

Date de dépôt: 6 février 2007

Messagerie

## Rapport

### de la Commission des transports chargée d'étudier l'initiative populaire 127 « Pour la gratuité des transports publics genevois »

1. Arrêté du Conseil d'Etat constatant l'aboutissement de l'initiative, publié dans la Feuille d'avis officielle le **2 septembre 2005**  
.....
2. Débat de préconsultation sur la base du rapport du Conseil d'Etat au sujet de la validité et de la prise en considération de l'initiative, **au plus tard le** ..... **2 décembre 2005**
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** **2 juin 2006**  
.....
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** ..... **2 mars 2007**
5. En cas d'opposition d'un contreprojet, adoption par le Grand Conseil du contreprojet, **au plus tard le** ..... **2 mars 2008**

## Rapport de M<sup>me</sup> Emilie Flamand

Mesdames et  
Messieurs les députés,

La Commission des transports a étudié l'initiative « Pour la gratuité des transports publics genevois » lors de ses séances des 9 et 16 janvier 2007, sous la présidence de M. Hugo Zbinden. Pour les informer et les assister dans leurs débats, les commissaires ont pu compter sur la présence de MM. Robert Cramer, conseiller d'Etat en charge du Département du territoire (DT), Christophe Genoud, secrétaire adjoint au DT, Chris Monney, juriste à l'Office cantonal de la mobilité (OCM), et Fabrice Etienne, responsable de la section déplacements collectifs de l'OCM. Les procès-verbaux ont été tenus par M<sup>me</sup> Caroline Martinuzzi, que la rapporteure remercie pour son travail.

### Audition de M. Jérôme Béguin, initiateur

M. Béguin explique les raisons du dépôt de cette initiative en évoquant un mécontentement de la population par rapport au prix des transports publics, notamment pour les personnes âgées et les familles. L'idéologie de l'initiative repose donc sur le principe de la gratuité pour les transports publics de base.

Un commissaire (L) demande à l'initiateur ce qu'il entend exactement par « transports publics » – uniquement les TPG ou l'ensemble des moyens de transport d'Unireso ? – et comment il imagine qu'il serait possible de financer cette gratuité. M. Béguin indique que, dans son esprit, l'expression « transports publics » englobe les TPG, les Mouettes et les CFF. Concernant le financement, il note que son parti a fait plusieurs propositions, comme par exemple une nouvelle taxe automobile, une taxe sur l'emploi demandée aux entreprises, ou encore une taxe aéroportuaire. Selon M. Béguin, ces différentes mesures pourraient rapporter une centaine de millions par année à l'Etat de Genève. M. Béguin ajoute qu'il faut procéder selon lui à un rééquilibrage des dépenses faites pour les transports individuels et pour les transports publics.

Une commissaire (S) note que les exemples de villes ayant décidé la gratuité de leurs transports donnés par les initiateurs ne sont pas pertinents, car ces villes ne sont pas comparables à l'agglomération genevoise. Par ailleurs, elle remarque que le prix n'est pas un facteur décisif pour inciter les gens à utiliser les transports publics. C'est plutôt sur le facteur de l'offre qu'il faut

miser pour convaincre les automobilistes de changer de mode de transport. M. Béguin reconnaît que les villes citées ne sont pas de taille comparable à l'agglomération genevoise, mais il pense que Genève devrait justement se distinguer en adoptant cette mesure. Quant au transfert modal, la gratuité serait selon lui un atout supplémentaire en plus de l'augmentation de l'offre. Il rappelle que cette initiative poursuit avant tout un objectif social et que la gratuité pourrait représenter une récompense pour les automobilistes qui abandonneraient leur voiture.

M. Béguin ajoute que de nombreux Genevois sont irrités de constater que la gratuité est offerte aux touristes, alors qu'eux-mêmes ne peuvent pas en bénéficier. M. Genoud précise qu'il n'y a pas de gratuité pour les touristes. Ceux-ci paient leurs déplacements par le biais d'une augmentation de la taxe de séjour. Le prix du billet Unireso est inclus dans le prix de leur chambre d'hôtel et ce n'est donc en aucun cas l'Etat qui subventionne les touristes.

Un commissaire (PDC) distingue deux objectifs centraux – mais quelque peu contradictoires – dans l'argumentation des initiants, à savoir le transfert modal et l'enjeu social. Il souhaiterait savoir quel est le véritable objectif de l'initiative. M. Béguin répond que les deux sont importants aux yeux des initiants, mais il insiste sur le fait d'aider les personnes âgées et les familles. Le commissaire demande alors si l'aspect environnemental est secondaire. M. Béguin répond par l'affirmative, tout en précisant qu'il s'agit d'un point de vue personnel.

