

Date de dépôt : 14 mai 2014

Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur la prise en considération de l'initiative populaire 154 « Pour des transports publics plus rapides ! »

- | | |
|---|------------------------|
| 1. Arrêté du Conseil d'Etat constatant l'aboutissement de l'initiative, publié dans la Feuille d'avis officielle le | 17 janvier 2014 |
| 2. Arrêté du Conseil d'Etat au sujet de la validité de l'initiative, au plus tard le | 17 mai 2014 |
| 3. Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur la prise en considération de l'initiative, au plus tard le | 17 mai 2014 |
| 4. Décision du Grand Conseil sur la prise en considération de l'initiative et sur l'opposition éventuelle d'un contreprojet, au plus tard le | 17 janvier 2015 |
| 5. En cas d'opposition d'un contreprojet, adoption par le Grand Conseil du contreprojet, au plus tard le | 17 janvier 2016 |

Mesdames et
Messieurs les députés,

Le Conseil d'Etat a constaté l'aboutissement de l'initiative populaire 154 « Pour des transports publics plus rapides ! » (ci-après : IN 154) par un arrêté du 15 janvier 2014, publié dans la Feuille d'avis officielle du 17 janvier 2014. De cette date court une série de délais successifs, qui définissent les étapes de la procédure en vue d'assurer le bon exercice des droits populaires.

A titre liminaire, il est rappelé que l'article 229, alinéa 1, de la constitution de la République et canton de Genève, du 14 octobre 2012 (A 2 00), prévoit que l'ancien droit ne s'applique qu'aux initiatives populaires dont le lancement a été publié avant l'entrée en vigueur de la nouvelle constitution. La publication du lancement de l'initiative a eu lieu le 2 juillet 2013, soit après l'entrée en vigueur le 1^{er} juin 2013 de la nouvelle constitution de la République et canton de Genève. Par conséquent, c'est la nouvelle constitution qui s'applique à l'examen de l'IN 154.

Le premier des délais de procédure a trait au dépôt du présent rapport au Grand Conseil en vue de son traitement par la commission ad hoc, dépôt qui doit intervenir dans les 4 mois suivant la publication de la constatation de l'aboutissement de l'initiative, conformément à l'article 120A, alinéa 1, de la loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève, du 13 septembre 1985 (B 1 01).

En l'espèce, ce délai arrive à échéance le 17 mai 2014.

Par arrêté du 14 mai 2014, le Conseil d'Etat a estimé que l'IN 154 respectait l'ensemble des conditions de validité d'une initiative populaire cantonale. Il l'a donc déclarée valide.

A. PRISE EN CONSIDERATION DE L'INITIATIVE

Le Conseil d'Etat, après avoir entériné la validité de l'IN 154, entend prendre position sur la prise en considération de l'initiative en abordant plus particulièrement les points suivants :

1. description des dispositions de l'initiative;
2. présentation des éléments contextuels dans lesquels s'inscrit l'initiative;
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 154 « Pour des transports publics plus rapides ! », propose que les transports publics aient la priorité dans la circulation. Les initiants mettent en avant les arguments suivants pour appuyer leur demande de priorité donnée aux transports publics :

- augmentation de la cadence des bus et des trams et multiplication du nombre de passagers, considérant qu'une augmentation de 10 % de la vitesse commerciale, c'est 10 % de prestations en plus sans coût supplémentaire;
- bénéfique pour les utilisateurs du réseau routier, considérant que plus de passagers dans les transports publics, c'est moins de trafic individuel motorisé;
- facilité de circulation des véhicules de livraison, considérant qu'un trafic plus fluide améliore la rapidité des transports professionnels;
- réduction de la pollution et contribution à la protection de la santé de la population.

Les initiants indiquent également que pour parvenir à rendre prioritaires les transports publics, il suffit que l'Etat développe les sites propres et régule les feux lumineux de sorte à prioriser les trams et les bus.

Ainsi, il est proposé que la constitution de la République et canton de Genève (A 2 00) soit modifiée comme suit :

Art. 190, al. 5 (nouveau)

⁵Il aménage le réseau et règle la circulation routière pour donner la priorité aux transports publics.

