc également de pratiquer ici une politique de rattrapage.

### ***3.1.2.2 Les tarifs genevois par rapport au reste de la Suisse***

D'une manière générale, les pratiques actuelles sur le plan des villes suisses, par ailleurs toutes intégrées dans des communautés tarifaires multimodales du même type qu'Unireso, mais souvent plus vastes, consistent en une augmentation régulière et progressive des tarifs des transports publics, suivant en cela le rythme prescrit par l'Union des transports publics et les CFF, après aval fédéral de Monsieur Prix. Outre l'adaptation au coût de la vie, la raison principale est qu'il faut pouvoir financer l'amélioration constante des prestations, tant en matière de matériel roulant et d'infrastructures, qu'en matière de fréquences et de développement d'offres.

Les communautés tarifaires ont une marge de manœuvre dans ce contexte et peuvent limiter la hausse des prix réclamée par les opérateurs pour faire face à leurs dépenses supplémentaires, pour autant que les pouvoirs publics financent la différence. C'est ce qui se pratique régulièrement à Genève en matière tarifaire.

Plus globalement enfin, les différents acteurs des transports publics et routiers, la Confédération en tête, se soucient des coûts très importants engendrés par leur développement. Les futures améliorations, tant en matière d'infrastructures que de prestations, devront à l'avenir être davantage financées par les usagers, les finances publiques ne parvenant plus à augmenter sans cesse les prestations sans nouvelles ressources. C'est notamment le sens des propositions récemment émises par la Confédération pour financer les aménagements futurs des infrastructures ferroviaires.

Les tableaux ci-après comparent les principaux titres de transport genevois (billet simple, abonnements mensuels et annuels, adultes, juniors et seniors) avec la tarification Unireso prévue en décembre 2011 par rapport à ceux en vigueur en 2011 dans les principales villes de Suisse (Zurich, Berne, Bâle et Lausanne).

2012	Billet 1/1	Billet 1/2	mens. adulte	annuel adulte
Zurich	SFr. 4.10	SFr. 2.90	SFr. 79	SFr. 711
Berne	SFr. 4.00	SFr. 2.70	SFr. 72	SFr. 720
Bâle	SFr. 3.20	SFr. 2.20	SFr. 70	SFr. 700
Lausanne	SFr. 3.00	SFr. 2.20	SFr. 66	SFr. 660
<b>Genève Unireso</b>	<b>SFr. 3.50</b>	<b>SFr. 2.20</b>	<b>SFr. 70</b>	<b>SFr. 700</b>
<b>Moyenne ZH/BE/BS/LS</b>	<b>SFr. 3.58</b>	<b>SFr. 2.50</b>	<b>SFr. 72</b>	<b>SFr. 698</b>

2012	mens. senior	annuel senior	mens. junior	annuel junior
Zurich	SFr. 79	SFr. 711	SFr. 57	SFr. 513
Berne	SFr. 55	SFr. 550	SFr. 55	SFr. 550
Bâle	SFr. 55	SFr. 550	SFr. 45	SFr. 450
Lausanne	SFr. 59	SFr. 590	SFr. 45	SFr. 405
<b>Genève Unireso</b>	<b>SFr. 50</b>	<b>SFr. 500</b>	<b>SFr. 45</b>	<b>SFr. 450</b>
<b>Moyenne ZH/BE/BS/LS</b>	<b>SFr. 62</b>	<b>SFr. 600</b>	<b>SFr. 51</b>	<b>SFr. 480</b>

Malgré l'augmentation tarifaire prévue par Unireso, l'analyse comparative effectuée en matière tarifaire dresse le constat que les tarifs genevois sont en règle général plus avantageux que dans la plupart des villes suisses comparables ou sont en phase avec ce qui se pratique ailleurs. Il faut également relever que le périmètre de transport offert par les titres « Tout Genève » (zone 10) couvre tout le canton et est donc sensiblement plus vaste que celui des autres chefs-lieux comparés.

Plus spécifiquement, les tarifs pratiqués pour les juniors jusqu'à 25 ans sont inférieurs de l'ordre de 5 à 10 % à la moyenne des villes comparées. Cette situation est encore plus marquée pour les seniors, qui ont d'ores et déjà actuellement les tarifs les plus bas de Suisse.

A titre d'exemple, Lausanne tout en pratiquant des tarifs près de 20 % plus élevés qu'à Genève pour les seniors, ne permet plus l'utilisation des abonnements y relatifs avant 9h du matin. De surcroît, le tarif national, à l'instar de ce qui est pratiqué dans certaines communautés tarifaires suisses (Zurich), ne prévoit aucun rabais spécifique pour cette catégorie. A Genève, l'Etat indemnise donc la Communauté tarifaire intégrale Unireso pour le rabais accordé aux personnes qui ont atteint l'âge de l'AVS sur les abonnements mensuels et annuels, les opérateurs prenant 10 % de ce rabais à leur charge. En outre, plus de 7'600 personnes à l'AVS bénéficiant des prestations complémentaires disposent en 2011 d'un abonnement annuel Unireso au prix de 60 F.

Les tableaux suivants présentent la tarification proposée par les initiants par rapport à celle en vigueur dans le panel des villes suisses. En raison de la modification prévue par les initiants de la structure d'âge dans la catégorie des juniors, ce tableau distingue, pour une meilleure comparabilité, la situation qui prévaudrait pour les jeunes de 6 à 18 ans, de celle des jeunes jusqu'à 25 ans.

IN 146	Billet 1/1	Billet 1/2	mens. adulte	mens. senior	mens. 6-18
Zurich	SFr. 4.10	SFr. 2.90	SFr. 79	SFr. 79	SFr. 57
Berne	SFr. 4.00	SFr. 2.70	SFr. 72	SFr. 55	SFr. 55
Bâle	SFr. 3.20	SFr. 2.20	SFr. 70	SFr. 55	SFr. 45
Lausanne	SFr. 3.00	SFr. 2.20	SFr. 66	SFr. 59	SFr. 45
<b>Genève</b>	<b>SFr. 3.00</b>	<b>SFr. 2.20</b>	<b>SFr. 70</b>	<b>SFr. 45</b>	<b>SFr. 45</b>
<b>Moyenne ZH/BE/BS/LS</b>	<b>SFr. 3.58</b>	<b>SFr. 2.50</b>	<b>SFr. 72</b>	<b>SFr. 62</b>	<b>SFr. 51</b>

IN 146	mens. 18-25	annuel adulte	annuel senior	annuel 6-18	annuel 18-25
Zurich	SFr. 57	SFr. 711	SFr. 711	SFr. 513	SFr. 513
Berne	SFr. 55	SFr. 720	SFr. 550	SFr. 550	SFr. 550
Bâle	SFr. 45	SFr. 700	SFr. 550	SFr. 450	SFr. 450
Lausanne	SFr. 45	SFr. 660	SFr. 590	SFr. 405	SFr. 405
<b>Genève</b>	<b>SFr. 70</b>	<b>SFr. 500</b>	<b>SFr. 400</b>	<b>SFr. 400</b>	<b>SFr. 500</b>
<b>Moyenne ZH/BE/BS/LS</b>	<b>SFr. 51</b>	<b>SFr. 698</b>	<b>SFr. 600</b>	<b>SFr. 480</b>	<b>SFr. 480</b>

En cas d'acceptation de l'IN 146, l'analyse comparative indique que la situation genevoise d'ores et déjà avantageuse le serait encore davantage, en particulier pour les abonnés annuels adultes, qui auraient désormais les tarifs les plus bas de Suisse (près de 200 F de moins que la moyenne des villes comparables), ce phénomène étant encore plus marqué pour les seniors avec une réduction de 33 % par rapport à la situation qui prévaut ailleurs.

