

Projet présenté par les députés :

Mmes et MM. Salima Moyard, Thomas Wenger, Cyril Mizrahi, Caroline Marti, Romain de Sainte Marie, Lydia Schneider Hausser, Jean-Charles Rielle, Roger Deneys, Isabelle Brunier, Irène Buche, Christian Frey, Christian Dandrès

Date de dépôt : 23 juin 2014

Projet de loi

modifiant la loi sur le réseau des transports publics (LRTP) (H 1 50) (Appliquons les baisses de tarifs de l'IN 146, sans baisse de prestations et avec l'engagement du canton)

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève décrète ce qui suit :

Art. 1 Modifications

La loi sur le réseau des transports publics, du 17 mars 1988, est modifiée comme suit :

Art. 3A Politique tarifaire (nouveau)

¹ Conformément à l'article 191, alinéa 3, de la constitution de la République et canton de Genève, du 14 octobre 2012, et à l'article 1, alinéa 1, de la loi sur les Transports publics genevois, du 21 novembre 1975, le canton de Genève renforce l'attrait des transports publics de l'agglomération du Grand Genève en développant le réseau conformément aux orientations du plan directeur des transports collectifs et en facilitant leur usage, notamment par une offre tarifaire locale et régionale globale, cohérente et incitative.

² A cet effet, d'une part, il couvre les coûts non couverts de l'offre locale et régionale qu'il commande auprès des opérateurs de transport et, d'autre part, il compense financièrement leur manque à gagner lors de toute augmentation demandée par l'Union des transports publics et adressée aux organes des opérateurs de transport membres de la communauté tarifaire UNIRESO, en les indemnisant conformément à l'article 28, alinéa 4, de la loi fédérale sur le

transport de voyageurs, du 20 mars 2009, et à l'article 31 de l'ordonnance fédérale sur l'indemnisation du trafic régional de voyageurs, du 11 novembre 2009.

Art. 13 Reprise des tarifs (nouveau)

Les opérateurs de la communauté tarifaire UNIRESO transposent, dans leur tarif communautaire T651.11 et en complément aux autres tarifs notamment régionaux, les tarifs fixés par la loi sur les Transports publics genevois, du 21 novembre 1975, suite à l'acceptation en votation populaire de l'initiative populaire « Stop aux hausses des tarifs des Transports Publics Genevois » (IN 146) et applicables dès le 14 décembre 2014.

Art. 14 Maintien des prestations (nouveau)

L'application de l'article 13 ne peut en aucun cas conduire à une baisse des prestations aux usagers.

Art. 2 Entrée en vigueur

La présente loi entre en vigueur le lendemain de sa promulgation dans la Feuille d'avis officielle.

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames et
Messieurs les députés,

Le 18 mai 2014, la population genevoise a accepté l'IN 146 « Stop aux hausses des tarifs des TPG » pour la seconde fois. Outre la correction de plusieurs erreurs de plume, la mise en œuvre de l'initiative nécessite d'opérer des choix quant aux conséquences de la baisse des recettes issues de la vente des titres de transport et de la fixation de tarifs pour les prestations des TPG sans tenir compte de l'existence de la communauté tarifaire UNIRESO¹. Ce projet de loi fait le choix du respect de la volonté populaire allié à celui de la garantie de mobilité en transports publics des Genevois-e-s.

La question de la compétence en matière de fixation des tarifs des TPG n'est à dessein pas abordée dans ce projet de loi puisque ce sont vraisemblablement les tribunaux qui trancheront la question de la validité de la solution adoptée par le peuple.

Respecter la volonté populaire – Maintenir les prestations

La baisse des tarifs issue de l'IN 146 impactera les recettes issues de la vente des titres de transports à hauteur de 15 à 20 millions par an selon les estimations présentées lors de la campagne de votation par le Conseil d'Etat et les TPG. Ce montant inclut la perte de recettes engendrées pour les TPG eux-mêmes, ainsi que la compensation de la baisse des recettes qui devrait être versée via UNIRESO aux autres opérateurs de la communauté tarifaire.