2. Eléments de contexte

2.1 Contexte politique

Lors de l'élaboration de nouveaux projets stratégiques portant sur la mobilité, des interrogations sur le libre choix du mode de transport et la priorité des transports publics resurgissent.

Le débat a ainsi été relancé lors de l'élaboration de la nouvelle constitution en novembre 2011. En effet, la notion même de priorité aux transports publics avait initialement été inscrite dans l'article 174, alinéa 2 de la nouvelle constitution. Or, à l'occasion des débats et des différents amendements, ce principe a été supprimé au profit de la complémentarité entre les transports publics et privés et du libre choix du mode de transport.

Suite au vote de la nouvelle constitution le 14 octobre 2012 et au retrait de la notion de priorité aux transports publics, les Verts ont déposé, le 20 novembre 2012, un projet de loi visant à modifier l'article 190, alinéa 2 de la constitution, et partant le rôle de l'Etat, comme suit : « *Il facilite les déplacements en visant la complémentarité, la sécurité et la fluidité des divers moyens de transport publics et privés. Les transports publics ont la priorité en matière de circulation dans les zones urbaines du canton.* »

La commission des transports, après trois séances, a refusé, le 30 avril 2013, l'entrée en matière sur ce projet de loi, qui est encore pendant à ce jour devant le Grand Conseil.

Suite à cette prise de position de la commission des transports, les Verts ont décidé, en juillet 2013, de lancer l'initiative constitutionnelle objet du présent rapport, cette dernière élargissant de fait la priorité accordée aux transports publics à l'ensemble du territoire cantonal.

2.2 Contexte technique

2.2.1. Priorité des transports publics et vitesse commerciale

a. Les principes législatifs genevois

La loi sur le réseau des transports publics (H 1 50) prévoit à son article 2 que la vitesse commerciale, d'un bout à l'autre d'une ligne urbaine qui emprunte le réseau routier, est supérieure à 18 km/h et supérieure à 30 km/h pour les lignes en site protégé.

La loi prévoit également en son article 4 que les extensions du réseau tramway doivent être réalisées en favorisant partout où cela est possible des sites propres intégraux. Concernant les bus et les trolleybus, les lignes urbaines principales sont aussi réalisées, partout où cela est possible, en site protégé.

Toutefois pour l'ensemble de ces projets, il est également stipulé que la capacité routière des chaussées destinées aux véhicules privés et professionnels ne doit pas être réduite dans l'attente de la réalisation d'une traversée lacustre.

b. Application concrète

Depuis le début des années 2000 et le déploiement massif du réseau des Transports publics genevois (TPG), un travail conséquent a été mené par le canton et les communes, afin de permettre la cohabitation des différents modes de déplacement et la fluidité globale de la circulation.

Un groupe de travail composé de la Direction générale des transports (DGT), des Transports publics genevois (TPG) et de la Ville de Genève travaille par ailleurs depuis 2010 plus spécifiquement sur la problématique de la vitesse commerciale des transports collectifs, avec comme objectif son amélioration.

Parmi les réalisations d'envergure visant à mettre en œuvre les principes susmentionnés, on peut citer la voie bus sur la route des Jeunes, la réouverture de l'ancienne route de Vernier ou encore la voie bus sur le pont du Mont-Blanc. De même, les lignes de tramways, plus particulièrement sur la route des Acacias, l'avenue des Communes-Réunies, la rue de la Servette, la route de Meyrin ou encore la route de Chancy, ont été majoritairement construites en site propre.

Malgré ces efforts importants, notamment financiers, la vitesse commerciale moyenne du réseau genevois est d'environ 16 km/h (année de référence 2013), tous modes de traction confondus.

