

Projet présenté par le Conseil d'Etat

Date de dépôt : 13 janvier 2016

Projet de loi modifiant la loi sur les Transports publics genevois (LTPG) (H 1 55)

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

Art. 1 Modifications

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

Art. 19, al. 2, lettre j (nouvelle teneur)

² Sous réserve des compétences du Grand Conseil, du Conseil d'Etat et de
l'autorité compétente de la Confédération suisse en matière d'exploitation de
lignes de transports de voyageurs, le conseil d'administration est investi des
pouvoirs les plus étendus pour la gestion des TPG et a notamment les
attributions suivantes :

- j) il approuve les tarifs de transport établis par la Communauté tarifaire
intégrale, qui avise immédiatement le Conseil d'Etat de tout projet
d'augmentation de tarif;

Art. 36, al. 1, lettre a, et 3 (nouvelle teneur)

¹ Sont soumis à l'approbation du Grand Conseil sous forme d'un projet de
loi :

- a) le contrat de prestations et ses avenants éventuels entre les TPG et
l'Etat, y compris les montants des contributions financières de l'Etat qui
sont fixées, par tranches annuelles, pour la durée totale du contrat;

³ Le Grand Conseil adopte les tarifs de transport applicables aux entreprises
participant à la communauté tarifaire intégrale, dont les Transports publics
genevois font partie, à l'exclusion des tarifs 1^{re} classe, pour l'ensemble du

réseau urbain et régional cantonal. Les propositions de tarifs sont transmises au Conseil d'Etat par la communauté tarifaire intégrale 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^{re} classe. Ces tarifs sont les suivants :

Saut de puce, 1/1	2,20 F
Saut de puce, 1/2 (abonnement demi-tarif, 6 à 16 ans révolus)	2,00 F
Saut de puce, AVS	2,00 F
Saut de puce, AI	2,00 F
Billet Tout Genève 1 heure, 1/1	3,20 F
Billet Tout Genève 1 heure, 1/2 (abonnement demi-tarif, 6 à 16 ans révolus)	2,20 F
Billet Tout Genève 1 heure, AVS	2,20 F
Billet Tout Genève 1 heure, AI	2,20 F
Carte journalière Tout Genève, 1/1	8,00 F
Carte journalière Tout Genève, 1/2 (abonnement demi-tarif, 6 à 16 ans révolus)	5,60 F
Carte journalière Tout Genève, AVS	5,60 F
Carte journalière Tout Genève, AI	5,60 F
Abonnement hebdo Tout Genève transmissible	38 F
Abonnement mensuel Tout Genève, adulte	75 F
Abonnement mensuel Tout Genève, junior (6 à 25 ans révolus)	49 F
Abonnement mensuel Tout Genève, AVS	49 F

Abonnement mensuel Tout Genève, AI	49 F
Abonnement mensuel Tout Genève transmissible	107 F
Abonnement annuel Tout Genève, adulte	550 F
Abonnement annuel Tout Genève, junior (6 à 25 ans révolus)	440 F
Abonnement annuel Tout Genève, AVS	440 F
Abonnement annuel Tout Genève, AI	440 F
Abonnement annuel Tout Genève transmissible	990 F

Art. 2 **Entrée en vigueur**

Le Conseil d'Etat fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi.

Certifié conforme
La chancelière d'Etat : Anja WYDEN GUELPA

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames et
Messieurs les députés,

Préambule

Le peuple genevois a approuvé le 18 mai 2014 l'initiative populaire « Stop aux hausses des tarifs des Transports publics genevois ! » (IN 146).

L'initiative a, d'une part, redistribué les compétences tarifaires en inscrivant les tarifs des Transports publics genevois (ci-après : TPG) dans la loi sur les Transports publics genevois, du 21 novembre 1975 (LTPG ; rsGE H 1 55). Elle a, d'autre part, profondément modifié l'affinage de la grille tarifaire de la Communauté tarifaire intégrale Unireso (ci-après : Unireso) réalisé progressivement au fil des années, tant au niveau des prix que de l'assortiment des titres de transport.

