

**Zeitschrift:** Domaine public  
**Herausgeber:** Domaine public  
**Band:** 33 (1996)  
**Heft:** 1257

**Artikel:** TPG : un contrat de prestations  
**Autor:** Brutsch, François  
**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-1025410>

### **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

### **Conditions d'utilisation**

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

### **Terms of use**

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

**Download PDF:** 26.12.2024

**ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>**

*La mise en place d'institutions intercantionales pose la question des modalités du contrôle politique (voir DP 1254, édito d'AG); au niveau cantonal (voire intercommunal), la tendance est également à la constitution d'entités décentralisées pour échapper aux lourdeurs d'une administration hiérarchisée ou d'une proximité politique tatillonne. A Genève les Transports publics genevois (TPG) vont être mis au bénéfice d'un contrat de prestations pluriannuel approuvé par le Grand Conseil; la création d'une HES des deux Bâle est par contre un bel exemple de la démission du politique (p. 4). Notre invitée évoque le danger d'une sphère de décision laissée aux seules mains des gestionnaires (p.6).*

## TPG: un contrat de prestations

(fb) Sans atteindre ceux de la santé ou de l'enseignement, les dépenses d'investissement et de fonctionnement des transports publics représentent des montants non négligeables pour les collectivités publiques urbanisées, supérieurs à la part supportée directement par la clientèle. Comme toute politique, elle devrait avoir des objectifs explicites fixés démocratiquement dont la mise en œuvre doit être soigneusement contrôlée.

### Pour des transports publics performants

Si les Transports publics de la région lausannoise (TL) sont une SA de droit privé intercommunale, et les transports publics des villes alémaniques en général de simples services de l'administration municipale, Genève s'est dotée dans les années 70 (à la suite d'une initiative populaire) d'un établissement public autonome de droit cantonal, dont l'organe suprême est un Conseil d'administration dont les membres sont en majorité désignés par le Grand Conseil et le Conseil d'Etat. A lire la loi, tout paraît simple: la mission de l'entreprise des TPG est de développer des transports publics performants, l'Etat couvre le déficit. Vraiment? A sa guise et quel qu'en soit le montant? Non bien sûr, et heureusement.

Dans la pratique, le montant du déficit prévisible faisait l'objet d'ajustements réciproques entre le Conseil d'administration et

le Conseil d'Etat (à qui le budget est soumis pour approbation avant d'être transmis au Grand Conseil), la subvention effective étant déterminée en fin d'exercice et justifiant en général un crédit supplémentaire au moment de l'approbation des comptes. Sous l'impulsion du conseiller d'Etat socialiste Bernard Ziegler, qui prit également la présidence des TPG, la mise en place d'un contrat de prestations (nécessitant une modification de la Constitution cantonale et une révision de la loi) a été précédée de trois étapes pragmatiques: détermination préalable par le Conseil d'Etat de l'enveloppe mise à disposition de l'entreprise, en fonction de laquelle elle articule son budget; puis, dans la logique de l'enveloppe, suppression de la couverture par l'Etat d'un déficit supérieur à celui prévu au budget mais conservation dans l'entreprise d'un solde non dépensé de l'enveloppe, d'abord en totalité jusqu'à un certain seuil (le surplus étant restitué à l'Etat) puis, de manière plus incitative encore, selon une clé forfaitaire sur la totalité du solde.

### Au rythme du politique

Avec le contrat de prestations, c'est désormais pour une période pluriannuelle que le montant de la contribution de l'Etat au budget de l'entreprise sera fixé, ce qui prémunit l'entreprise contre les programmes d'écono-

●●●

Il n'y a pas que les dispositions financières qui déterminent la politique des transports publics. Depuis 1988, Genève dispose d'une loi de programmation pluriannuelle, la loi sur le réseau des transports publics qui en est déjà à sa deuxième version (1993). Elle fixe en termes certes généraux, mais aussi opérationnels que possible, les objectifs que l'offre de base doit atteindre d'ici 2005 (densité du réseau, fréquence, confort, etc.); cette loi contient en outre la description sommaire et le plan des infrastructures que l'Etat s'engage à mettre à disposition de l'entreprise pendant cette période (métro léger, extension du réseau de lignes de tram). Dans la logique d'une démocratie efficace, c'est sur cette loi (et lors de ses révisions) que doivent se concentrer le débat politique et ses changements d'orientations éventuels; le référendum n'est ensuite plus possible contre les tronçons à construire un à un, ni contre les contributions budgétaires découlant de la politique choisie.

Entre l'horizon de la programmation soumise au référendum et l'exercice annuel de la gestion, la loi prévoit l'élaboration d'un plan directeur du réseau par le Conseil d'Etat, d'entente avec les entreprises de transports publics (les TPG, mais aussi les CFF ou les Mouettes qui traversent la rade). Pour les TPG, il y a évidemment un parallélisme étroit entre ce plan directeur et le contrat de prestations.