L'objectif de la loi n'est dès lors aujourd'hui pas atteint en raison de différentes contraintes émanant du contexte genevois, d'ordres politique, urbanistique ou technique, dont les principales sont les suivantes :

- stratégie de rattrapage en matière de développement des infrastructures devant simultanément faire face à une explosion de la mobilité due aux dynamiques de croissance économique et démographique de l'agglomération transfrontalière genevoise;
- pas de priorité absolue aux transports collectifs dans les carrefours, afin de tenir compte de la croissance de la demande des autres modes de déplacement (transports individuels motorisés, mobilité douce);
- maillage dense du réseau de transports publics, rendant difficile et arbitraire la priorisation entre les différentes lignes de transports (tramways, trolleybus et autobus);
- obsolescence de certains contrôleurs de carrefour ne permettant pas une programmation adaptée;
- configuration urbaine dense et très contraignante;
- concentration de la majeure partie des emplois dans le centre-ville;
- très forte densité des flux passagers sur un nombre restreint d'arrêts au centre-ville;
- faible distance entre les arrêts des TPG au centre-ville;
- absence, avant la mise en service du CEVA, d'un système de RER urbain

permettant une répartition optimisée des usagers selon leur destination et un désengorgement de la desserte du centre-ville;

- nombreux chantiers de longue durée ayant impacté les lignes de transports publics ces 10 dernières années (trams, CEVA, etc.);
- 24 % des kilomètres des lignes urbaines de bus et de trolleybus effectués dans des voies réservées;
- difficulté à réaliser des voies bus sur le domaine communal, à la charge financière des communes;
- partage des voies bus avec d'autres usagers (notamment les taxis);
- recours réguliers de la part de différents milieux qui retardent, voire contraignent à renoncer aux aménagements prévus.

2.2.2. Situation dans les principaux centres alémaniques

S'il est mentionné en substance que l'Etat doit promouvoir, respectivement encourager les transports publics dans les constitutions cantonales de Zurich et de Berne, seule la constitution de Bâle-Ville prévoit que ces derniers sont prioritaires.

A Bâle, cette disposition constitutionnelle est complétée par une approche volontariste de réduction du trafic individuel motorisé d'au minimum 10 % d'ici à 2030, fixée dans la loi cantonale relative à la protection de l'environnement. La combinaison de cette double dimension permet à Bâle d'atteindre une vitesse commerciale moyenne de 18,9 km/h, ce qui ne la place pas pour autant dans le peloton de tête suisse en la matière, selon la dernière enquête d'Actif-Trafic de 2012, avec une 35^{ème} position sur 53.

A Berne, sans que les transports collectifs ne bénéficient d'une priorité absolue, la vitesse commerciale s'élève à 19,9 km/h, ce qui le place en tête des cantons susmentionnés et au 22^{ème} rang du classement général.

Si la situation est globalement plus avantageuse qu'à Genève, qui ferme tout de même la marche dans le classement, il est intéressant de constater que la situation zurichoise, souvent citée en exemple, n'est pas vraiment meilleure, avec une vitesse commerciale de 16,9 km/h (50^{ème} place du classement), soit moins de 1 km/h de différence avec Genève.

3. Les implications de l'initiative

3.1 Les implications par rapport à Mobilités 2030

Le canton de Genève se situe au cœur d'une agglomération frontalière, qui devrait compter plus d'un million d'habitants à l'horizon

2030. Sa compétitivité économique et son haut niveau de qualité de vie lui assurent un rythme de croissance rapide et soutenu, qu'il s'agisse de création d'emplois ou de développement démographique.

Conséquence directe de cet essor, la mobilité connaît une croissance inédite, source de congestions résultant des particularités de l'organisation du territoire, ainsi que du profond déséquilibre entre emplois et logements qui affecte l'ensemble du Grand Genève.

Autres origines de la congestion des réseaux de transport genevois : l'héritage de particularités pénalisantes en matière d'infrastructures (centre-ville dessiné au XIX^e siècle, réseau de tramway démantelé, absence de réseau RER, etc.) et une gestion multipliant les compromis sans arbitrages politiques clairs entre les modes de transports.

Ceci est la conséquence directe d'une logique de confrontation entre modes, qui n'a pas facilité la mise en place de solutions pragmatiques et pérennes jusqu'à présent.

Pour parvenir à franchir les limites précitées et répondre à la demande de déplacement des Genevois à l'horizon 2030, il est indispensable de prioriser l'utilisation des différents modes de transports en fonction de leur efficacité sur chaque portion de territoire, dans le cadre d'une politique assumée et coordonnée de la mobilité.