Si les tarifs pour les jeunes jusqu'à 18 ans (6-16 ans ailleurs en Suisse) seraient dorénavant inférieurs de 12 % par rapport à la moyenne des villes suisses considérées, Genève se placerait pour les 18-25 ans à la tête des villes plus onéreuses pour les abonnements mensuels (+37 % par rapport à la moyenne) et à la 3<sup>ème</sup> place concernant les annuels, désormais plus chers qu'à Lausanne, Bâle et proches de ceux de Zurich.

A ce stade de l'analyse, il faut soulever que, si les baisses tarifaires, souhaitées partiellement par l'IN 146, vont permettre de fidéliser davantage certaines catégories d'usagers réguliers (adultes et seniors), outre la perte de recettes induites, celles-ci ne vont pas provoquer un transfert modal massif des personnes de la route vers les transports collectifs, en particulier concernant les catégories d'usagers concernés. En effet, Unireso pratiquant

d'ores et déjà les tarifs parmi les plus avantageux de Suisse, la part modale des transports publics (14 %) y demeure pourtant nettement inférieure à celles de ville comme Berne ou Zurich (34 %), qui offrent des tarifs sensiblement plus élevés pour des usagers au pouvoir d'achat comparable à Genève. L'élasticité prix moyenne de la demande est dans ce domaine beaucoup plus faible, que celle en matière de prestations offertes.

De plus, la discrimination tarifaire envers les jeunes de 18 à 25 ans ne va pas les encourager à utiliser les transports publics. En effet, cette catégorie d'usagers ne fait plus partie des juniors, vu que l'initiative prévoit la création d'une nouvelle catégorie inédite de 6 à 18 ans. Bien au contraire, la suppression des avantages liés à cette catégorie va engendrer deux conséquences principales : une baisse de la fréquentation des transports publics urbains, qui sera plus importante que l'augmentation des recettes engendrées par cette augmentation massive du tarif, et un report modal au profit de la route. 18 ans est en effet l'âge clé pour le choix du mode de mobilité, rendant dès lors plus attractifs l'acquisition de scooters ou motos, ainsi que l'utilisation de la voiture.

### ***3.1.2.3 Le rôle des tarifs dans l'utilisation des transports publics***

Plusieurs études et sondages ont montré que pour les déplacements réguliers et d'une certaine distance (pendulaires ou activité régulière de loisirs ou d'achats), le choix d'un mode de déplacement (transports publics, transports individuels motorisé, mobilité douce) se fait selon différents critères que chaque individu pondère selon ses propres valeurs.

Le coût du déplacement constitue l'un de ces critères parmi beaucoup d'autres : temps de déplacement, possibilité de stationnement, confort, distance, effort à fournir en mode doux, qualité de l'itinéraire, etc. La question à se poser est donc de savoir dans quelle mesure la modification du facteur coût a un impact sur le choix du mode de déplacement.

Selon des enquêtes de l'Office des transports et de la circulation (OTC) et d'Unireso (Oskar Consult/Link) effectuées en avril 2004, 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* ».

D'autres facteurs, tels que la possession d'un véhicule privé, la disponibilité d'une place de stationnement, les contraintes en termes d'horaire

ou de place de chargement, pèsent davantage que le seul élément financier. Quelques exemples concrets tendent à confirmer ces résultats.

Ainsi, malgré une forte diminution du prix de l'abonnement lors de la création de la Communauté tarifaire intégrale Unireso pour la desserte ferroviaire CFF Coppet-Genève, la part modale des déplacements a continué de suivre la même tendance que durant les années précédentes (légère augmentation de la part modale des transports individuels motorisés). De même, les dernières augmentations de tarif en date (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 susmentionnée.

Ce sont donc bien les facteurs tels que la fréquence ou des correspondances optimisées, plutôt que le prix à payer pour emprunter les transports publics, qui sont déterminants dans le choix du mode de déplacement.

Si le sentiment subjectif que les transports publics sont *de facto* trop chers est répandu dans la population, des études<sup>50</sup> montrent que les automobilistes 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 – cas échéant – les amendes. Par ailleurs, de nombreux automobilistes ne connaissent pas les options tarifaires des transports publics. Il en va de même pour certains usagers des transports publics qui ne maîtrisent pas suffisamment les possibilités de réduction offertes, malgré les efforts de communication d'Unireso et des TPG pour mettre en avant ces facilités (actions de promotion, mise en évidence sur les sites Unireso et TPG, articles dans journal Unireso « Direct », etc.).

Un choix « d'opportunité » peut par ailleurs se faire en cas de baisse tarifaire ciblée, par exemple pour des trajets courts généralement effectués à pied ou en vélo. Ce recours aux transports publics, généralement au détriment de la mobilité douce, avait été constaté lors des journées « *En ville sans ma voiture* ». En effet, la gratuité n'avait malheureusement pas permis de faire monter dans les bus les automobilistes, cibles de ces actions de promotion. Dès lors, même en cas de gratuité, la réussite en matière de transfert modal n'est pas assurée. L'abonnement étant le produit proposant déjà le meilleur rapport coûts / prestations, la diminution de son prix, telle que le propose

---

<sup>50</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).

l'IN 146, a encore moins d'effet incitatif que sur un produit occasionnel (billet, carte journalière).

Pour obtenir un transfert modal en faveur des transports publics, il convient donc de rendre les trajets rapides et performants en augmentant la vitesse commerciale et les fréquences. Il s'agit aussi d'étoffer l'offre, surtout en périphérie, et d'améliorer les interfaces entre les modes de déplacement, comme cela se pratique déjà dans les parcs relais P+R, d'où l'automobiliste peut poursuivre son trajet en transports publics ou au moyen d'une bicyclette.

Dans le cadre du contrat de prestations des TPG en cours, qui prévoit une croissance globale de l'offre de l'ordre de 35 % entre 2010 et 2014 (108 % entre 2002 et 2014), le Conseil d'Etat et le Grand Conseil s'attèlent justement à réaliser ces objectifs, avec une évolution de la fréquentation qui devrait suivre la croissance de l'offre.

Alors qu'il est communément admis qu'en moyenne chaque pourcent d'offre supplémentaire se traduit à court terme au mieux par 0,5 % de croissance de la fréquentation, les TPG auront mesuré en 3 ans, entre 2006 et 2009, une augmentation de fréquentation de plus de 35 %, pour une augmentation de l'offre de 23 %, soit un rapport supérieur à 1. De même entre 2002 et 2010, alors que l'offre augmentait de 55 %, la fréquentation progressait de 65 %.