Certains ont défendu que la solution pour éponger cette baisse de recettes résidait dans une baisse des prestations des TPG pour compenser ledit montant. Le Grand Conseil doit pourtant mettre en œuvre la volonté populaire qui a exigé une baisse des tarifs et non une baisse des prestations : la conséquence directe du respect de la volonté populaire est donc bien l'accroissement du subventionnement du canton de Genève à la mobilité des Genevois-e-s. En effet, réclamer une baisse du prix d'un bien ou d'un service signifierait-il que l'on souhaite par là-même une baisse proportionnelle de la

¹ Pour rappel, cette communauté tarifaire compte actuellement trois opérateurs : les Chemins de Fer Fédéraux Suisses SA (CFF), les Transports publics genevois (TPG) et la Société des Mouettes Genevoises Navigation SA (SMGN). Cette communauté est appelée à être complétée par d'autres opérateurs, au fur et à mesure de l'extension des infrastructures et services de desserte du Grand Genève.

quantité de biens ou de services que l'on obtient en échange ? Assurément non !

Baisser les prestations pour compenser la baisse des recettes des TPG serait contraire à la volonté des initiants et de la population qui s'est prononcée à deux reprises de manière claire. C'est d'ailleurs bien l'avis du Conseil d'Etat et de la majorité du Grand Conseil, à en lire le commentaire inséré dans la brochure de votation sur cet objet et appelant à voter NON : il se positionne sans équivoque sur les conséquences d'une éventuelle acceptation de l'initiative : *« L'Etat devrait augmenter d'autant sa subvention à l'entreprise, pour éviter notamment que les TPG soient contraints de supprimer des prestations. Au final, c'est le contribuable qui devrait donc supporter cette charge financière supplémentaire. »*² La population n'a donc pas suivi la recommandation de vote des autorités, n'a pas été sensible à l'évocation d'une baisse des prestations brandie par certains et a en majorité glissé un OUI dans l'urne, sachant bel et bien que cela impliquerait une hausse de la part assumée par la collectivité dans son ensemble via l'impôt.

Prétendre que l'application de l'IN 146 devrait passer par une baisse de prestations irait d'autre part à l'encontre de toute la politique développée en faveur de la mobilité des Genevois-es ces dernières années ainsi que celle tracée pour les décennies à venir. Le rapport Mobilités 2030, adopté par le Conseil d'Etat en mai 2013, fixe comme objectif en ce qui concerne les transports publics de : *« compléter le réseau de transports collectifs actuel en développant de nouvelles extensions en maillage plutôt qu'en radiales pour assurer une meilleure irrigation de l'ensemble de l'agglomération; éviter la concentration des lignes; poursuivre son développement de manière intensive et faciliter sa progression, pour améliorer son efficacité et son attractivité. »*³ Réduire les prestations reviendrait à remettre en cause la stratégie suivie ces dernières années mais aussi à prendre une mesure contraire à la stratégie en place sans même avoir un début d'ébauche d'une stratégie alternative.

Ce projet de loi vise donc premièrement à concrétiser l'article 191 de la constitution genevoise prévoyant que les transports publics « soient accessibles à l'ensemble de la population et couvrent ses besoins prépondérants », en ancrant dans la loi sur le réseau de transports publics

² Brochure officielle pour les votations cantonales du 18 mai 2014, p.12, disponible sous <http://www.geneve.ch/votations/20140518/doc/brochure-cantonale.pdf>

³ Mobilité 2030 Stratégie multimodale pour Genève, p.38, disponible sous http://www.ge.ch/conseil_etat/2009-2013/ppresse/doc/pointdepresse-20121010-annexe1.pdf

(LRTP) (et non uniquement dans la loi sur les Transports publics genevois (LTPG), puisque les TPG ne sont pas les seuls opérateurs concernés) le principe d'une tarification globale, cohérente et incitative.

Deuxièmement, ce projet de loi vise à maintenir les prestations fournies par les opérateurs de la communauté tarifaire afin de concrétiser la volonté populaire et la stratégie Mobilités 2030.

Maintenir UNIRESO – Faire des tarifs de l'IN 146 sur les TPG les tarifs UNIRESO

L'IN 146 fixe des tarifs dans la loi sur les Transports publics genevois, et ce donc uniquement pour les services de transport fournis par les TPG, faisant ainsi totalement fi des autres opérateurs UNIRESO. Si la volonté de contrôle démocratique – via l'étude par le Grand Conseil avec éventuel référendum – des tarifs des TPG peut être jugée louable, les tarifs en question ne sont pas ceux des TPG uniquement, mais bien ceux de la communauté tarifaire UNIRESO.