Ainsi, la stratégie multimodale Mobilités 2030, adoptée par le Conseil d'Etat le 15 mai 2013, aux termes d'un large processus de consultation, porte à la fois sur les transports publics, le réseau routier, la mobilité douce et le stationnement. Elle est guidée par deux objectifs stratégiques : d'une part, favoriser les modes de déplacement les plus efficaces selon les contextes, centraux ou périphériques, denses ou dispersés, en effectuant les arbitrages clairs nécessaires pour optimiser l'utilisation des réseaux; d'autre part, enchaîner les divers modes de transport de façon à relier efficacement la zone centrale dense, les couronnes périphériques et les espaces périurbains.

Pour assumer l'augmentation de la demande en déplacements en direction du cœur de l'agglomération et à l'intérieur (+11 %, selon les projections effectuées), il est nécessaire d'accroître d'ici à 2030 les déplacements journaliers en transports publics de +110 500 et ceux en modes doux de +120 000, ce qui équivaut pour ce dernier chiffre au nécessaire doublement de la proportion de cyclistes au centre-ville.

En raison des contraintes existantes sur les réseaux de voirie, il faut parallèlement intervenir sur le trafic motorisé au centre-ville, afin de disposer d'une partie de la capacité qui lui est offerte aujourd'hui.

S'agissant des déplacements en périphérie, d'ici à l'horizon 2030, ils auront augmenté de plus de 40 %. Les objectifs de Mobilités 2030 consistent donc à maintenir les usages tels qu'ils sont conçus aujourd'hui, avec comme corollaire une augmentation proportionnelle du nombre de déplacement journalier pour l'ensemble des modes (+317 500). Ceci entraînera une augmentation d'un tiers de la mobilité en transports individuels motorisés et de la mobilité douce, ainsi qu'un doublement de l'utilisation des transports publics.

Pour répondre aux enjeux susmentionnés, le canton de Genève doit non seulement développer les réseaux de transports collectifs et de mobilité douce, mais également les infrastructures routières, avec dans un premier temps plus particulièrement l'élargissement de l'autoroute de contournement, afin d'en résorber les goulets d'étranglement, puis dans un second temps, la création d'une traversée lacustre permettant de boucler le périphérique genevois.

Dans ce contexte, une nouvelle vision de la mobilité alliant liberté des déplacements et coexistence de tous les modes de transport se doit d'émerger. La logique actuelle cherchant à assurer à tous les modes un accès illimité à toutes les parties du territoire n'est en effet plus viable. Il apparaît dès lors nécessaire de privilégier une logique de complémentarité des différents modes de transport, afin d'assurer à chacun un égal accès à la mobilité dans l'esprit de la nouvelle constitution adoptée par le peuple le 14 octobre 2012. Cette subsidiarité modale vise à privilégier l'usage des moyens les plus efficaces, selon le lieu et le moment, afin de garantir aux usagers des déplacements performants et confortables.

Basée sur une lecture réaliste et pragmatique du territoire et de son utilisation, orientée par des objectifs de performance de déplacement et de qualité de vie à l'échelle de l'ensemble de l'agglomération, la complémentarité modale doit permettre une irrigation harmonieuse de tous les pôles de l'agglomération et de leurs périphéries, en optimisant les infrastructures existantes. Cette nouvelle politique de mobilité doit par ailleurs suivre les critères de santé publique (air et bruit), de sécurité, de qualité de vie urbaine, de développement durable, de préservation des structures paysagères et des entités agricoles, de réduction de la fragmentation des espaces et d'impératifs financiers fixés par les autorités.

Concrètement, cela signifie prioriser les transports publics et les modes doux dans le centre tout en facilitant l'accès aux transports professionnels, assurer un réseau routier efficace permettant les déplacements dans

l'agglomération et vers l'extérieur, ainsi que développer une politique du stationnement globale valorisant les pôles urbains en y accroissant les espaces de vie.

Au-delà de l'organisation nouvelle qu'elle propose, la complémentarité modale implique également une évolution des habitudes et des pratiques, que l'on peut d'ores et déjà observer et mesurer dans la population. Ainsi, Mobilités 2030 formalise la façon dont de très nombreux citoyens de l'agglomération se déplacent aujourd'hui en empruntant naturellement dans la même journée un véhicule privé, puis les transports publics avant de terminer leur parcours à pied ou à vélo.