En résumé, des transports publics peu coûteux, sans développement des fréquences et dessertes, ne seraient pas à même d'attirer toujours davantage d'usagers, comme c'est le cas avec des transports efficaces et financés par des recettes voyageurs en suffisance. Il peut par ailleurs être constaté que les choix opérés dans le déploiement de l'offre ont été pertinents et que la stratégie cantonale en matière de transports publics, y compris la tarification, s'est avérée efficace.

#### ***3.1.2.4 L'impact des tarifs de l'initiative sur la demande et les recettes***

Dans leur politique tarifaire, les opérateurs tiennent compte à la fois du prix et de la structure des titres de transport. Il s'agit à la fois d'attirer et de fidéliser les usagers, tout en contribuant au financement des réseaux et à leur développement. Ainsi la tarification, tout en proposant un prix attractif pour l'usager par rapport aux modes de transports motorisés individuels, doit pouvoir refléter le coût du service public pour la collectivité, même si en définitive, l'usager ne contribue qu'à une partie du coût global, soit autour de 50 % pour le canton de Genève.

Dans cette optique, Unireso s'efforce depuis des années de garantir un prix bas pour les usagers les plus fidèles et les plus réguliers que sont les usagers achetant un abonnement annuel. Pour les usagers occasionnels, le

prix tend en revanche à aller le plus possible vers le coût réel de la prestation offerte, sans pour autant l'atteindre, puisque le coût en question serait simplement dissuasif.

Afin d'analyser l'impact des mesures tarifaires proposées par l'IN 146 sur la demande en matière de titres de transport et les recettes des ventes subséquentes, Unireso a calculé des hypothèses d'élasticité qui permettent d'observer quelle influence le prix peut avoir sur l'achat d'une prestation en transport public et quel titre de transport les usagers choisissent en fonction du niveau structurel des prix. Selon qu'une catégorie d'usagers achète un titre de transports plutôt qu'un autre, cela a en effet une conséquence importante sur la répartition de la clientèle entre titres de transports, et par conséquent sur les recettes globales.

Les hypothèses retenues relatives aux impacts sur la demande en titres de transport des principales modifications de la structure tarifaire (y compris de la suppression de titres de transport) ainsi que du niveau des prix sont décrites ci-après.

#### Création d'un billet 1h senior

- Perte de 10 % de clients sur le billet « entier ».
- Gain de 14 % de clients sur le nouveau titre senior.
- Gain de 4,55 % de clients suite à la diminution de prix pour les seniors qui possédaient un abonnement ½ tarif.

#### Extension pour le billet 1h de la catégorie 6-16 ans jusqu'à 18 ans

- Gain de 10 % de clients sur le titre.

#### Suppression des cartes journalières dès 9h « entier » et « demi »

- Perte de 90 % des clients « cartes journalières ».
- Gain de 10 % de clients sur la carte journalière 24h.
- Gain de 18 % de clients sur le billet 1h « entier ».
- Gain de 13 % de clients sur le billet 1h « demi ».

#### Abonnements juniors limités à 18 ans au lieu de 25 ans

- Perte de 70 % de clients sur les nouveaux abonnements junior.

#### Diminution du prix des abonnements annuels

- Gain de 11,5 % de clients sur l'abonnement adulte.
- Gain de 5,55 % de clients sur l'abonnement senior.
- Gain de 5,55 % de clients sur le nouvel abonnement junior limité à 18 ans.

En considérant les hypothèses d'élasticité décrites ci-dessus, le tableau qui suit présente de façon récapitulative l'ensemble des effets induits par l'IN 146 sur la gamme tarifaire, tant en matière de demande de titres (nombre de clients-acquéreurs) que de recettes du produit des ventes, cela en comparaison avec la situation estimée dans le cadre du plan financier pluriannuel (PFP) d'Unireso pour l'année 2012. Celui-ci tient compte de l'augmentation tarifaire de 6,56 % prévue au 11 décembre 2011.

Unireso 2012 / IN 146	recettes PFP 2012	clients PFP 2012	recettes IN 146	évol. recettes	clients IN 146	évol. Clients
<b>Billet</b>	<b>46'663'869</b>	<b>15'869'049</b>	<b>44'359'112</b>	<b>-4.9%</b>	<b>17'294'491</b>	<b>9.0%</b>
<b>Carte journalière</b>	<b>12'073'698</b>	<b>1'927'166</b>	<b>1'223'378</b>	<b>-89.9%</b>	<b>141'431</b>	<b>-92.7%</b>
<b>Abo hebdo</b>	<b>141'918</b>	<b>3'735</b>	<b>170'291</b>	<b>20.0%</b>	<b>4'481</b>	<b>20.0%</b>
<b>Abo mensuel</b>	<b>38'224'488</b>	<b>624'273</b>	<b>37'539'251</b>	<b>-1.8%</b>	<b>586'461</b>	<b>-6.1%</b>
<i>junior</i>	8'565'079	190'335	4'279'796	-50.0%	95'107	-50.0%
<i>adulte</i>	27'039'495	386'279	30'514'974	12.9%	435'928	12.9%
<i>senior</i>	2'185'492	43'710	2'289'405	4.8%	50'876	16.4%
<i>transmissible</i>	434'422	3'949	455'077	4.8%	4'551	15.2%
<b>Abo annuel</b>	<b>47'770'587</b>	<b>82'119</b>	<b>40'649'238</b>	<b>-14.9%</b>	<b>87'353</b>	<b>6.4%</b>
<i>junior</i>	12'095'415	26'879	4'981'149	-58.8%	12'453	-53.7%
<i>adulte</i>	28'008'995	40'013	28'222'707	0.8%	56'445	41.1%
<i>senior</i>	7'548'237	15'096	7'331'426	-2.9%	18'329	21.4%
<i>transmissible</i>	117'940	131	113'956	-3.4%	127	-3.3%
<b>TOTAL</b>	<b>144'874'560</b>		<b>123'941'271</b>	<b>-14.4%</b>		

Toutes modifications de structure tarifaire et de prix impactent directement la recette du produit du transport. Ces variations entraînent des changements d'habitude de consommation des usagers, qui choisissent un produit plutôt qu'un autre en fonction des gains financiers ou pratiques que le produit apporte. Une diminution de prix peut donc stimuler les ventes, mais la baisse du prix du même produit accompagnée d'une modification de la structure tarifaire, génèrent finalement une baisse de recette. Lorsqu'une baisse de prix est en plus associée à des modifications de structures de la grille tarifaire (changement de durée de validité d'un titre et/ou changement de catégorie d'âge pour l'accès à un titre), les effets sur la recette sont encore plus marqués. C'est ce qui ressort de la comparaison entre le plan financier 2012 d'Unireso et la situation qui prévaudrait en cas d'acceptation de l'initiative, engendrant une baisse des recettes des produits de transport de 14,4 %, soit près de 21 millions de francs (20 933 289 F).