Cette communauté est donc aujourd'hui placée devant l'alternative suivante :

- soit se dissoudre en constatant qu'elle est incapable de s'entendre sur les tarifs des transports puisqu'il existera un tarif UNIRESO (celui en vigueur, appliqué par tous les opérateurs UNIRESO, y compris les TPG) et un tarif TPG uniquement (celui imposé par l'IN 146, dès qu'il sera en vigueur si aucune solution n'est trouvée avant) ;
- soit reprendre les tarifs imposés par l'IN 146 comme valant pour l'ensemble des acteurs de la communauté tarifaire. Cette variante, forcément plus séduisante pour les Genevois-e-s car elle est la seule à permettre de conserver les avantages de la communauté tarifaire (un seul billet pour tous les opérateurs), a néanmoins pour inévitable conséquence de devoir régler les conséquences financières qui en découlent.

Ce projet de loi vise à exclure la première alternative. Il est d'ailleurs à noter que cette alternative n'est que purement théorique car elle est au demeurant parfaitement contraire à l'actuel article 3 de la loi concernée par ce projet qui prévoit que les « horaires, tarifs et titre de transport sont harmonisés » (alinéa 1) et que « l'Etat requiert des opérateurs de transport qu'ils se regroupent pour assumer leur missions » (alinéa 3).

Aller vers l'éclatement d'UNIRESO serait non seulement contraire au but recherché par les initiants et la population mais poserait d'autre part un obstacle majeur au développement de la mobilité collective dans l'agglomération et donc aux intérêts en matière de mobilité de tous les

Genevois et de toutes les Genevoises. Le présent projet de loi prévoit donc par une disposition transitoire l'adoption par UNIRESO des tarifs fixés par la LTPG et issus de l'IN 146 valables dès le 14 décembre 2014.

Prise en charge des coûts non couverts

Ce projet de loi vise pour terminer, et comme corollaire aux principes exposés ci-dessus, à garantir la prise en charge par le canton des coûts non couverts des prestations de transport commandées par ce dernier, et ce en stricte application de l'article 28, alinéa 4, de la loi fédérale sur le transport de voyageurs (LTV, RS 745.1) qui stipule que « la Confédération, les cantons et les communes peuvent commander d'autres offres, des améliorations de l'offre ou des réductions de tarif. Ils supportent les coûts non couverts de ces offres, tels qu'ils résultent du compte planifié ». L'article 31 de l'ordonnance fédérale sur l'indemnisation du trafic régional de voyageur (OIRTV, RS 745.16) précise encore cette disposition : « Des facilités tarifaires [en d'autres termes, des rabais *ndr*] peuvent être commandées et indemnisées lorsqu'elles sont propres à augmenter la part des transports publics dans le trafic global. Les commanditaires de facilités tarifaires compensent les pertes de recettes des entreprises de transport ».

Le contrat de prestations qui lie le canton aux TPG prévoit que le premier verse au second 218 205 000 F en 2014, ceci incluant 15 175 000 F revenant à la communauté tarifaire UNIRESO. Le coût engendré par la baisse des tarifs a été évalué, à nombre d'usagers constant, à un montant compris entre 15 et 20 millions de francs par année. Il est néanmoins fort possible que cette estimation soit exagérée. Le fait que la population ait voté à deux reprises en faveur d'une baisse des tarifs des TPG démontre sa sensibilité envers cette question. Les opérateurs doivent donc tout faire pour promouvoir auprès de la population cette baisse des tarifs afin de maximiser l'augmentation de la demande et donc du nombre d'usagers. Ce mécanisme aura pour conséquence de, partiellement au moins, compenser la baisse des tarifs tout en se rapprochant des objectifs de transfert modal fixé par le rapport Mobilités 2030.

Les TPG pourraient d'autre part étudier d'autres mesures financières ou structurelles, à l'exception de la remise en cause des conditions de travail de son personnel ou de baisse de prestations, afin de compenser cette baisse de recettes. Il n'en reste pas moins que le canton devra au final compenser une baisse des recettes issues de l'application de l'IN 146 afin d'offrir à la population des prestations que celle-ci finance en partie par ses impôts et en partie par un coût direct – les tarifs – qu'elle a défini en acceptant l'IN 146.

