

BRUNO REIX
 JEAN-CLAUDE VENIN
 PHILIPPE CANAL

GOVERNANCE DES PROJETS MAJEURS DES ENTITÉS PUBLIQUES AUTONOMES

Stratégie de développement, processus de décision et organisation spécifique – l'exemple de Genève Aéroport

Comment améliorer la gouvernance spécifique des projets majeurs des entités publiques autonomes? Après avoir précisé les différents domaines d'analyse allant de la stratégie de développement, au processus de décision, à l'organisation et à la gestion de projet, les auteurs proposent un aperçu des éléments à retenir au travers de l'exemple de Genève Aéroport.

1. INTRODUCTION

En fonction de leurs activités, les entreprises publiques autonomes se doivent d'adapter leurs infrastructures à la fois pour répondre aux besoins futurs, mais également, parfois, pour rattraper un faible niveau d'investissement du passé. Dans ce cadre, les entreprises vont devoir mener des projets que l'on peut qualifier de «majeurs» étant donné les enjeux stratégiques qu'ils revêtent ou les montants d'investissement importants qu'ils vont nécessiter. Cette notion peut également s'appliquer à des projets complexes en matière de pilotage transversal ou présentant une exposition politique et médiatique importante. Au vu de la complexité de certaines entreprises publiques et de certains domaines d'activité, une gouvernance et une organisation spécifiques doivent être mises en œuvre pour pouvoir mener à bien de manière efficace et efficiente ce type de projet «majeur».

Faisant suite aux difficultés rencontrées par Genève Aéroport dans le cadre du projet de développement de l'«Aile Est [1]», la Cour des comptes du canton de Genève a décidé d'entreprendre un audit de la gouvernance des projets majeurs d'infrastructures de cette entité.

L'objectif de l'audit a été d'apprécier le cadre de gouvernance, la stratégie de développement, le processus de décision, l'organisation et la gestion relatifs aux projets majeurs.

2. RAPPEL CONTEXTUEL

Genève Aéroport est un acteur majeur du développement économique du canton par ses activités aéronautiques et commerciales. En 2017, 17,1 millions de passagers et 89 012 tonnes de fret ont transité par l'aéroport, ce qui correspond à 141 destinations desservies par 58 compagnies aériennes de ligne. En l'espace de dix ans, Genève Aéroport a vu son nombre annuel de passagers plus que doubler. La prévision à l'horizon 2030 s'élève à 25 millions de passagers.

Afin de faire face à cette demande, mais également pour rattraper un faible niveau d'investissement entre 2000 et 2010, Genève Aéroport se doit d'adapter ses infrastructures. Un investissement de plusieurs milliards a été estimé pour couvrir les travaux qui s'étaleront sur les 15 à 20 ans à venir.

3. GOUVERNANCE DES PROJETS MAJEURS

3.1 La structure de gouvernance des entités publiques autonomes. La gouvernance de Genève Aéroport voulue par le législateur cantonal est de nature complexe, considérant de multiples niveaux de responsabilité prévus dans les lois cantonales:

→ le Grand Conseil, qui approuve notamment les états financiers et le rapport annuel de gestion, de même que l'implan-



BRUNO REIX,
 CERTIFIED INTERNAL
 AUDITOR (CIA),
 CERTIFICATION IN RISK
 MANAGEMENT ASSURANCE
 (CRMA), AUDITEUR SENIOR,
 COUR DES COMPTES,
 GENÈVE



JEAN-CLAUDE VENIN,
 MBA, CIA, CISA, ISO 27001,
 DIRECTEUR D'AUDIT,
 COUR DES COMPTES,
 GENÈVE

tation d'un bâtiment en dehors du périmètre aéroportuaire; → le Conseil d'État, qui exerce certaines attributions généralement propres à un conseil d'administration, telles que l'approbation d'un investissement décidé hors budget ou l'appro-

«Au sein de l'administration publique, un plan directeur ou un plan d'action présente les intentions du pouvoir exécutif liées à une politique publique et sert également d'instrument de pilotage.»

bation de la nomination du directeur général; par ailleurs, le Conseil d'État exerce la surveillance sur l'établissement et définit des conventions d'objectifs [2]; → le conseil d'administration, composé de 20 membres, dont 9 issus du monde politique, qui est l'autorité supérieure de l'établissement, sous réserve des compétences des deux autres acteurs précités; → le conseil de direction, composé de cinq membres du conseil d'administration, dont le président et le vice-président, qui a pour attribution notamment de pourvoir à l'exécution des décisions du conseil d'administration et de préparer les délibérations du conseil d'administration; → le directeur général assume la direction de l'établissement. Il exécute les décisions du conseil d'administration et reçoit ses instructions du président du conseil d'administration.