Si ces baisses tarifaires poursuivent l'objectif louable d'augmenter la fidélisation des usagers en transports publics et d'accroître l'attractivité des



transports publics, elles ne parviennent pas non plus à répondre à l'objectif visé par l'IN 146, à savoir augmenter leur part modale. En effet, malgré l'augmentation du nombre d'abonnés mensuels et annuels adultes, dont la plus grande partie provient d'un transfert des jeunes de 18 à 25 ans désormais privé de rabais « junior », et celles des abonnés seniors dont la quantité doit encore être jaugée à l'aune de la part globale que représente cette catégorie sur les ventes, le bilan tant de la demande en titres de transport que du surcroît d'usagers subséquents se solde par un résultat net négatif.

Afin d'évaluer le nombre d'usagers concernés, soit la demande effective, de manière comparative, des coefficients d'utilisation ont été appliqués aux différents titres vendus (nombre de clients ou demande de titres de transport) de façon catégorielle tant pour les titres sous régime Unireso en vigueur que ceux en application de l'IN 146. Il ressort de cette approche de la demande spécifique que les mesures proposées par les initiants impactent négativement la demande (nombre d'usagers) à hauteur de 5,3 %, soit une perte de plus 5,3 millions de voyages par an.

Unireso 2012 / IN 146	Coefficient client/voy.	voyages PFP 2012	voyages IN 146	évol. % voyages	évol. nbre voyages
<b>Billet</b>	<b>1</b>	<b>15'869'049</b>	<b>17'294'491</b>	<b>9.0%</b>	<b>1'425'442</b>
<b>Carte journalière</b>	<b>4</b>	<b>7'708'664</b>	<b>565'724</b>	<b>-92.7%</b>	<b>-7'142'940</b>
<b>Abo hebdo</b>	<b>15</b>	<b>56'025</b>	<b>67'220</b>	<b>20.0%</b>	<b>11'195</b>
<b>Abo mensuel</b>		<b>33'838'680</b>	<b>31'678'348</b>	<b>-6.4%</b>	<b>-2'160'332</b>
<i>junior</i>	55	10'468'425	5'230'862	-50.0%	-5'237'563
<i>adulte</i>	55	21'245'345	23'976'051	12.9%	2'730'706
<i>senior</i>	45	1'966'950	2'289'405	16.4%	322'455
<i>transmissible</i>	40	157'960	182'031	15.2%	24'071
<b>Abo annuel</b>		<b>43'636'200</b>	<b>46'192'560</b>	<b>5.9%</b>	<b>2'556'360</b>
<i>junior</i>	550	14'783'450	6'849'080	-53.7%	-7'934'370
<i>adulte</i>	550	22'007'150	31'044'978	41.1%	9'037'828
<i>senior</i>	450	6'793'200	8'247'854	21.4%	1'454'654
<i>transmissible</i>	400	52'400	50'647	-3.3%	-1'753
<b>TOTAL</b>		<b>101'108'618</b>	<b>95'798'343</b>	<b>-5.3%</b>	<b>-5'310'275</b>

Ce constat, qui peut sembler paradoxal à première vue, peut être expliqué par le poids que représentent les jeunes dans les ventes de titres, en particulier ceux désormais discriminés. Cet effet est plus marqué sur les abonnements mensuels qui se soldent par une perte globale de 6,1 % (-50 % pour les juniors), que sur les titres annuels qui bénéficient d'un gain de 6,4 % (-53,7 % pour les juniors). Cette différence est fondée sur l'augmentation tarifaire massive subie par les 18-25 ans sur les abonnements mensuels, alors que la

baisse importante du prix des abonnements annuels proposée par les initiants rend, pour cette même catégorie, le report sur les titres annuels moins dommageable pour leur porte-monnaie. La baisse de clientèle constatée est donc essentiellement due au report d'une partie de la catégorie concernée vers d'autres modes de transport. Les jeunes de 18 à 25 ans étant les usagers « adultes » de demain, la pénalisation financière qui serait pratiquée à leur rencontre ne permet pas d'améliorer à l'avenir le transfert desdits adultes de la route vers les transports publics.

### *3.1.2.5 Les juniors et les seniors*

Les 18-25 ans sont une catégorie d'usagers importante car ils représentent 30 % du total des abonnements mensuels vendus et 29 % des titres annuels. Si l'on considère uniquement les abonnements « juniors », ils représentent 43 % de la totalité des abonnements mensuels vendus dans cette catégorie et leur part augmente à 52 % dans l'achat des abonnements annuels.

Il apparaît à ce premier titre peu cohérent de vouloir pénaliser ces usagers à l'âge clé charnière des 18 ans, là où justement le choix modal s'opère généralement et où la sensibilité au prix est la plus élevée, en raison notamment de la poursuite d'une formation post-obligatoire ou encore de conditions de vie et/ou d'emploi difficiles. De nombreuses études ont en effet démontré dernièrement que les jeunes adultes, qui restent vivre de plus en plus longtemps dans leur famille, sont, au côté des familles monoparentales et des familles de 3 enfants et plus, de plus en plus précarisés.

Le baromètre de satisfaction (Démoscope), effectué entre janvier et avril 2011, sur mandat des TPG, s'est d'ailleurs penché plus particulièrement sur cette catégorie qui déclare à 65 % des personnes sondées, utiliser les transports publics tous les jours, bien que 43 % possèdent le permis de conduire et que seuls 19 % n'ont pas de véhicule motorisé dans leur ménage.

Les 16-24 ans mentionnent comme principaux motifs de déplacements en transports collectifs : 80 % pour les études et la formation, 42 % les achats, 40 % la vie nocturne, 38 % les loisirs et 31 % le travail.

Concernant les raisons principales de choisir les transports publics, les 16-24 ans sont 64 % à estimer que c'est pratique, 50 % pour ne pas avoir de problème de stationnement, 45 % pour des raisons écologiques, 44 % parce qu'ils n'ont pas d'autre moyen de transport, 27 % pour ne pas subir les embouteillages, 19 % pour des raisons météorologiques, 14 % pour des raisons économiques, 13 % pour la rapidité et 11 % pour lire et se distraire.

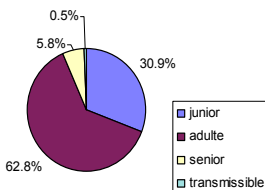
Quant à ceux qui ne les utilisent pas souvent, 40 % ont d'autres moyens de transports à disposition, 37 % estiment qu'ils peuvent se déplacer plus rapidement autrement, 43 % trouvent les bus/trams bondés, 24 % y renoncent pour des raisons économiques et 24 % aussi parce que les horaires ne sont pas adaptés à leurs besoins.

Comme cette catégorie d'âge bénéficie actuellement d'un tarif attractif, l'aspect financier, tout en n'étant pas négligeable, n'est pas prédominant. Comme cela a été constaté statistiquement plus haut, il en irait autrement, si les allègements tarifaires accordés étaient supprimés.