Commentaire article par article

Article 3 bis

A l'instar de ce que prévoit l'article 3 en matière d'harmonisation des tarifs, l'alinéa 1 vise à ancrer dans la loi le principe d'une tarification globale, cohérente et incitative afin de faciliter l'usage des transports collectifs, conformément aux objectifs du Plan directeur des transports collectifs. Cette nouvelle disposition est conçue comme le cadre général de la disposition transitoire de l'article 13 commenté ci-dessous.

L'alinéa 2 vise à rappeler dans la loi cantonale l'obligation du canton de couvrir les frais non couverts des prestations de transport qu'il a commandées, comme prévu par l'article 28, alinéa 4, de la loi fédérale sur le transport de voyageurs (LTV, RS 745.1) et à l'article 31 de l'ordonnance fédérale sur l'indemnisation du trafic régional de voyageur (OIRTV, RS 745.16).

Article 13

Cette disposition transitoire prévoit que les tarifs fixés dans la loi sur les Transports publics genevois (LTPG), tels que stipulés dans l'IN 146 mais en tenant compte des probables corrections d'erreurs de plume (comme le prévoit notamment le PL 11138 du Conseil d'Etat, qui doit encore être étudié cet automne par le Grand Conseil), sont repris par la communauté tarifaire UNIRESO, et ce dans le but de garantir le maintien de tarifs de transport uniques pour l'ensemble des opérateurs de transports publics genevois. La date de reprise des tarifs est fixée au 14 décembre 2014 à l'instar de ce qui est prévu par le PL 11649 du Conseil d'Etat, actuellement à l'étude par le Grand Conseil, et qui prévoit de repousser l'entrée en vigueur de l'IN 146 à la date de changement d'horaires et de tarifs au niveau suisse.

Article 14

Cette disposition transitoire vise à empêcher une baisse des prestations aux usagers des transports collectifs lors de l'adoption des tarifs prévus par l'article précédent.

Charges et couvertures financières attendues

Le coût de la compensation par l'Etat de la baisse des recettes issues de la vente des titres de transport a été évalué à 15-20 millions de francs et sera

sans doute inférieur pour les raisons évoquées ci-dessus (augmentation de la demande, efforts structurels des TPG).

Le Grand Conseil devra ainsi choisir les recettes supplémentaires ou économies qu'il entend prévoir afin de compenser cette nouvelle dépense au budget. Le présent projet de loi lui propose de choisir les solutions qui lui siéront parmi les nombreux projets qui lui ont été ou sont soumis. Citons d'abord des projets qui touchent directement à l'amélioration de la mobilité et à la concrétisation des objectifs du rapport Mobilités 2030 : le PL 11000 visant à permettre au Conseil d'Etat de relever les tarifs des horodateurs ou le PL 11068 pour une taxation accrue des véhicules polluants.

S'il en émet le vœu, le Grand Conseil pourra également choisir de revenir sur le maintien des allègements fiscaux ou du bouclier fiscal, de supprimer le 14^e salaire des hautes classes salariales de l'Etat, d'adopter le PL 11065 (taxation des piscines privées), le PL 11066 (taxation des bateaux à moteur polluants) ou le PL 11067 (taxation des puissants deux-roues et quads) pour ne citer que ceux-ci.

Il est en effet évident que toute nouvelle charge doit s'accompagner de nouvelles recettes à l'heure d'une dette cantonale importante et de tensions fortes sur les prestations à fournir. Il est donc inconcevable, aux yeux des députés signataires de ce projet de loi, d'imaginer financer le maintien des prestations des TPG et de la communauté tarifaire UNIRESO en supprimant d'autres prestations essentielles fournies par l'Etat. Il est par contre du devoir du Grand Conseil et du Conseil d'Etat de respecter la volonté populaire en appliquant la baisse des tarifs voulue par le peuple pour les transports publics, et ce sans baisse de prestations pour les usagers.

Au vu de ces explications, les signataires de ce projet de loi vous prient, Mesdames et Messieurs les député-e-s, de lui réserver un bon accueil.