•••

mies précités et l'Etat contre un emballage des prestations de transports publics. Prenant en compte le rythme du « temps politique », la loi révisée prévoit que le contrat de prestations commence la deuxième année de la législature et s'achève avec la première année de la législature suivante afin de laisser au gouvernement (et au magistrat responsable) ainsi qu'au Grand Conseil, le soin de marquer leurs options.

### Défricher un terrain nouveau

Le Grand Conseil a le rôle central d'adopter la loi sur le réseau des transports publics qui fixe le cadre politique dont découle la suite. Avec la mise en place du contrat de prestations, il a été prescrit qu'il serait consulté par le Conseil d'Etat avant que ce dernier adopte le plan directeur du réseau, ce qui lui laisse la possibilité de suggérer des inflexions. Il lui revient enfin d'approuver ou non le contrat de prestations dont la conclusion relève du Conseil d'administration des TPG d'une part et du Conseil d'Etat d'autre part. Outre les contributions de l'Etat pour la durée du contrat (et les inévitables clauses d'exception et d'indexation y relatives), ce contrat détermine dans le détail les prestations attendues de l'entreprise en fonction des infrastructures que l'Etat met à sa disposition (réseau, fréquence, etc.), avec en prime l'objectif inévitable de tout management moderne: obtenir la certification ISO 9004-2 attestant la qualité des processus internes.

Genève défriche ici un terrain relativement nouveau et il est vraisemblable que le deuxième contrat (99-2002) s'enrichira des expériences du premier (96-98); des députés ont par exemple relevé qu'il est nettement plus précis sur les prestations des transports publics que sur les prestations que l'on pourrait attendre de l'Etat pour en améliorer le fonctionnement (temps d'arrêt des véhicules à des signaux lumineux ou en raison de stationnement illicite, etc.).

### Ce qui est nouveau, ce qui disparaît

Il faut comparer avec la situation antérieure: le Grand Conseil était saisi annuellement d'un projet de loi approuvant le budget, respectivement les comptes, de l'entreprise. Certes, mais il ne pouvait ni le modifier juridiquement (le contrat de prestations n'est pas « pire » à cet égard) ni, surtout, l'influencer pratiquement: le temps de l'exercice annuel est bien trop court pour cela. Le pouvoir concret du Grand Conseil a été renforcé d'une part par l'institution de la loi sur le réseau des transports publics, d'autre part par le débat sur un temps plus long autour du plan directeur du réseau et du contrat de prestations. A l'intérieur de la période quadriennale, il y a en outre un rapport annuel qui est aussi l'occasion pour les députés de donner des impulsions que l'on ne voit pas le

## Oubliés...

(cfp) En 1946, l'hebdomadaire de centre-gauche *Servir*, fondé en 1944, a débattu, à diverses reprises, de l'attitude des Groupes d'Oxford pendant la guerre. En fait, il fallait parler, depuis 1938, du « Réarmement moral et spirituel du monde » selon le programme présenté à Londres par Frank Buchmann, un citoyen des Etats-Unis, dont les ancêtres étaient suisses. Ce programme avait immédiatement séduit un certain nombre de nos compatriotes qui lancèrent un « Appel au réarmement moral de la Suisse ». Parmi les signataires, tous du centre et de la droite, Enrico Celio, futur Conseiller fédéral, Gottlieb Duttweiler, de Migros, le futur Général Henri Guisan, le député genevois René Leyvraz, en tout une trentaine de notables. *Le Journal de Genève* soutenait le mouvement en publiant, le 21 septembre 1938, un supplément consacré au « Réarmement moral des Nations ».

1946, c'est l'année au cours de laquelle des Suisses achetèrent le Palace de Caux, condamné à la démolition, pour le mettre à la disposition du réarmement moral pour des conférences internationales. Simultanément une campagne de sensibilisation fut lancée. C'est ainsi qu'en 1947 une représentation du drame américain « Le Facteur oublié » (*The Forgotten Factor*) fut organisée à Berne avec un comité d'invitation comprenant d'anciens signataires du manifeste de 1938 et des notables de gauche. Le Général Guisan et le Conseiller fédéral Max Petitpierre faisaient partie de ce comité et les billets d'entrée étaient disponibles à la Chancellerie fédérale.

Cinquante ans ont passé. Mountain House est toujours à Caux, mais le Réarmement moral ne provoque plus guère de polémiques.

Conseil d'Etat et l'entreprise ignorer.

Ce qui disparaît, en revanche, c'est la satisfaction pour des élus d'intervenir dans le détail des affaires. Il est paradoxal qu'à la séance du Grand Conseil qui doit approuver le dispositif législatif décrit dans cet article, deux députés socialistes n'ont pu s'empêcher de déposer une motion en faveur d'un abonnement demi-tarif; mais ça leur a valu une affichette du *Matin*. Ce mécanisme de rigueur et de clarté démocratique peut également fonctionner au détriment de l'entreprise ou de l'exécutif: élu en novembre 1985, Bernard Ziegler a pu introduire à très court terme, simplement dans la procédure budgétaire de l'été 1986 (et dans la conjoncture d'alors), la « carte orange » sur le modèle des abonnements écologiques suisses-allemands, ce qui ne serait plus possible aujourd'hui. ■