Au vu de ce qui précède, une priorité absolue des transports collectifs, telle qu'elle ressort de la demande des auteurs de l'initiative 154 est en contradiction avec les objectifs de Mobilités 2030, qui prend parti de s'appuyer sur l'ensemble des modes de transports pour répondre à la demande en déplacement, tout en opérant des choix clairs de priorisation en fonction du lieu et du moment.

3.2 Les implications en termes de mise en œuvre sur le réseau

L'application stricte de l'initiative aurait en effet des impacts non négligeables sur les autres modes de déplacement, voire même des effets contreproductifs.

Sur des axes fortement fréquentés par les transports publics, comme par exemple la rue de la Servette où circulent 60 véhicules par heure dans les deux sens, soit 1 véhicule chaque minute, une priorité pour les transports publics impliquerait que plus aucun mouvement ne puisse couper perpendiculairement cet axe. L'accessibilité locale pour les transports individuels motorisés, les livraisons, de même que les mobilités douces, ne pourrait donc plus être satisfaite.

De plus, la configuration de la voirie en centre urbain ne permet pas, dans la plupart des cas, de maintenir le nombre de voies dévolues aux transports individuels. Or, les lignes de transports publics se trouvent être principalement sur les axes primaires et secondaires, là-même où il est également souhaitable de favoriser les flux automobiles et notamment le trafic de transit. Une mise en site propre des lignes de transports publics sur ces axes impliquerait mathématiquement une diminution de la capacité routière, ce qui irait à l'encontre des objectifs, récemment révisés par le Grand Conseil, de la loi sur le réseau des transports publics (H 1 50).

En cas d'extension de la réalisation de sites protégés, nécessaire à la mise en œuvre de l'initiative, non seulement le réseau routier cantonal mais

également celui sur le domaine communal seraient concernés. Or, à moins qu'il prenne en charge lui-même tout ou partie des investissements nécessaires pour ce faire, investissements qui sont aujourd'hui à 100 % à la charge des communes, hors Ville de Genève, l'Etat ne peut pas imposer aux communes de réaliser des aménagements sur leur territoire. Cet état de fait rend donc impossible la mise en application stricte de l'initiative.

La priorisation des transports publics doit donc se faire en tenant compte de la configuration des lieux qu'ils traversent, des axes qu'ils empruntent et ne peut ainsi être appliquée de façon systématique et unilatérale par l'Etat, comme le demandent les initiants.

3.3 Les implications en termes financiers

Contrairement aux arguments avancés par les initiants qui considèrent que la priorisation des transports publics peut se faire avec des mesures simples et peu coûteuses, il est bon de rappeler que le coût de la réalisation d'une voie bus peut varier de 100 F le mètre (pour un simple marquage) à 1 000 F le mètre (avec emprise).

Concernant la modification de la régulation, chaque carrefour devrait faire l'objet d'une adaptation pour permettre le passage prioritaire des transports publics. Le coût de la modification d'un carrefour est de l'ordre de 10 000 F à 30 000 F pour un carrefour récent dont la programmation doit « juste » être adaptée et entre 200 000 F et 400 000 F pour un ancien carrefour dont le contrôleur doit être changé.

Compte tenu de la situation financière du canton, l'Etat n'aurait pas les moyens de mettre en œuvre de façon conséquente cette modification constitutionnelle.

4. Contre-projet indirect à l'initiative

L'analyse menée dans le cadre du présent rapport a permis de montrer que l'inscription de la priorité aux transports collectifs dans la constitution n'apporterait pas la garantie de l'atteinte des objectifs de la loi sur le réseau des transports publics (H 1 50) en termes de vitesse commerciale. L'initiative est de plus contradictoire avec la vision inscrite dans Mobilités 2030, qui préconise une application différenciée du libre choix du mode de transport s'appuyant sur le mode le plus efficace en fonction du lieu et du moment.

Si le principe même de priorité aux transports publics n'entre pas en contradiction avec la volonté du Conseil d'Etat de travailler sur un développement raisonné des déplacements, il doit cependant être traité en

coordination avec les autres modes de déplacement, en fonction de périmètres définis dans lesquels les rapports de priorités modales sont clairement identifiés.