De plus, dans le cadre de la concession d'exploitation déléguée par l'Office fédéral de l'aviation civile (OFAC), Genève Aéroport s'inscrit dans la stratégie suisse en matière d'infrastructure aérienne afin de répondre à la demande de trafic aérien.

Une telle structure nécessite, cependant, que la répartition des rôles et des compétences, notamment entre le conseil d'administration, le conseil de direction et le directeur général soit précisée. Genève Aéroport a ainsi édicté un règlement de gouvernance afin de mieux cadrer les attributions entre les différentes autorités, tout en précisant le rôle et les compétences de chacun des différents organes:

→ les tâches déléguées au conseil de direction afin de cadrer son rôle et ses compétences en matière de décisions et de communication auprès du conseil d'administration in cor-

pore. Cela permet par ailleurs d'éviter d'avoir un conseil d'administration à deux vitesses;

→ la communication des procès-verbaux des séances du conseil de direction aux autres membres du conseil d'administration, entraînant une information homogène entre les membres du conseil d'administration;

→ la constitution et le fonctionnement de commissions ou de délégations du conseil d'administration pour traiter de manière adéquate les différents aspects stratégiques et opérationnels de l'activité de l'entité, tout en précisant les membres et collaborateurs devant y participer.

3.2 La stratégie de développement. De manière générale, au sein de l'administration publique un plan directeur ou un plan d'action présente les intentions du pouvoir exécutif liées à une politique publique et sert également d'instrument de pilotage. Au sein de Genève Aéroport, un plan directeur est établi en moyenne tous les cinq ans pour répondre aux besoins futurs en matière de flux passagers et pour recenser l'ensemble des besoins en investissement pour les 10 à 15 prochaines années. Ce travail analyse les différentes capacités de l'aéroport en termes de piste, d'accueil des avions, de flux passagers et de besoin des usagers. Le plan couvre à la fois des travaux de rénovation des infrastructures existantes et de nouvelles réalisations.

Ce plan, élaboré par la direction générale, fait l'objet d'une validation de la part du conseil d'administration.

Un tel plan, engageant le conseil d'administration sur l'ensemble des projets, doit être suffisamment précis et complet. Les contraintes financières, politiques ou environnementales doivent être clairement décrites afin que le conseil puisse décider en connaissance de cause. Dans ce sens, le conseil d'ad-

«Au sein de Genève Aéroport, un projet est défini comme majeur lorsque le montant d'investissement dépasse le seuil de CHF 20 millions.»

ministration Genève Aéroport, en collaboration avec la direction, a établi une planification directrice et les documents de présentation associés intégrant l'ensemble des éléments relatifs aux projets d'investissement.

Ainsi, pour chaque projet majeur, il est désormais systématiquement indiqué:

→ les options architecturales ou techniques possibles; → l'incidence des options en termes de charges de maintenance et d'exploitation; → les aspects financiers liés à la réalisation de ces projets que ce soit en termes d'investissement (plan financier) mais également de charges de fonctionnement (ressources internes); → les risques liés à la conception et à la réalisation de ces investissements.

La communication de Genève Aéroport sur ces projets d'investissement a également été adaptée en conséquence.



PHILIPPE CANAL,
RESPONSABLE
PLANIFICATION
STRATÉGIQUE,
COORDINATION PROJETS ET
ACHATS, GENÈVE
AÉROPORT, GENÈVE

3.3 La notion de projet majeur. Au sein de la planification stratégique développée par une entité, certains projets peuvent avoir un rôle spécifique et un impact significatif dans l'atteinte des objectifs. De ce fait, ces projets qui pourraient être qualifiés de «majeurs» doivent pouvoir être pilotés et suivis d'une manière spécifique et renforcée. Un projet dit «majeur» peut correspondre à plusieurs aspects: impact stratégique et politique, incidence médiatique, montants financiers, multiplicité des parties prenantes (internes et externes), nécessité d'une coordination avec d'autres projets, etc.

Au sein de Genève Aéroport, un projet est défini comme majeur lorsque le montant d'investissement dépasse le seuil de CHF 20 millions. Cependant, certains projets ayant un ca-

«Au sein de la planification stratégique développée par une entité, certains projets peuvent avoir un rôle spécifique et un impact significatif dans l'atteinte des objectifs.»

ractère de visibilité importante vis-à-vis des utilisateurs et présentant un budget inférieur à CHF 20 millions peuvent également être qualifiés de projets majeurs.