Une commissaire (S) revient sur la question du financement et sur les pistes proposées par les initiants, à savoir de nouvelles taxes. Elle rappelle que toute modification de la législation fiscale fait l'objet d'un référendum obligatoire. Dès lors, on pourrait très bien imaginer que la population accepte l'initiative, puis refuse les mesures liées à son financement. Que se passera-t-il alors ? Il faudra diminuer d'autres prestations de l'Etat, ou démanteler le réseau de transports publics. M. Béguin ne partage pas cette position et ne pense pas que le financement devrait poser problème.

Une commissaire (Ve) s'interroge sur le fait de vouloir offrir la gratuité à tout le monde pour aider certaines catégories défavorisées de la population, alors que de nombreux utilisateurs des transports publics ont les moyens de payer leurs déplacements. Le fait d'avoir des aides ciblées serait plus rationnel que de décréter la gratuité pour tous. M. Béguin remarque que l'école est gratuite pour tous et pense qu'il pourrait en être de même pour les transports.

Un commissaire (L) note que le prix du billet à Genève est relativement bas par rapport au reste de la Suisse et souligne par ailleurs que la gratuité empêchera toute augmentation de l'offre. M. Béguin explique que certaines personnes ont peu de ressources et que, même si le billet est moins cher à Genève, cela leur pose tout de même un problème.

Un commissaire (R) remarque que la gratuité proposée par cette initiative ne sera effective que pour les personnes extérieures au canton, puisque les Genevois financeront cette gratuité par le biais de leurs impôts. Dès lors, il ne comprend pas l'utilité d'une telle mesure. M. Béguin répond qu'il s'agit de permettre à la population de se déplacer et d'avoir des loisirs.

M. Cramer déclare qu'il peut comprendre la réflexion sur la gratuité et la volonté d'aider les défavorisés, mais il considère alors qu'il y a des domaines bien plus importants que les déplacements, comme par exemple la nourriture ou le logement. Il remarque ensuite qu'il est très facile d'appliquer la gratuité : il suffit de faire passer les bus une fois par heure. Dans ces conditions, la gratuité est imaginable, par contre, les transports publics n'auront plus aucun attrait pour la population, chacun utilisera sa voiture à nouveau et on va au-devant de catastrophes en termes de circulation et de santé publique. M. Cramer répète que c'est une offre performante qui fait l'attractivité d'un réseau et que, pour avoir une offre performante, il faut des ressources financières. Il regrette donc que l'initiative ne comprenne pas un volet prévoyant son financement, car la seule possibilité d'application de l'initiative en l'état est de diminuer considérablement l'offre de transports publics. Il souhaite connaître la position des initiants à ce sujet. M. Béguin répond que les initiants s'en remettent à la sagesse du Conseil d'Etat pour trouver des solutions. Il reconnaît qu'il n'est pas imaginable de faire circuler les bus une fois par heure, mais pense tout de même que le prix du billet reste un facteur déterminant.

Un commissaire (L) rappelle que les personnes qui bénéficient de l'assistance sociale, notamment les personnes âgées, peuvent avoir des abonnements de bus presque gratuitement. M. Béguin indique que les personnes qui sont à l'OCPA doivent payer leur abonnement 60 F par année, somme qui peut paraître dérisoire, mais qui est souvent importante pour ces personnes.

### *Discussions de la commission*

Après le départ de M. Béguin, le président ouvre la discussion sur l'initiative et sur l'opportunité de lui opposer un contreprojet.

M. Cramer répète que cette initiative équivaut à un démantèlement des transports publics, car il sera impossible de trouver les ressources nécessaires au financement de la gratuité. Il insiste sur le fait que le facteur de l'offre est plus important que celui du coût. Le canton de Genève – et, au-delà, l'agglomération dans son ensemble – se trouve devant des défis extrêmement importants au niveau de la circulation, de la qualité de l'air et de la pollution en général. Ces défis ne pourront être relevés qu'avec un réseau de transports publics performant, qui doit être une priorité aujourd'hui. L'aspect social n'est pas négligé, puisque des rabais sont déjà consentis en faveur des jeunes et des familles dans l'offre des TPG. Il est imaginable d'étendre ces rabais, moyennant un financement spécifique, mais pas d'offrir la gratuité à tous.