Comme le prévoyait le Plan directeur des transports collectifs 2015-2018 (PDTC), adopté par le Conseil d'Etat le 28 janvier 2015 suite à son vote par le Grand Conseil le 4 décembre 2014 (R 777), la mise en œuvre de la nouvelle grille tarifaire a engendré une importante diminution des recettes de transport pour les opérateurs genevois.

Par voie de conséquence, l'Etat n'ayant pas les moyens financiers de compenser intégralement le manque à gagner engendré, les TPG ont dû dès fin 2014 revoir leur offre à la baisse, en application du scénario A retenu dans le PDTC 2015-2018. Ce scénario met en place des mesures d'efficacité immédiates et anticipées (raccourcissement des lignes K et L, dessertes en heures de pointe jusqu'à 19 h sur les lignes de bus, etc.) et abandonne des mesures d'amélioration de l'offre comme le prévoyait le scénario B.

Depuis, une nouvelle augmentation tarifaire sur le plan national a été décidée pour décembre 2016. Dans ce cadre, Unireso a proposé au Conseil d'Etat une augmentation des tarifs en vigueur sur sol genevois, cette demande ayant été également approuvée par le Conseil d'administration des TPG le 2 novembre 2015.

Comme le prévoit désormais la loi H 1 55 révisée, le Conseil d'Etat entend dès lors, par le biais du présent projet de loi, soumettre à l'approbation du Grand Conseil une nouvelle grille tarifaire afin de la rendre conforme aux décisions prises au niveau suisse et de stopper la réduction des prestations opérée au niveau des TPG, tout en sécurisant l'équilibre financier de ces derniers à plus long terme.

Premier bilan de l'application de la nouvelle grille tarifaire

D'ores et déjà avantageux auparavant, les tarifs en vigueur à Genève depuis décembre 2014 sont désormais, et de loin, les moins chers des grandes agglomérations de Suisse, alors même que la densité de l'offre y figure parmi les plus élevées. A Berne par exemple, l'abonnement annuel adulte est 54% plus cher que l'abonnement genevois, alors qu'à Bâle le billet 1 heure est 53% plus cher qu'à Genève. De plus, si l'on tient compte de la parité du pouvoir d'achat, les tarifs genevois sont moins chers que ceux d'autres villes européennes comparables, tel qu'en atteste le tableau ci-après. L'abonnement annuel est ainsi, par exemple, deux fois plus cher à Lyon ou à Oslo.

Tableau 1 : comparaison des tarifs 2015 en Suisse et en Europe

Ville	Billet 1 heure	Différentiel GE	Abo. mensuel	Différentiel GE	Abo. annuel	Différentiel GE	Abo. mens. senior	Différentiel GE	Abo. ann. senior	Différentiel GE
Genève - Unireso	3.0		70		500		45		400	
Zurich - ZVV	4.3	+43%	84	+20%	756	+51%				
Bâle - TNW	4.6	+53%	76	+9%	760	+52%	62	+38%	620	+55%
Berne - Bernmobil	4.4	+47%	77	+10%	770	+54%	59	+31%	590	+48%
Lausanne - Mobilis	3.6	+20%	72	+3%	720	+44%	65	+44%	650	+63%
Lyon (F)	3.0	0%	100	+43%	1045	+109%	50	+11%	549	+37%
Oslo (NO)	4.4	+46%	99	+41%	985	+97%	49	+9%	493	+23%
Karlsruhe (D)	4.0	+33%	97	+39%	1013	+103%	71	+57%	846	+112%
Freiburg im B. (D)	3.8	+28%	94	+34%	940	+88%				
Edimbourg (UK)	2.9	-3%	104	+49%	1219	+144%				

Prix en francs suisses, basé sur l'indice de parité pouvoir d'achat en 2014, selon l'OCDE <http://www.oecd.org/fr/std/prix-ppa/>.

Le réseau de transports genevois étant le deuxième de Suisse en termes de fréquentation, loin devant Bâle, Berne et Lausanne, les réductions tarifaires introduites en décembre 2014 conduiront, selon les estimations réalisées par Unireso en octobre 2015, à une perte conséquente de recettes de l'ordre de 10,7 millions de francs sur l'année 2015 pour les opérateurs genevois.