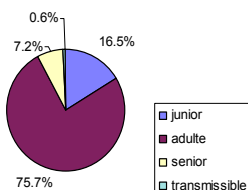
Les seniors représentent actuellement 7 % de la totalité des abonnés mensuels et 22 % des annuels, soit sensiblement moins que la catégorie détaillée ci-avant ainsi que celle des adultes (62 % des mensuels et 49 % des annuels). Grâce aux nouvelles baisses tarifaires proposées à leur égard par l'IN 146, l'achat de titres réservés à cette catégorie augmenterait de 16,4 % pour les mensuels, respectivement de 21,4 % pour les annuels.

Cette augmentation doit cependant être mise en perspective avec la part effective que représentent ces abonnés en nombre de voyages sur la globalité des ventes. En effet, comme l'indique les graphiques ci-dessous, la part des usagers senior voyageant avec des titres mensuels passerait seulement de 5,8 % (plan financier 2012 Unireso) à 7,2 % avec l'IN 146, respectivement celle des annuels de 15,6 à 17,9 %.

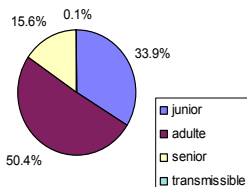
Segmentation des abonnements mensuels  
(voyages PFP 2012 Unireso)



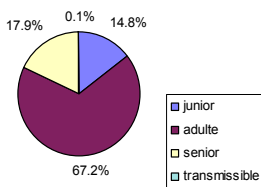
Segmentation des abonnements mensuels  
(voyages IN 146)



Segmentation des abonnements annuels  
(voyages PFP 2012 Unireso)



Segmentation des abonnements annuels  
(voyages IN 146)



La situation des juniors se détériorerait quant à elle bien davantage passant de 30,9 à 16,5 % pour les titres mensuels et de 33,9 à 14,8 % pour les annuels suite aux effets cumulés du report des 18-25 ans sur les annuels, ainsi que de la perte d'une partie de ces clients.

Ce faible gain de passagers seniors supplémentaires se réaliserait au détriment des jeunes de 18 à 25 ans, dont le nombre est massivement supérieur, expliquant de fait en définitive la perte globale d'utilisateurs en cas d'application des nouvelles mesures, engendrant consécutivement une légère baisse de la part modale des transports publics en terme de bilan, cumulée à une perte sensible de recettes pour la collectivité.

### 3.2 Remise en cause de la multimodalité et de la Communauté tarifaire

Comme mentionné précédemment, la tarification Unireso s'inscrit dans une logique non seulement genevoise mais également régionale, transfrontalière et nationale. La grille tarifaire en vigueur tient donc compte de cet environnement et son évolution s'effectue dans un cadre

d'harmonisation contrôlé. Ce ne sont ainsi pas moins de 7 opérateurs et 6 autorités organisatrices, qui s'entendent pour faire évoluer des références tarifaires communes telles que :

- catégories de titres de transport,
- durée de validité des titres de transport,
- catégories de clients,
- harmonisation et équité des prix.

La grille tarifaire des initiants, strictement limitée au territoire genevois, voire aux seuls tarifs TPG, s'inscrit clairement en porte-à-faux avec la philosophie multimodale et territoriale poursuivie actuellement et unanimement partagée tant par l'Etat de Genève que par les acteurs régionaux des transports collectifs. Dès lors, les propositions de l'IN 146 compromettent la base même du principe de communauté tarifaire et partant effectivement celle qui inscrit avec succès Unireso dans la vie quotidienne des usagers du bassin franco-valdo-genevois.

En effet, l'idée d'une communauté tarifaire intégrale est de permettre à un usager de voyager sur les réseaux de plusieurs opérateurs, et dans plusieurs zones, avec un titre de transport unique. La modification des catégories des usagers (âge) et le principe de fixation législative partielle des tarifs appliqués actuellement, ne permettent plus cette harmonisation et impliqueraient subséquemment en cas d'application une double tarification, en l'occurrence une tarification cantonale aux règles spécifiques incompatibles avec celle d'une tarification régionale, qui reprend les principes en vigueur sur le plan national suisse. Du reste, même dans l'hypothèse d'un maintien d'une structure communautaire limitée au territoire genevois, la multimodalité serait vraisemblablement préteritée, distinguant d'une part le transport ferroviaire et, d'autre part, le transport collectif routier, en tramway et par bateau.

Il est en effet opportun de rappeler à ce stade que les communautés tarifaires sont composées d'opérateurs qui s'associent pour proposer une tarification commune sur une base volontaire. Cela se vérifie tout particulièrement dans le cas des CFF, qui sont contraints de par leur caractère national, d'appliquer sur l'ensemble des lignes qu'ils exploitent les principes et structures tarifaires définies sur le plan suisse. L'application stricte de ces mêmes principes conditionne du reste impérativement leur participation et association aux communautés tarifaires du pays.

Dans ce contexte, il serait dès lors impossible pour les CFF d'appliquer sur leur desserte genevoise des catégories d'âges non reconnues ailleurs, telles qu'une « junior » limitée à 18 ans ou une « jeune » prolongée jusqu'à la

majorité légale (au lieu de 16 ans). Les CFF renonceraient dès lors à participer à Unireso entraînant *de facto* la sortie du réseau ferroviaire régional actuel et futur, ainsi que national (liaison Genève-Genève Aéroport), irriguant Genève de la Communauté tarifaire intégrale.

L'OFT, qui approuve les contrats de prestations, les conventions entre opérateurs et les indemnisations en matière de communautés tarifaires par lignes, pourrait par ailleurs s'opposer à cette éventuelle double tarification, en invoquant l'article 15 alinéa 2 LTV qui stipule que « *Les tarifs doivent être appliqués à tous de manière identique [...]* ».

Le message du Conseil fédéral relatif à la LTV indique encore plus clairement, s'agissant de l'article 15, que « *L'obligation d'établir les tarifs est la quatrième des obligations classiques. Elle dispose que chaque entreprise doit définir ses tarifs et qu'elle doit les appliquer de la même manière à toutes les personnes. Cette obligation n'interdit pas les réductions de prix, mais celles-ci doivent, à conditions égales, être accordées de la même manière à tout voyageur. [...]* » (FF 2007 p. 2555).

Comme il a été mentionné plus haut, la Communauté tarifaire intégrale Unireso a en outre adhéré à la convention du « service direct suisse » qui détaille dans son article 4.2 les règles à respecter par l'ensemble de ses membres, en particulier pour ce qui est de la définition des catégories d'âge applicables pour les enfants, les juniors et les seniors.

Unireso et les TPG sont donc obligés d'appliquer ces conditions aux porteurs d'un titre de transport du SD. Sont concernés ici les titres genevois valables avec l'abonnement ½ tarif CFF, de même que la 1<sup>ère</sup> classe ainsi que tout titre combinant la zone « Tout Genève » à une zone régionale Unireso ou à un trajet ferroviaire du trafic grandes ligne (par exemple abonnement de parcours Nyon-Genève incluant la libre circulation sur Genève).