Dans cette perspective, le Conseil d'Etat est en train d'élaborer un projet de loi spécifique précisant les articles constitutionnels concernant la mobilité, qu'il compte présenter au Grand Conseil avant la fin 2014. Ce projet apportera une réponse plus adaptée que l'initiative 154 aux besoins exprimés – et partagés – de prioriser dans les endroits à enjeux les transports publics, plus particulièrement au cœur des centres urbains du canton.

En effet, les modifications législatives visent à définir à la fois les secteurs où il faut prioriser les transports publics, mais également ceux où la priorité doit être donnée aux transports individuels motorisés, professionnels ou non, ou bien encore aux modes doux. En traitant de tous les modes de transport, et en affichant des priorités claires entre ceux-ci selon l'endroit, cette nouvelle loi apportera une réponse plus complète, plus pertinente, plus efficace et plus opérationnelle que la présente initiative constitutionnelle.

Plus complète, car cette loi traitera de l'ensemble des modes de transports, sans les opposer entre eux, mais avec des choix clairs et assumés. Plus pertinente car la réponse qui doit être apportée aux problématiques de mobilité du Canton ne peut définitivement pas être monomodale. Plus efficace, car elle définira de manière ciblée les endroits où les efforts de l'Etat doivent être concentrés, dans un contexte de dépenses budgétaires limitées. Plus opérationnelle, enfin, parce qu'elle donnera un cadre clair aux services de l'administration pour déployer les outils de gestion et d'exploitation des modes de transport selon les principes de priorité définis.

Elle constituera ainsi un élément fondateur permettant une mise en œuvre cohérente et pragmatique de la stratégie du Conseil d'Etat « Mobilités 2030 », qui s'appuie largement sur les transports publics pour répondre à l'accroissement de la demande en déplacement.

5. Conclusions sur la prise en considération

La loi sur le réseau des transports publics prévoit déjà que les extensions du réseau tramway doivent être réalisées en favorisant partout où cela est possible des sites propres intégraux ou des voies pour les bus et les trolleybus sur les lignes urbaines principales. Le but de cette législation est de pouvoir atteindre des vitesses commerciales attractives, afin d'inciter la population à se déplacer en transports collectifs. Ainsi, l'attrait de ces derniers ne bénéficie

pas seulement aux usagers, mais également aux utilisateurs des transports individuels motorisés, du fait qu'une partie de la population ne se retrouve pas sur les routes.

Toutefois pour l'ensemble de ces projets, il est également stipulé dans cette loi que la capacité routière des chaussées destinées aux véhicules privés et professionnels ne doit pas être réduite dans l'attente de la réalisation d'une traversée lacustre.

Dans ce contexte, le Conseil d'Etat se doit de favoriser la complémentarité des modes de transport pour accéder au centre-ville et aux pôles de l'agglomération, en optimisant les infrastructures existantes et en répondant à la croissance de la demande en déplacements, d'ici à 2030. Concrètement, cela signifie qu'il s'agit de prioriser les transports publics et les modes doux dans le centre tout en facilitant l'accès aux transports professionnels, d'assurer un réseau routier efficace permettant les déplacements dans l'agglomération et vers l'extérieur, ainsi que de développer une politique du stationnement globale valorisant les espaces de vie et permettant des transbordements facilités vers les transports collectifs dans les pôles urbains.

C'est pourquoi le Conseil d'Etat est en train d'élaborer un projet de loi qui définira les secteurs où il faut prioriser les transports publics, mais également ceux où la priorité doit être donnée aux transports individuels motorisés, professionnels ou non, ou bien encore aux modes doux. Avec ce projet, qu'il compte présenter au Grand Conseil avant la fin 2014, le Conseil d'Etat pense apporter une réponse plus adaptée que l'initiative 154 aux besoins exprimés – et partagés – de prioriser dans les endroits à enjeux les transports publics.

B. CONCLUSIONS

Au bénéfice de ces explications, le Conseil d'Etat vous invite, Mesdames et Messieurs les députés, à rejeter l'initiative 154 au bénéfice d'un projet de loi sur la mobilité, qui sera présenté au Grand Conseil ultérieurement et qui fera avantageusement office de contre-projet indirect à cette initiative.

AU NOM DU CONSEIL D'ÉTAT

La chancelière :
Anja WYDEN GUELPA

Le président :
François LONGCHAMP