Unireso prévoit ainsi que son chiffre d'affaires atteindra en 2015 149,9 millions de francs, en diminution de près de 7% par rapport à ce qui était prévu sur la base des tarifs prévalant auparavant (160,6 millions de francs).

Ce manque à gagner pour les opérateurs de transport est légèrement plus faible que prévu (initialement estimé à 12 millions de francs). Cela est imputable au fait que, lors du changement tarifaire, les usagers n'ont pas réclamé de façon quantitativement importante un remboursement de la différence de prix par rapport à leur abonnement en cours, alors que cette possibilité leur était offerte. De même, un transfert moindre qu'attendu initialement des abonnés mensuels vers l'abonnement annuel a également été constaté. Outre ces deux facteurs, le léger différentiel observé en définitive (moins de 1% par rapport aux recettes totales) témoigne de la difficulté de prévoir parfaitement le comportement des usagers dans le cadre d'une modification aussi profonde des prix et de la structure tarifaire des titres de transport.

Enfin, si le manque à gagner est quelque peu inférieur à la planification initiale, cela n'est aucunement dû à l'augmentation du nombre de nouveaux usagers des transports collectifs, comme l'escomptaient les initiants.

En effet, la comparaison des trois premiers trimestres cumulés entre 2014 et 2015 indique une progression de 1,2% de la fréquentation du réseau des TPG, ce qui correspond peu ou prou à la croissance naturelle démographique de l'agglomération genevoise.

Comme le déficit n'a pu être intégralement compensé financièrement par l'Etat, plus particulièrement en ce qui concerne les TPG, une diminution de l'offre de près de 4% aura été mise en œuvre entre 2014 et 2016, en application du contrat de prestations 2015-2018 entre l'Etat et les TPG. Ce contrat a été ratifié par le Grand Conseil, qui a voté la loi accordant une indemnité de 845 000 000 F aux Transports publics genevois (TPG) pour les années 2015 à 2018 (L 11531) du 4 décembre 2014.

Cette diminution de l'offre s'est notamment traduite dès décembre 2014 par une réduction de l'amplitude des heures de pointe du soir sur le réseau bus et trolleybus, ainsi que par une diminution de l'offre en heure creuse sur le réseau de tramways pour le changement d'horaire de décembre 2015.

La nécessité d'une augmentation tarifaire dès décembre 2016

L'Office fédéral des transports (OFT) a d'ores et déjà annoncé une nouvelle augmentation tarifaire validée par l'Union des transports publics (UTP) sur le plan national d'un minimum de 3% pour décembre 2016.

Rappelons ici que les pertes de recettes engendrées par une baisse tarifaire dans le cadre d'une communauté tarifaire doivent être compensées par les autorités publiques, comme le prévoit la loi fédérale sur le transport de voyageurs (LTV) à son article 28, alinéa 4, de même que l'article 31 de l'ordonnance fédérale sur l'indemnisation du trafic régional de voyageurs (OITRV).

De même, l'article 6 du contrat de prestations 2015-2018 entre l'Etat de Genève et Unireso, approuvé par l'OFT et adopté par le Conseil d'Etat le 3 septembre 2014, prévoit que les prix des titres de transport communautaires suivent en principe les modifications générales des tarifs des entreprises du transport participant au trafic direct suisse.

Si aucune évolution tarifaire a minima correspondante n'est introduite à cette échéance au sein d'Unireso, il appartiendra à l'Etat de Genève de compenser au surplus financièrement cette non-augmentation estimée à environ 4 millions de francs/an auprès des opérateurs concernés. Au vu de la situation budgétaire difficile du canton, une non-compensation engendrerait pour les TPG une nouvelle baisse contrainte des prestations, venant s'ajouter à celles d'ores et déjà en cours actuellement ou prévues.

Dans ce contexte, il s'avère donc nécessaire de réaliser une adaptation tarifaire permettant de répondre a minima à l'augmentation tarifaire nationale visant un accroissement des produits du transport de l'ordre de +3% en décembre 2016.