Une discussion générale s'en suit. Une grande majorité de la commission est opposée à l'initiative, mais certains souhaitent étudier l'opportunité d'élaborer un contreprojet, alors que d'autres estiment qu'il faut simplement refuser l'initiative et fournir une information claire à la population. Tout le monde déplore le fait que les initiants n'aient pas inclus le financement de la gratuité dans leur projet. Il semble en effet facile de convaincre les gens en leur proposant des prestations gratuites, sans leur expliquer qu'un financement devra être trouvé. La commission décide alors d'auditionner les opérateurs de transport d'Unireso, afin de connaître leurs arguments.

### **Audition de M<sup>me</sup> Stéphanie Fontugne, directrice générale des TPG, M. Rémy Burri, responsable commercial aux TPG, M. Christoph Stucki, président d'Unireso, MM. Jaunin et Lechêne (CFF)**

M<sup>me</sup> Fontugne indique en préambule que toutes les personnes auditionnées sont là en tant qu'opérateurs ayant pour but de favoriser le développement et l'accessibilité des transports publics. La question à se poser par rapport à cette initiative est de savoir si elle favorise un report modal ou non. Selon M<sup>me</sup> Fontugne, ce n'est pas le cas. De nombreuses villes ayant fait le choix de la gratuité sont ensuite revenues en arrière ; de plus, les villes ayant choisi d'accorder la gratuité étaient des villes où le taux de couverture des transports publics était très bas, ce qui n'est pas le cas à Genève, puisque le taux de couverture des TPG se situe actuellement entre 40 et 45%. Les ressources nécessaires au financement de la gratuité sont par conséquent bien plus importantes à Genève. Elle relève enfin que le contrat

de prestations 2007-2010 récemment adopté par le Grand Conseil est le résultat d'une politique des transports positive et dynamique, qui vise à augmenter l'offre et la fréquentation des transports publics. Cette fréquentation a fortement augmenté au cours des dernières années, malgré plusieurs augmentations des tarifs, ce qui prouve bien que le prix n'est pas un facteur décisif.

M. Stucki note que Genève se trouve dans la moyenne suisse en ce qui concerne les tarifs. Il souligne également l'augmentation constante du volume des ventes Unireso, en dépit des augmentations tarifaires – dont il rappelle qu'elles dépendent souvent de décisions prises au niveau fédéral.

M. Stucki évoque ensuite les problèmes que poserait la gratuité au niveau régional. En effet, une communauté tarifaire est en train de voir le jour dans l'agglomération franco-valdo-genevoise. Si l'initiative passait, comment imaginer les déplacements à l'échelle régionale avec certains passagers qui paieraient et d'autres pas ? Et quid des déplacements transfrontaliers ? Les usagers devraient-ils prendre un ticket à l'instant où ils passent la frontière ? L'absurdité de la situation est flagrante.

M. Burri projette aux commissaires une présentation (cf. annexe 1) qui reprend les différents arguments exposés ci-dessus, tels que notamment les facteurs décisifs par rapport à l'utilisation des transports publics. Il explique également que la gratuité est un encouragement à la mobilité inutile. Ainsi, il prend l'exemple des piétons ou des cyclistes qui, pour parcourir une courte distance, monteront dans un bus car ils n'auront pas besoin de prendre de ticket. Cette tendance, constatée dans les villes ayant introduit la gratuité, va totalement à l'encontre de l'objectif du transfert modal : ce sont les automobilistes qu'il faut encourager à utiliser les transports publics, et non les personnes qui pratiquent la mobilité douce.

M. Burri estime que la contribution cantonale pour les transports publics s'élèverait, avec la gratuité – et à offre égale – à 339 millions de francs pour 2006. Il rappelle que cette gratuité signifierait que les contribuables genevois paieraient pour les usagers habitant hors du canton.

M. Burri présente ensuite les rabais et autres facilités tarifaires existant actuellement : rabais famille (5 F de moins dès le deuxième abonnement mensuel ou 50 F de moins dès le deuxième abonnement annuel au sein d'une même famille), abonnement demi-tarif CFF (qui donne le droit au demi-tarif Unireso), cartes junior (pour un coût de 20 F/an, cette carte donne droit à la libre circulation pour les jeunes de moins de 16 ans qui voyagent avec leurs parents), carte petits-enfants (idem que junior, mais avec les grands-parents), deux cartes journalières pour le prix d'une pendant le week-end, etc. Il

indique enfin que, selon les chiffres actuels, le coût de la gratuité pour les moins de 16 ans serait de 14,4 millions et, si l'on étendait cette mesure à tous les moins de 18 ans, de 22,3 millions.