Dans la gamme tarifaire prévue par les initiants, les titres valables avec l'abonnement ½ tarif CFF subsistent. Pour que cela soit possible, l'ensemble des conditions du SD devraient continuer à être appliquées. Or, cela ne serait manifestement pas le cas puisque les limites d'âge des juniors nouvellement définies sont incompatibles avec celles du SD. L'initiative telle qu'elle est formulée est donc difficile à mettre en œuvre en l'espèce.

Afin de pouvoir l'appliquer, sauf à reconsidérer la structure des titres de transport et la maintenir dans son état actuel, il serait donc nécessaire de supprimer de la grille tarifaire proposée tous les titres ayant un lien avec le SD. De plus, au vu de l'analyse qui précède, les nouveaux tarifs ainsi introduits ne pourraient plus être combinés pour offrir aux usagers un titre de transport unique, compatible en dehors du canton de Genève et en définitive

également au sein de son territoire puisque l'utilisation du mode ferroviaire en serait exclue. Cette nouvelle donne conduirait donc à la suppression de la Communauté tarifaire intégrale telle qu'elle existe aujourd'hui et reviendrait *de facto* à réintroduire des tarifs strictement TPG, éventuellement compatibles avec les seules Mouettes genevoises.

Alors que dans le cadre de l'analyse de l'IN 146, son intitulé tarifaire (tarifs TPG) a été considéré jusqu'à présent dans son esprit, soit dans son acception actuelle de tarifs Unireso Tout Genève, force est de constater que les problèmes soulevés par sa mise en œuvre imposeraient de revenir à une interprétation littérale de celui-ci.

Il serait pourtant hautement paradoxal et incohérent que les initiants qui souhaitent développer la part modale des transports publics engendrent à travers les mesures proposées la suppression du meilleur garant de l'attractivité des transports publics, à savoir leur simplicité d'utilisation à travers un titre de transport multimodal unique. Cela revient à toucher au principe fondateur d'une communauté tarifaire, qui de plus fait partie des acquis du paysage genevois depuis 10 ans.

Ce principe est d'autant plus essentiel dans un bassin d'agglomération à cheval sur des frontières cantonales et nationales, desservis par une multitude d'opérateurs tant ferroviaires que routiers, à une époque où la notion de monopole n'existe plus et où la volonté politique vise à développer de grands projets transfrontaliers par rail, tels que le futur RER franco-valdo-genevois à l'horizon 2017.

Dans le cadre d'un développement des transports collectifs de plus en plus multimodal, intermodal, transfrontalier et intercantonal, cette nouvelle donnerait donc des conséquences en cascade particulièrement graves sur l'ensemble du système avec des effets négatifs immédiats sur la demande.

### ***3.3 Les difficultés de mise en œuvre et d'adaptation ultérieure***

#### ***3.3.1 Difficultés techniques***

Comme il a été vu plus haut, l'acceptation de l'initiative impliquerait que la tarification Tout Genève ne serait plus intégrée dans la Communauté tarifaire Unireso, ni dans le service direct. Cela aurait pour implication de devoir mettre à la disposition des usagers, 3 niveaux tarifaires :

- Tout Genève TPG,
- Tout Genève autres opérateurs,
- régional.

Cette situation complexifierait énormément la tarification et impacterait les différents systèmes de distribution et de vente en vigueur.

Les nouveaux distributeurs fixes (DATT), en cours d'installation sur le réseau, étant basés sur le concept S-Pos MMI (écran tactile), l'implémentation de ces tarifs est possible, tout en rendant cependant le dialogue avec l'utilisateur particulièrement difficile. Comme le logiciel informatique actuel ne prévoit pas cette complexité, le développement d'un nouveau système informatique pouvant coûter plusieurs centaines de milliers de francs serait indispensable.

Alors que les TPG viennent de mettre en œuvre un nouveau système de vente en agences et auprès des revendeurs, il faudrait en revoir toute l'architecture informatique et les interfaces pour intégrer ce changement conceptuel majeur. Les TPG devraient investir environ 2 millions de francs pour faire face à ces importantes modifications.

Outre l'impact financier de ces mesures, estimé globalement à près de 2,5 millions de francs, l'entrée en vigueur des nouveaux tarifs, souhaitée 2 mois après l'éventuelle acceptation de l'initiative en votation populaire, ne serait pas réalisable avant 18 mois en raison des difficultés techniques susmentionnées.

### ***3.3.2 Difficultés en cas d'adaptation tarifaire***

En prévoyant d'ancrer des tarifs dans une loi, l'IN 146 rend particulièrement complexe toute proposition de modification tarifaire ultérieure. Si cette complexité semble clairement souhaitée par les initiants, afin de stopper en substance toute hausse future de tarifs, il n'en demeure pas moins nécessaire de considérer ce cas de figure.

Ainsi, en cas de proposition de modification de tarifs, il faudra nécessairement passer par le long cheminement qu'implique une modification légale.

### ***3.4 Impacts financiers de l'initiative***

Les conséquences financières pour l'Etat en cas d'application de l'IN 146 sont principalement de deux ordres : les coûts techniques uniques de mise en œuvre estimés à 2,5 millions de francs et la compensation des pertes annuelles nettes de recettes induites par l'introduction de la nouvelle gamme tarifaire, évaluées à 21 millions de francs par rapport au plan financier 2012 Unireso, respectivement 23,6 et 24,5 millions pour les années 2013 et 2014.

L'évaluation de ces derniers montants, potentiellement récurrents sur le long terme au vu de la fixation législative des tarifs prévue par les initiants, doit être considérée avec prudence, puisqu'elle a été effectuée en comparant



l'effet d'une variation de structure et de niveau tarifaire sur les recettes par rapport à la situation prévalant aujourd'hui, soit celle d'un tarif communautaire multimodal. Autrement dit, les impacts financiers subséquents doivent être considérés a minima. Comme cette situation serait inédite dans l'histoire des communautés tarifaires, les conséquences en termes de demande et de part modale de la suppression du titre de transport unique « Tout Genève » et son remplacement par des titres différenciés selon les opérateurs, ne peuvent pas être évaluées à ce stade.