Le Conseil d'Etat estime qu'une progression supplémentaire des tarifs est nécessaire, afin de générer des recettes suffisantes pour permettre, tout en sécurisant l'équilibre financier à plus long terme des TPG, de stopper la réduction des prestations, qui, dans le cas contraire, devrait se poursuivre en 2017 et 2018, en application du scénario A du PDTC 2015-2018 (mesures d'efficacité et d'économie sur l'offre avec très peu de nouveaux développements). Dans la mesure du possible, un développement des prestations, en application du scénario B du PDTC 2015-2018 (augmentation de l'offre de 3% en cas d'apport financier extérieur), est également recherché. Celui-ci dépendra tant de la marge de manœuvre, qui pourrait se dégager dans les bilans futurs des TPG, que d'apports extérieurs, à l'exemple de participations communales sur les améliorations de l'offre.

C'est la raison pour laquelle l'augmentation tarifaire proposée dans le cadre du présent projet de loi vise à permettre une augmentation du chiffre d'affaires d'Unireso d'un peu plus de 2%, en sus des 3% dus à l'augmentation nationale.

Les principes de la nouvelle grille tarifaire

Suite à un travail itératif important réalisé en collaboration avec les opérateurs d'Unireso, lors duquel plusieurs variantes tarifaires ont été élaborées, le Conseil d'Etat a retenu une grille tarifaire qui respecte les principes suivants :

- maintenir un niveau de prix globalement inférieur à celui pratiqué avant la mise en œuvre de l'IN 146, tout en générant un niveau de recettes suffisant pour répondre aux exigences nationales et stopper la réduction des prestations opérées actuellement sur le réseau TPG;
- rendre les tarifs plus simples, lisibles et cohérents en supprimant les titres de transports très peu utilisés;
- faciliter l'acquisition de certains titres de transport aux distributeurs automatiques de titres de transport (abonnement hebdomadaire);
- renforcer l'attractivité de certains titres encourageant l'utilisation des transports publics (carte journalière);
- corriger le rapport entre les prix des abonnements mensuels et annuels afin d'équilibrer les ventes d'abonnements (actuellement ratio de 7,14 pour les adultes – 70 F / 500 F – alors que celui-ci se situe entre 8 et 10, dans les communautés tarifaires suisses);
- adapter les modalités de vente à l'introduction du Swisspass (carte nationale sans contact, support de titres de transport et de services divers) dès décembre 2016 pour les abonnements Unireso, en tant que projet pilote au niveau suisse.

Les nouveaux tarifs

Ainsi, comparée aux tarifs Unireso actuels, la grille tarifaire propose les évolutions décrites dans le tableau ci-après.

Tableau 2 : Evolution de la grille tarifaire Unireso

Assortiment tarifaire	Grille Unireso actuelle	Grille Unireso 2017
Saut de puce 1/1	2.00	2.20
Saut de puce 1/2 (6-16 ans révolus, abo 1/2, AVS, AI)	1.80	2.00
Billet Tout Genève 1 heure 1/1	3.00	3.20
Billet Tout Genève 1 heure 1/2 (6-16 ans révolus, abo 1/2, AVS, AI)	2.00	2.20
Carte journalière Tout Genève 1/1	10.00	8.00
Carte journalière Tout Genève 1/2 (6-16 ans révolus, abo 1/2, AVS, AI)	7.30	5.60
Carte dès 9h Tout Genève 1/1	8.00	supprimé
Carte dès 9h Tout Genève 1/2 (6-16 ans révolus, abo 1/2, AVS, AI)	5.60	supprimé
Abonnement hebdo Tout Genève junior (6-25 ans révolus)	23	supprimé
Abonnement hebdo Tout Genève senior + AI	23	supprimé
Abonnement hebdo Tout Genève transmissible	38	38
Abonnement mensuel Tout Genève adulte	70	75
Abonnement mensuel Tout Genève junior (6-25 ans révolus)	45	49
Abonnement mensuel Tout Genève senior + AI	45	49
Abonnement mensuel Tout Genève transmissible	100	107
Abonnement annuel Tout Genève adulte	500	550
Abonnement annuel Tout Genève junior (6-25 ans révolus)	400	440
Abonnement annuel Tout Genève senior + AI	400	440
Abonnement annuel Tout Genève transmissible	900	990

Cette nouvelle grille tarifaire préserve les acquis les plus importants de l'IN 146 :

- elle ne ramène pas les abonnements juniors et seniors annuels à leur niveau de prix antérieur (en 2014 : 450 F pour les juniors et 500 F pour les seniors);
- elle offre toujours la possibilité aux seniors d'acquérir les titres occasionnels (billets et cartes journalières) à tarif réduit.