Ce type de projets doit bénéficier d'un processus de décision approprié et d'un pilotage et suivi renforcés. Même si ces projets majeurs suivent en général des normes établies, comme les normes de la société Suisse des ingénieurs et des architectes (SIA) [3], des points de validation, d'arbitrage et de contrôle doivent être mis en œuvre de façon rigoureuse aux différentes étapes clés (définition des objectifs, études préliminaires, étude de projet, appels d'offres, réalisation, exploitation).

Genève Aéroport a modifié sa méthodologie de gestion de projet afin de tenir compte de ces spécificités de validation pour les projets majeurs. Cela a permis de définir le rôle des différentes instances (préavis de la commission ad hoc du conseil d'administration, validation du conseil d'administration) et des étapes (avant-projet, crédit de construction, suivi). Cela permet aux instances supérieures de l'entité de valider les choix retenus à des étapes clés. Enfin, le rôle des différentes instances de validation intervenant au cours de la vie de projet doit également être précisé, tout comme l'information à communiquer.

3.4 L'organisation mise en place pour les projets majeurs. Au sein d'une entité, la planification, la coordination et le suivi des projets peuvent être réalisés au sein de plusieurs directions. Les chefs de projets sont souvent répartis dans les différents services. Ce type d'organisation fonctionne très bien pour des projets de tailles raisonnables mais n'est plus adapté à des projets majeurs demandant de lourds investissements, un processus de décision complexe et une implication transversale de multiples acteurs.

Genève Aéroport a mis en place une nouvelle organisation en pôles d'activités et unités de soutien qui a conduit notam-

TÉMOIGNAGE DE M. PHILIPPE CANAL, RESPONSABLE PLANIFICATION STRATÉGIQUE, COORDINATION PROJETS ET ACHATS, GENÈVE AÉROPORT

Pour faire face à l'évolution de ses infrastructures, Genève Aéroport a dû compléter ou mettre en place au cours des dernières années tous les éléments nécessaires à une bonne gestion des portefeuilles de projets et à une bonne gestion des projets dont notamment:

- des ressources formées;
- des processus clairs et optimaux;
- une bonne compréhension des responsabilités de chacun;
- et une gouvernance de projets adaptée.

Ces solutions ont été établies en interne selon les choix de la direction, les bonnes pratiques et en s'appuyant sur nos forces dont notamment les compétences de nos équipes projets. Elles ont été imaginées, éprouvées, validées et mises en place grâce à la synergie de tous les services concernés. Cette démarche nous a permis, notamment, de finaliser dans un court délai notre système de gouvernance et renouveler notre planification directrice 2030.

La Cour des Comptes a participé à ces évolutions à plus d'un titre: tout d'abord en soulignant à tous les niveaux de gouvernance de Genève Aéroport, l'importance de la gestion des projets, notamment pour les projets majeurs, mais aussi en nous aidant à identifier les actions d'amélioration les plus pertinentes, à définir une organisation efficace et à dédier dans la durée les ressources nécessaires pour atteindre les objectifs que nous nous sommes fixés.

Sur ses bases saines et contrôlées, nous continuons à développer nos outils et à gagner constamment en maturité de gestion de projets.

L'ensemble de nos projets est développé par nos équipes sur ces bases y compris les projets plus stratégiques pour l'avenir de l'aéroport comme l'aile est, le nouveau système de tri-bagages (BLC) et Cap 2030, notre future aéroport.

ment à la création au sein de la direction infrastructure d'un département dédié aux grands projets. De même, la direction générale s'est dotée d'un état-major composé notamment d'une structure de planification et de coordination des projets (PMO). En parallèle, une stratégie en matière de gestion des ressources humaines des chefs de projets a été définie. Une grille d'analyse des compétences existantes et requises a été établie et le rattachement hiérarchique des chefs de projets a été revu.

Par ailleurs, pour chaque projet majeur, une organisation spécifique a été retenue afin de mieux tenir compte de la complexité de ce type de projet. Pour cela, une attention particulière sera portée sur:

→ les compétences et expériences nécessaires du chef de projet (débutant, expérimenté); → le rattachement hiérarchique permettant d'assurer une indépendance entre le projet et les parties prenantes (métier: utilisateur ou exploitant); → la structure d'équipe et les compétences nécessaires à ce type

«Cette méthodologie de gestion de projet s'accompagne d'outils et de modèle de documentation visant à faciliter le pilotage et à harmoniser les pratiques.»

de projet: management d'équipe, pilotage de sujets complexes, techniques, métier, contrôle de gestion, analyse des risques, juridique; → la disponibilité des membres de l'équipe projet et des autres collaborateurs pouvant être impliqués ou sollicités en cours de projet.