Une commissaire (S) considère que les jeunes en formation, clientèle « captive » puisque nombre d'entre eux sont obligés de prendre le bus pour se rendre sur leur lieu de formation, devraient faire l'objet de plus d'efforts en matière tarifaire. M. Burri explique que la construction des barèmes tarifaires est un exercice compliqué et que le résultat final peut être comparé à un château de cartes : en touchant une seule carte, on voit l'édifice s'écrouler. Cela dit, s'il existe une volonté de favoriser l'une ou l'autre catégorie de clientèle, il est possible de faire des adaptations, mais en augmentant les tarifs pour une autre catégorie, selon le système des vases communicants.

Une commissaire (S) demande une estimation de l'augmentation de la fréquentation avec la gratuité. M<sup>me</sup> Fontugne répond que cette augmentation est estimée, de manière générale et à offre égale, à +25%. M. Genoud note que ces 25% ne sont pas les mêmes usagers que ceux visés par l'augmentation de l'offre du contrat de prestations 2007-2010, mais plutôt les adeptes actuels de la mobilité douce, évoqués plus haut par M. Burri.

### **Débat de la commission**

Après l'audition très intéressante des opérateurs de transport, la position de la commission se dessine assez clairement.

La majorité des commissaires déplore le caractère démagogique de l'initiative, qui propose d'instaurer la gratuité pour les transports publics sans prévoir de moyens de financement en contrepartie. Les différents arguments exposés montrent bien que la gratuité irait totalement à l'encontre du développement des transports publics, les privant de la moitié de leurs ressources financières. La priorité de la commission, déjà exprimée par le vote quasi unanime du contrat de prestations 2007-2010, est un développement massif de l'offre de transports publics sur le canton, afin de créer une alternative crédible aux déplacements individuels motorisés et de désengorger les axes de notre canton. Un tel développement est manifestement incompatible avec l'initiative 127.

Le président met alors aux voix **la prise en considération de l'initiative 127** :

Oui : –

Non : 12 (2 S, 2 Ve, 1 PDC, 2 R, 2 L, 2 UDC, 1 MCG)

Abs. : 1 (1 S)

**Cette prise en considération est refusée.**

La commission débat alors brièvement de l'opportunité d'opposer un contreprojet à l'initiative 127. Une majorité se dégage rapidement contre cette idée, estimant qu'il vaut mieux donner à la population un message clair quant au caractère néfaste de cette initiative pour le développement des transports publics. Chacun souligne l'importance d'un engagement fort de tous les partis dans cette campagne qui s'annonce animée.

Certains groupes (S, Ve) se réservent la possibilité d'amener ultérieurement des propositions concernant la politique tarifaire d'Unireso, mais il s'agira d'un débat totalement différent, qui n'a rien à voir avec la gratuité.

Le président met aux voix **l'opportunité d'un contreprojet** :

Oui : –

Non : 11 (1 S, 2 Ve, 1 PDC, 2 R, 2 L, 2 UDC, 1 MCG)

Abs.: 2 (2 S)

**L'idée d'un contreprojet est rejetée.**

Pour toutes les raisons exposées ci-dessus, et parce que Genève a besoin d'un réseau de transports publics performant, nous vous invitons, Mesdames et Messieurs les députés, à suivre la majorité de la Commission des transports en refusant cette initiative et en renonçant à lui opposer un contreprojet.



## Secrétariat du Grand Conseil

## IN 127

### Lancement d'une initiative

Le Comité pour des transports publics gratuits a informé le Conseil d'Etat de son intention de lancer une initiative populaire cantonale formulée intitulée «Pour la gratuité 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>2 septembre 2005</b> |
| 2. Débat de préconsultation sur la base du rapport du Conseil d'Etat au sujet de la validité et de la prise en considération de l'initiative, <b>au plus tard le</b> .....  | <b>2 décembre 2005</b>  |
| 3. Décision du Grand Conseil au sujet de la validité de l'initiative sur la base du rapport de la Commission législative, <b>au plus tard le</b> .....  | <b>2 juin 2006</b>      |
| 4. Sur la base du rapport de la commission désignée à cette fin, décision du Grand Conseil sur la prise en considération de l'initiative et sur l'opposition éventuelle d'un contreprojet, <b>au plus tard le</b> ..... | <b>2 mars 2007</b>      |
| 5. En cas d'opposition d'un contreprojet, adoption par le Grand Conseil du contreprojet, <b>au plus tard le</b> .....   | <b>2 mars 2008</b>      |

# **Initiative populaire**

## **Pour la gratuité des transports publics genevois**

Les soussignés, électrices et électeurs du canton de Genève, en vertu de l'article 65A 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 tendant à la gratuité des transports publics.