Unireso 2012 / IN 146	recettes PFP	recettes IN 146	évol. CHF	évol. %
Billet	46'663'869	44'359'112	-2'304'757	-4.9%
Carte journalière	12'073'698	1'223'378	-10'850'320	-89.9%
Abo hebdo	141'918	170'291	28'373	20.0%
Abo mensuel	38'224'488	37'539'251	-685'237	-1.8%
Abo annuel	47'770'587	40'649'238	-7'121'349	-14.9%
<b>Total ventes brutes</b>	<b>144'874'560</b>	<b>123'941'271</b>	<b>-20'933'289</b>	<b>-14.4%</b>
Unireso 2013 / IN 146	recettes PFP	recettes IN 146	évol. CHF	évol. %
Billet	48'739'478	45'423'730	-3'315'748	-6.8%
Carte journalière	12'363'467	1'252'739	-11'110'728	-89.9%
Abo hebdo	145'324	174'378	29'054	20.0%
Abo mensuel	39'115'114	38'055'791	-1'059'323	-2.7%
Abo annuel	50'194'471	42'041'068	-8'153'403	-16.2%
<b>Total ventes brutes</b>	<b>150'557'854</b>	<b>126'947'707</b>	<b>-23'610'147</b>	<b>-15.7%</b>
Unireso 2014 / IN 146	recettes PFP	recettes IN 146	évol. CHF	évol. %
Billet	50'555'998	46'650'171	-3'905'827	-7.7%
Carte journalière	12'697'281	1'286'563	-11'410'718	-89.9%
Abo hebdo	149'248	179'087	29'839	20.0%
Abo mensuel	39'769'510	38'692'465	-1'077'045	-2.7%
Abo annuel	51'751'928	43'607'939	-8'143'989	-15.7%
<b>Total ventes brutes</b>	<b>154'923'965</b>	<b>130'416'225</b>	<b>-24'507'740</b>	<b>-15.8%</b>

Toutes choses étant égales par ailleurs, la perte de recettes évaluées à ce stade aurait pour conséquence, sur la base du plan financier 2012 du contrat de prestations TPG 2011-2014, une détérioration du ratio de contribution cantonale de 53,7 à plus de 58 %, ce qui serait contraire à la volonté du

Grand Conseil et aux objectifs du plan directeur des transports collectifs visant à s'approcher d'une situation paritaire (50 %).

De plus, le contrat de prestations Unireso 2011-2014 prévoit à son article 25, que, « *en cas de dénonciation par l'Etat de Genève, les opérateurs ont droit pendant une période de deux ans à la pleine couverture financière due par l'Etat telle que définie à l'article 10 lit. b du présent contrat* », soit la couverture des frais de gestion, de distribution et de communication d'un montant total de 700 000 F. Comme l'application de l'initiative rendrait impossible le maintien de la Communauté tarifaire intégrale Unireso, il peut en effet être considéré qu'il s'agirait dès lors d'une décision de rupture de contrat unilatérale de la part de la partie contractante étatique genevoise.

Dans ce cas de figure, le même article 25 stipule que « *les opérateurs sont par ailleurs autorisés à relever leurs tarifs au niveau qu'ils auraient atteints si la présente Communauté n'avait pas été créée* » et que « *si les opérateurs ne peuvent augmenter entièrement le tarif pratiqué pour des raisons commerciales, l'Etat doit continuer à apporter sa couverture financière aussi longtemps que tel ne sera pas le cas* ».

Afin d'atténuer les effets d'une éventuelle acceptation de l'IN 146 quant à la disparition du tarif multimodal, l'Etat se verrait très probablement contraint de conclure des accords tarifaires bilatéraux avec les autres opérateurs de transport présents sur le canton, afin de continuer à garantir, autant que faire se peut, l'attractivité de ses transports publics. Ces nouveaux accords spécifiques impliqueraient des compensations financières sensiblement identiques à celles versées actuellement dans le cadre de la Communauté tarifaire intégrale Unireso, raison pour laquelle aucun gain financier n'est à attendre de la suppression subséquente de la Communauté tarifaire actuelle.

#### **4. Conclusion sur la prise en considération**

Le Conseil d'Etat estime que la politique tarifaire poursuivie depuis plus d'une décennie par le biais de la Communauté tarifaire Unireso est efficace et contribue grandement au succès des transports publics de Genève et de son bassin transfrontalier. Dès lors, il n'y a pas lieu de modifier le système actuel, qui fonctionne à satisfaction.

En effet, si les objectifs poursuivis par l'initiative peuvent paraître louables, les *mesures* proposées pour les atteindre sont *inadéquates*, avec des effets nuisibles, empêchant par là-même une politique des transports publics cohérente.

La grille tarifaire destinée à être fixée dans la LTPG modifie de façon catégorielle tant le *niveau* que la *structure* de la politique tarifaire actuelle, *en*

*pénalisant financièrement les juniors entre 18 et 25 ans* désormais considérés tarifairement comme des adultes. Cela se fait au profit des seniors, qui bénéficient d'ores et déjà des conditions les plus avantageuses de Suisse. De plus, les plus démunis d'entre eux, au bénéfice des prestations complémentaires AVS/AI peuvent acquérir un abonnement annuel pour une somme très modique. L'effet combiné de ces 2 types de modifications tarifaires provoque en définitive une *perte de clients*, alors que l'objectif visé était une augmentation de la part modale affectée aux transports publics.

Le prix n'est en effet qu'un des éléments de l'attractivité globale des transports publics. D'autres facteurs entrent en considération dans le choix du mode de transport, et pèsent plus lourd dans la balance, tels que la durée du déplacement, le temps d'attente, la qualité des infrastructures et la fréquence des dessertes.

En fait, le principal levier pour augmenter la fréquentation des transports publics réside dans la mise à disposition d'une offre dense, interconnectée et multimodale. La possibilité de voyager sur le territoire cantonal et au-delà par le biais d'un *titre de transport unique*, quel que soit l'opérateur, représente l'un des facteurs-clé du succès. Or, en modifiant les catégories d'âge appliquées dans toute la Suisse, les initiants contreviennent aux règles du service direct de l'Union des transports publics, provoquant *de facto* la remise en cause de la Communauté tarifaire Unireso et le retour à des tarifs et titres TPG, incompatibles avec ceux des CFF et des ententes tarifaires régionales. En conséquence, l'acceptation de l'initiative impliquerait que les usagers se retrouvent désormais avec 3 gammes tarifaires différentes :

- Tout Genève TPG,
- Tout Genève autres opérateurs,
- régional.

Au vu des développements du réseau de transports publics sur le bassin franco-valdo-genevois, il n'est plus raisonnablement possible d'isoler les tarifs des TPG de ceux de ses autres partenaires regroupés dans Unireso.

La perte d'usagers due à cette nouvelle donne n'est pas chiffrable à ce stade mais s'annonce indubitablement très élevée.

En complexifiant la tarification, cette situation impacterait les différents systèmes de distribution et de vente en vigueur, occasionnant des frais importants pour la reprogrammation des nouveaux distributeurs et le développement d'un nouveau système informatique. L'entrée en vigueur des nouveaux tarifs, souhaitée deux mois après l'éventuelle acceptation de l'initiative en votation populaire serait de toute évidence irréalisable. En effet, un délai inférieur à 18 mois n'est pas envisageable, en raison des difficultés techniques susmentionnées.

De plus, l'ensemble des modifications tarifaires proposées par l'initiative impliquerait une perte de recettes correspondant à une charge financière supplémentaire pour l'Etat estimée à un minimum de 21 à 24,5 millions de francs par année entre 2012 et 2014. Ces montants significatifs risquent ainsi de mettre un frein à la politique de développement des transports publics, alors que, dans un contexte d'augmentation considérable de la mobilité, il est impératif que des ressources supplémentaires leur soient affectées.