De plus, le ratio entre les abonnements mensuels et annuels est quelque peu amélioré, passant de 7,14 à 7,33 pour les adultes et de 8,88 à 8,97 pour les juniors ainsi que les seniors.

Finalement, cette nouvelle grille tarifaire se veut aussi plus simple et plus lisible :

- les abonnements hebdomadaires, représentant en tout 0,3% des recettes Unireso en 2015, seront systématiquement transmissibles et pourront ainsi être vendus aux distributeurs;
- les cartes journalières dès 9 h sont supprimées au profit des cartes journalières calendaires, proposée au même tarif, afin d'en augmenter l'attractivité;
- la disposition permettant le règlement des abonnements annuels en quatre acomptes moyennant une taxe de 10 F est abrogée, celle-ci générant des lourdeurs administratives qui ne sont largement pas compensées par la taxe facturée. De plus, elle ne répond pas à une demande significative (1'309 abonnements en 2013, 1'103 abonnements en 2014 et environ 750 abonnements en 2015). Le basculement des abonnements Unireso sur le support Swisspass, prévu en décembre 2016, pourrait permettre certaines facilités tarifaires telles que le paiement par acompte automatisé.

Evolution du chiffre d'affaires

L'application de cette nouvelle grille tarifaire génère ainsi des recettes estimées à 8,206 millions de francs dès 2017, soit une variation de +5,43% des produits du transport d'Unireso, comme le résume le tableau ci-après.

Tableau 3 : Impacts financiers de la grille tarifaire proposée

	2017	2018
Chiffre d'affaires selon contrat en cours	151 109 009 F	153 679 859 F
CA envisagé avec adaptation tarifaire	159 315 171 F	162 196 952 F
CA supplémentaire généré	8 206 162 F	8 517 093 F
CA supplémentaire en %	5,43%	5,54%

Commentaire article par article

Le présent projet de loi prévoit la modification de l'article 19, alinéa 2, lettre j, ainsi que de l'article 36, alinéas 1, lettre a, et 3 LTPG.

Article 19, alinéa 2, lettre j LTPG

Les corrections apportées visent à rendre ce passage conforme au contrat de prestations Unireso Tout Genève 2015-2018 ainsi qu'à l'article 3, alinéa 3 LRTP (H 1 50). En effet, la Communauté tarifaire intégrale a notamment pour mission d'établir les tarifs de transport qui sont ensuite approuvés par le Conseil d'administration des TPG préalablement à leur transmission au Conseil d'Etat par celle-ci.

Article 36, alinéa 1, lettre a LTPG

La nouvelle constitution ayant supprimé l'exception au principe du référendum facultatif pour le contrat de prestations des TPG (anc. art. 160C, al. 5), le présent projet de loi donne l'occasion de supprimer cette exception dans la loi sur les TPG.

Article 36, alinéa 3 LTPG

Les corrections apportées dans le texte visent à rendre ce passage conforme au contrat de prestations Unireso Tout Genève 2015-2018 ainsi qu'à l'article 19, alinéa 2, lettre j LTPG. Ainsi le Conseil d'Etat se détermine quant aux propositions tarifaires transmises par la Communauté tarifaire intégrale avant de les soumettre au Grand Conseil par le biais d'un projet de loi.

De plus, cette disposition met en œuvre le réajustement de la grille tarifaire Unireso visant notamment sa simplification et sa lisibilité, d'une part, et une augmentation des recettes, d'autre part, permettant de répondre à

la mesure tarifaire nationale prévue pour décembre 2016, ainsi que de stopper les diminutions d'offre opérées sur le réseau TPG, voire, sous certaines conditions, de procéder à de nouveaux développements de prestations.