### **Projet de loi constitutionnelle**

modifiant la constitution de la République et canton de Genève (A 2 00)

#### **Article unique**

La constitution de la République et canton de Genève, du 24 mai 1847, est modifiée comme suit:

#### **Titre XB            Transports**

#### **Chapitre III        Transports publics**

**Art. 160C, al. 3 (nouveau, les al. 3 à 6 anciens devenant les al. 4 à 7)**

##### ***Gratuité***

<sup>3</sup> Afin de favoriser l'utilisation des transports publics, l'Etat garantit leur gratuité sur tout le territoire qu'ils desservent et prend les mesures nécessaires au financement de cette gratuité.

## ***EXPOSÉ DES MOTIFS***

### **DES TRANSPORTS PUBLICS GRATUITS**

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

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

# COMMISSION DES TRANSPORTS DU GRAND CONSEIL

## Point de situation sur l'initiative « gratuité des transports publics »

16 janvier 2007



# 1. Aspects marketing

## *Déclencheurs pour l'utilisation des transports publics*

- **La disponibilité** (qualité de la desserte)
- **Le niveau d'offre** (fréquence, rapidité)
- **Le réflexe automobile** (préférence personnelle)
- **Le prix** (urbain et grandes lignes confondus)



## 2. Impacts sociaux et environnementaux

### « Effets de bords » potentiels

- **Encouragement à la mobilité « inutile »** : l'initiative est contraire à l'esprit du développement durable, qui ne préconise en aucun cas un accroissement de la mobilité « gratuite ».
- **Probabilité de transfert modal négatif** : le changement de loi pourrait avoir des effets négatifs en termes de transfert modal, puisqu'il est fort probable que de nombreux piétons et cyclistes préfèrent utiliser un transport public gratuit.
- **« Subventionnement » de la dispersion de l'habitat** : la gratuité proposée correspondrait à favoriser la dispersion de l'habitat, puisqu'elle diminuerait les impacts financiers négatifs de celle-ci.
- **Injustice sociale** : la « gratuité » signifierait que les non-utilisateurs paient (davantage qu'actuellement) pour les utilisateurs, et que les genevois paient pour tous les usagers habitant hors du canton.



### 3. Aspects financiers

## *Doublement du montant de subventions*

L'augmentation des subventions atteindrait donc approximativement **185.5 MCHF**. Ainsi, la contribution cantonale annuelle en cas de gratuité avoisinerait **338.5 MCHF pour 2006**.

En cas d'acceptation de cette initiative, le Canton peut donc s'attendre à un **futur contrat de prestation dépassant le milliard de francs**.



## 4. Prestations sociales TPG

### Accord OCPA

- Chaque bénéficiaire (~26'000 personnes ) de l'OCPA a droit à un abonnement annuel gratuit
- Participation prorata temporis de CHF 60.- par année
- 16'348 abonnements délivrés en 2006
- CA 2006: 8.620 Mio CHF
- AI rente 100% hors OCPA CHF 506.- (900 pax)



5



## 4. Prestations sociales TPG

### *Accord Hospice Général*

- HG délivre gratuitement des abonnements mensuels :
  - Requérants d’asile (4’446 en 2006)
- **29’187 Abo en 2005, CA 1.685 Mio CHF**
- **28’752 Abo en 2006, CA 1.682 Mio CHF**



## 4. Prestations sociales TPG

### *Besoins identifiés*

9'583\* dossiers d'aide sociale (HG)

- Suppression de l'aide CHF 70.- / mois, en 2006
- Ponctuellement, via aide financière

\* Chiffres 2005



7

*Transports publics genevois*



## 5. Gratuité « jeunes »

**Gratuité <16 ans (50'000 pax)**

**Pertes 2007: CHF 14.4 Mio**

(y.c. 15% de demande supp.)

–Billets et CJ TT GE = CHF 4.5 Mio

–Abo mens TT GE = CHF 5.7 Mio

–Abo annu TT GE = CHF 4.2 Mio



## 5. Gratuité « jeunes »

**Gratuité <18 ans (60'000 pax)**

**Pertes 2007: CHF 22.3 Mio**

(y.c. 15% de demande supp.)

–Billets et CJ TT GE = CHF 10.9 Mio

–Abo mens TT GE = CHF 6.7 Mio

–Abo annu TT GE = CHF 4.7 Mio



## 6. Rabais et facilités

### *Vue d'ensemble*

– Rabais familles mensuel	46'000
– Rabais familles annuel	4'100
– Abonnés ½ tarif CFF	79'282
– Cartes Junior	15'460
– Cartes Petits-enfants	548
– Voie 7	3'641
– Paiements échelonnés	fin 2007