De surcroît, les objectifs fixés politiquement dans le plan directeur des transports collectifs 2011-2014 en matière de multimodalité, de fréquentation, de transfert modal et d'équilibre financier seraient substantiellement remis en cause. Le paradoxe est qu'il faudrait continuer à investir davantage d'argent pour développer un système devenu par essence moins performant et moins fréquenté. Au final, il reviendrait au contribuable genevois de supporter cette charge financière supplémentaire, alors que ces montants seraient bien plus utiles pour augmenter l'offre des transports publics.

Supprimer toute marge de manœuvre sur les tarifs en fixant dans la loi la gamme tarifaire et son prix, n'est pas un moyen adéquat pour garantir à l'avenir des tarifs attractifs. C'est bien au contraire mettre en péril la poursuite du développement des transports collectifs.

En conclusion, le Conseil d'Etat veille par ailleurs à travers son approbation des tarifs à ce que ces derniers, qui figurent parmi les plus bas de Suisse, continuent à être attractifs pour les usagers. Quant au Grand Conseil, il dispose d'ores et déjà d'un moyen d'action par le biais de son approbation des contrats de prestations des opérateurs genevois.

## C. CONCLUSIONS

Au bénéfice de ces explications, le Conseil d'Etat vous invite, Mesdames et Messieurs les Députés, à déclarer l'IN 146 recevable et à la rejeter sans lui opposer de contre-projet.

### AU NOM DU CONSEIL D'ETAT

La chancelière :  
Anja WYDEN GUELPA

Le président :  
Mark MULLER

#### Annexe :

*Texte de l'IN 146 suivi de l'exposé des motifs*

## Secrétariat du Grand Conseil

## IN 146

### Initiative populaire cantonale

#### « Stop aux hausses des tarifs des Transports publics genevois ! »

L'AVIVO a lancé l'initiative cantonale intitulée « Stop aux hausses des tarifs des Transports publics genevois ! », qui a abouti.

Le tableau ci-dessous indique les dates ultimes auxquelles cette initiative doit être traitée aux différents stades du processus d'examen des initiatives prévus par la loi.

- |   |                                    |
|---|------------------------------------|
| 1. Arrêté du Conseil d'Etat constatant l'aboutissement de l'initiative, publié dans la Feuille d'avis officielle le .....   | <b>1<sup>er</sup> avril 2011</b>   |
| 2. Dépôt 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>1<sup>er</sup> juillet 2011</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>1<sup>er</sup> janvier 2012</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>1<sup>er</sup> octobre 2012</b> |
| 5. En cas d'opposition d'un contreprojet, adoption par le Grand Conseil du contreprojet, <b>au plus tard le</b> .....   | <b>1<sup>er</sup> octobre 2013</b> |

## Initiative populaire cantonale

### « Stop aux hausses des tarifs des Transports publics genevois ! »

Les soussigné-e-s, électrices et électeurs dans le canton de Genève, en application de l'article 65B de la constitution de la République et canton de Genève, du 24 mai 1847, et des articles 86 à 93 de la loi sur l'exercice des droits politiques, du 15 octobre 1982, appuient la présente initiative législative portant sur la modification de la loi sur les Transports publics genevois, du 21 novembre 1975, ayant la teneur suivante :

#### Art. unique

La loi sur les Transports publics genevois, du 21 novembre 1975, est modifiée comme suit :

#### **Art. 36, al. 3 (nouveau)**

##### *Tarifs des TPG*

<sup>3</sup> Le Grand Conseil fixe les tarifs de transport applicables aux Transports publics genevois, à l'exclusion des tarifs 1<sup>re</sup> classe, pour l'ensemble de son réseau, sur proposition de leur conseil d'administration. Les propositions de tarifs sont transmises au Conseil d'Etat pour qu'il se détermine et soumette les tarifs proposés au Grand Conseil sous forme d'un projet de loi, à l'exclusion des tarifs 1<sup>re</sup> classe. Ces tarifs sont les suivants :

Saut de puce 15 minutes 1/1	2,00 F
Saut de puce 15 minutes 1/2	1,80 F
Billet Tout Genève 1 heure 1/1	3,00 F
Billet Tout Genève 1 heure 1/2	2,20 F
Billet Tout Genève 1 heure junior (6 à 18 ans)	2,00 F
Billet Tout Genève 1 heure senior AVS/AI	2,00 F
Carte journalière Tout Genève 1 heure 1/1	10,00 F
Carte journalière Tout Genève 1 heure 1/2	7,30 F
Abonnement hebdo Tout Genève adulte	35 F
Abonnement hebdo Tout Genève junior (6 à 18 ans)	23 F
Abonnement hebdo Tout Genève senior AVS/AI	23 F

Abonnement hebdo Tout Genève transmission	50 F
Abonnement mensuel Tout Genève adulte	70 F
Abonnement mensuel Tout Genève junior (6 à 18 ans)	45 F
Abonnement mensuel Tout Genève senior AVS/AI	45 F
Abonnement mensuel Tout Genève transmission	100 F
Abonnement annuel Tout Genève adulte	500 F
Abonnement annuel Tout Genève adulte paiement échelonné en un ou quatre acomptes	510 F
Abonnement annuel Tout Genève junior (6 à 18 ans)	400 F
Abonnement annuel Tout Genève junior (6 à 18 ans) paiement échelonné en un ou quatre acomptes	410 F
Abonnement annuel Tout Genève senior AVS/AI	400 F
Abonnement annuel Tout Genève senior AVS/AI paiement échelonné en un ou quatre acomptes	410 F
Abonnement annuel Tout Genève transmission	900 F

**Art. 36, al. 4 (nouveau)**

*Modification des tarifs*

<sup>4</sup> Toute modification des tarifs de transports ou tout nouveau type de tarifs des Transports publics genevois doivent être adoptés par le Grand Conseil et fixés à l'alinéa 3.

**Art. 37, lettre a (abrogée)**

**Art. 42 Entrée en vigueur**

Les modifications de la loi sur les Transports publics genevois entrent en vigueur dans les deux mois qui suivent le lendemain de la votation populaire.

## **EXPOSÉ DES MOTIFS**

Le Conseil d'Etat a fortement augmenté le billet, déjà élevé, pour une heure de transport des Transports Publics Genevois (TPG), qui passe de 3 F à 3,50 F (soit une hausse de 16,7%) ainsi que tous les autres tarifs TPG, cartes journalières, abonnements hebdomadaires, mensuels et annuels, etc., qui seront applicables à partir du 12 décembre 2010. L'initiative lancée par l'AVIVO et d'autres organisations a pour buts de:

- supprimer la compétence du Conseil d'Etat pour fixer les tarifs des TPG, car ses décisions ne peuvent pas faire l'objet d'un référendum qui permettrait au peuple de refuser les hausses de tarifs;
- intégrer les tarifs actuels dans la loi sur les TPG, de sorte que si le Grand Conseil décide de majorer ces tarifs, un référendum pourra être lancé pour permettre au peuple de rejeter les hausses futures;
- concrétiser la revendication de l'AVIVO de rétablir, en 2004, les billets à 2 F pour les retraités et invalides et diminuer à 500 F par année l'abonnement annuel pour les adultes (400 F pour les aînés et les jeunes), avec la possibilité de payer en un ou en quatre versements.