Enfin, les projets majeurs bénéficient d'un plan de charge complet recensant l'ensemble des collaborateurs impliqués aux différentes étapes. Cela permet d'avoir sur toute la durée du projet une visibilité sur la charge d'activité et les éventuels nouveaux besoins en collaborateurs.

3.5 La gestion des projets majeurs. La gestion de projet ou conduite de projet fait généralement appel à une méthodologie mise en œuvre afin que le projet soit livré de manière conforme aux attentes du client/utilisateur, dans les conditions de délais et de coûts prévues initialement. La gestion de projet a pour objectif d'assurer une bonne coordination entre les acteurs impliqués et les activités à réaliser dans un souci d'efficacité et de rentabilité. Le choix d'une méthodologie de gestion de projet est un atout permettant à l'ensemble des acteurs de mener conjointement le projet organisé selon des règles clairement établies. Cette méthodologie de gestion de projet s'accompagne d'outils et de modèle de documentation visant à faciliter le pilotage et à harmoniser les pratiques. Cela est d'autant plus important lorsqu'on a recours à différents mandataires externes possédant leur propre méthode.

Généralement, la méthodologie de gestion de projet est accompagnée d'une application au sein du système d'information. Cela permet de gérer sous forme de «workflow» l'ensemble des documents utiles tout au long des différentes étapes du projet et de recenser les étapes de décision et de validation.

Genève Aéroport utilise une méthodologie de gestion de projets dénommée «management par projet» (MPP), développée en interne et basée sur les étapes des normes SIA. Cela permet de gérer sous forme de «workflow» l'ensemble des actions à réaliser et de transmettre les documents associés tout au long du projet.

Cette méthodologie a été complétée afin de préciser notamment:

→ la fonction/notion «d'utilisateur et d'exploitant»; le rôle et l'implication de cette fonction ont également été clarifiés

pour l'ensemble des étapes clés du projet (l'expression du besoin, la validation de l'avant-projet, la validation des études et la réception); → la mise en œuvre d'un plan de charge recensant l'ensemble des besoins en collaborateurs internes à l'entité; → les éléments relatifs à la gestion financière du projet, notamment en termes de suivi et de comparaison budgétaire, sur base d'un modèle de controlling financier; → le processus d'élaboration des appels d'offres intégrant notamment la validation de tous les appels d'offres ouverts et sélectifs par un Comité d'Analyse et de Conseil des Appels d'Offres.

4. CONCLUSION

Afin de faire face à des enjeux stratégiques de plus en plus critiques et à une croissance importante de leurs activités, certaines entités publiques se doivent de s'adapter et de mener de lourds projets d'infrastructures. Cela nécessitera un système de gouvernance adapté à ce type de projet et passera notamment par:

→ la mise en œuvre d'un *règlement de gouvernance* pour que le conseil d'administration soit en mesure d'exercer ses attributions de manière adéquate. Il en va de même avec le renforcement attendu du processus de décision et de validation des projets majeurs d'infrastructure; → l'établissement d'un véritable *plan de développement* complet et aligné sur les objectifs à atteindre. Il intégrera les axes stratégiques, les lignes directrices en matière de développement et d'infrastructures ainsi que les moyens financiers, humains et techniques nécessaires à l'atteinte des objectifs fixés. Une «feuille de route» précise et acceptée par l'ensemble des parties prenantes avant

«Afin de faire face à des enjeux stratégiques de plus en plus critiques et à une croissance importante de leurs activités, certaines entités publiques se doivent de s'adapter et de mener de lourds projets d'infrastructures.»

de s'engager dans des investissements importants peut constituer un gage de réussite; → une *organisation* en matière de coordination et de gestion des projets majeurs adaptée à l'ampleur et à l'importance des projets à mener. ■

Notes: 1) L'«Aile Est» est une extension du terminal de Genève Aéroport dédiée aux vols intercontinentaux. 2) Ce document définit des objectifs en ce qui concerne le développement des infrastructures, le développement du trafic aérien, l'environnement social, la sécurité et migration et la structure financière. 3) La Société suisse des ingénieurs et des architectes SIA est l'association professionnelle de référence des spécialistes de la construction, de la technique et de l'environnement. La SIA est à l'origine de règles nationales reconnues et incontournables pour l'art de bâtir en Suisse. Source: <http://www.sia.ch/fr/services/sia-norm/>.