Aussi, la liste des tarifs a été modifiée comme suit :

- suppression de tous les titres de la catégorie « Carte journalière Tout Genève, dès 9h »;
- suppression des titres *junior (6 à 25 ans révolus)*, *AVS* et *AI* de la catégorie « Abonnement hebdo Tout Genève »;
- suppression de la disposition « (paiement échelonné possible en 4 acomptes – frais administratifs de 10 F) » dans le libellé des titres « Abonnements annuels Tout Genève »;
- ajustement des tarifs selon le tableau 2 de l'exposé des motifs.

Conclusion

La diminution des tarifs découlant de l'adoption de l'IN 146 n'a pas porté ses fruits et n'a ainsi pas permis, comme le pensaient les initiants, de compenser les pertes de recettes par une augmentation du volume des ventes et de la fréquentation.

A la veille d'une nouvelle hausse de tarifs nationale que le droit fédéral oblige de compenser aux opérateurs si elle n'est pas mise en vigueur dans un canton, le Conseil d'Etat n'a pas d'autre choix que de proposer la mise en œuvre de cette nouvelle adaptation tarifaire. En effet, les finances actuelles du canton ne permettront pas de compenser aux opérateurs le manque à gagner, et une nouvelle vague de diminution de l'offre serait dommageable pour répondre aux besoins croissants en matière de mobilité.

Pour rappel, une première série de mesures de réduction de l'offre a déjà été introduite, induisant une diminution globale de l'offre TPG de près de 2,5% sur les trois premiers trimestres 2015. Par ailleurs, une deuxième série de mesures a été introduite à l'étape de décembre 2015, qui devrait générer une baisse de l'offre globale de 4% pour les TPG en 2016, par rapport à 2014. Ainsi, envisager une diminution supplémentaire de l'offre à partir de 2017 mettra sérieusement en danger la fonctionnalité et l'attractivité du réseau de transports collectifs genevois et ne se limiterait pas uniquement à l'offre des TPG.

Le Conseil d'Etat est donc d'avis que les modifications tarifaires proposées dans ce projet de loi maintiennent dans leur essence les acquis souhaités par le peuple à travers l'adoption de l'IN 146 et introduits dans la LTPG le 14 décembre 2014, tout en ajustant les tarifs au plus près des

moyens des différentes catégories d'usagers. De plus, l'introduction de ces adaptations tarifaires place toujours la grille tarifaire Unireso sur la première place du podium des tarifs les moins chers des agglomérations suisses et étrangères.

Pour ces raisons, le Conseil d'Etat vous invite, Mesdames et Messieurs les Députés, à adopter ce projet de loi, afin de permettre à l'ensemble des usagers du réseau de transports collectifs genevois de continuer à bénéficier d'un réseau attractif, qui s'est construit au fil des années et qu'il s'agit de préserver et de développer plus encore. Ceci est particulièrement nécessaire à l'aube de la mise en service du réseau ferroviaire LEMAN Express.

Au bénéfice de ces explications, nous vous remercions, Mesdames et Messieurs les députés, de réserver un bon accueil au présent projet de loi.

Annexe :

Planification des charges et revenus de fonctionnement découlant du projet (art. 31 RPFGB – D 1 05.04)

PLANIFICATION DES CHARGES ET REVENUS DE FONCTIONNEMENT DÉCOULANT DU PROJET
Projet de loi modifiant la loi sur les Transports publics genevois (LTPG) (H 1 55)

Projet présenté par le DETA

(montants annuels, en mio de F)	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	dès 2022
TOTAL charges de fonctionnement	0,00							
Charges de personnel [30]	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Biens et services et autres charges [31]	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Charges financières	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Intérêts [34]	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Amortissements [33 + 366 - 466]	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Subventions [363+369]	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Autres charges [30-36]	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
TOTAL revenus de fonctionnement	0,00							
Revenus [40 à 46]	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
RESULTAT NET FONCTIONNEMENT	0,00							

Remarques :

Date et signature du responsable financier :

27. 11. 2015

