JEAN-CLAUDE VENIN BRUNO REIX

AUDIT DE PROJETS TRANSFRONTALIERS

Des projets et la construction d'infrastructures de transports communes entre deux pays

Certains cantons se sont lancés dans des projets d'envergure avec la construction d'infrastructures de transport à l'échelle d'une agglomération allant au-delà des simples frontières cantonales. L'audit de ce type de projet peut s'avérer très complexe étant donné le nombre de parties prenantes et la typologie des risques à couvrir. Les auteurs proposent un retour d'expérience de l'audit récent mené par la Cour des comptes sur l'extension des lignes de tramway au sein du Grand Genève.

1. INTRODUCTION

Du fait de la particularité de son positionnement géographique, le canton de Genève est parfois confronté à la réalisation de projets transfrontaliers allant au-delà de son unique compétence. La gestion de ce type de projet doit faire face à de nombreuses problématiques politiques, stratégiques, financières, opérationnelles et techniques. Comment mettre en place une gouvernance et une gestion de projets transfrontaliers permettant de tenir compte d'une multitude d'acteurs et des spécificités de deux pays? Comment s'assurer que les objectifs du projet répondent à une vision commune et débouchent sur une solution satisfaisant l'ensemble des parties prenantes? Comment s'assurer de la pérennité des financements de ces projets pouvant durer plusieurs dizaines d'années?

La Cour s'est interrogée sur ces points dans le cadre d'un audit du projet de construction de lignes de tramway transfrontalières entre le canton de Genève et la France. Les auteurs présentent ci-après les enjeux principaux qu'il est nécessaire de considérer pour la réalisation de ce type d'audit.

2. RAPPEL CONTEXTUEL

Avec plus d'un million d'habitants et plus de 500 000 emplois, le territoire du Grand Genève, composé de 212 communes sur 2000 km [2], est l'un des plus dynamiques d'Europe.

Le Grand Genève, c'est:

- → deux pays: la Suisse et la France;
- → deux cantons suisses: Genève et Vaud;
- → deux départements français: l'Ain et la Haute-Savoie.

La coopération transfrontalière dans ce bassin de vie se construit depuis 1973.

Depuis les années 90, les orientations politiques en matière d'environnement ont poussé les instances publiques à favoriser des modes de transport plus respectueux de l'environnement. Les transports collectifs comme la mobilité douce, le Léman express ou les lignes de tramway sont devenus une priorité permettant de limiter un trafic routier trop important.

Dans le cadre de la loi sur les transports collectifs et du projet d'agglomération, il a été décidé de construire quatre lignes transfrontalières de tramway. Ces projets représentent un investissement de plus de CHF 600 millions et devraient se réaliser entre 2018 et 2030.

Ces lignes viendront compléter le réseau genevois en prolongeant les lignes existantes, au-delà de la frontière vers les départements français de l'Ain et de la Haute-Savoie. Ces projets s'inscrivent dans le développement des agglomérations voulu par la Confédération et bénéficient ainsi d'un cofinancement fédéral.



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



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

AUDIT EN GÉNÉRAL AUDIT DE PROJETS TRANSFRONTALIERS

3. L'AUDIT DES PROJETS TRANSFRONTALIERS D'EXTENSION DES LIGNES DE TRAMWAY

La gestion de projets transfrontaliers est confrontée aux difficultés d'atteindre un objectif commun avec une multitude d'acteurs pouvant avoir des intérêts et avis divergents. De même, cette gestion est rendue extrêmement complexe par les différences territoriales qui peuvent exister sur un plan politique, réglementaire, culturel et technique.

Ainsi, il a été nécessaire, dans l'audit mené par la Cour, de tenir compte des enjeux suivants:

- → enjeux politiques et stratégiques,
- → enjeux de gouvernance transfrontalière,
- → enjeux financiers,
- → enjeux opérationnels et techniques.

Ce type d'audit de projet peut également obliger l'auditeur à aller au-delà de son périmètre habituel d'investigation afin de courir les vrais risques. Dans le cas de l'audit des projets transfrontaliers d'extension des lignes de tramway, il a été nécessaire de considérer l'ensemble des parties prenantes du

«Ce type d'audit de projet peut également obliger l'auditeur à aller au-delà de son périmètre habituel d'investigation afin de courir les vrais risques.»

projet. Des échanges ont ainsi eu lieu avec le département fédéral de l'aménagement du territoire et avec les instances de décisions françaises afin de cerner plus précisément les enjeux réels de ces projets et de comprendre les interactions et les interdépendances entre les acteurs.

3.1 Enjeux politiques et stratégiques. La construction de lignes de tramway s'inscrit dans une volonté politique cantonale, mais également fédérale, de développer des modes de transport plus respectueux de l'environnement. Cela se traduit par la mise en œuvre de plusieurs politiques publiques et l'élaboration de plans directeurs à moyen et long terme. Ainsi, un plan directeur cantonal (PDCn) 2030 a été adopté par le Grand Conseil le 20 septembre 2013 et approuvé par le Conseil fédéral le 29 avril 2015. Ce plan décline les actions à mener en lien avec les politiques publiques en matière de mobilité et d'environnement.

Par ailleurs, inscrits depuis des années dans une logique d'agglomération, le canton de Genève et les collectivités territoriales limitrophes de la France et du canton de Vaud ont élaboré un programme d'agglomération commun régissant notamment les lignes directrices en matière de mobilité et d'environnement

De même, pour la partie française, il a été élaboré un schéma de cohérence territoriale, qui est un document d'urbanisme déterminant, à l'échelle de plusieurs communes, un projet de territoire visant à mettre en cohérence l'ensemble des politiques sectorielles, notamment en matière d'habitat,

de mobilité, d'aménagement commercial, d'environnement et de paysage.

L'auditeur se doit ainsi d'analyser les différents éléments stratégiques qui sous-tendent les projets d'extension des lignes de tramway afin d'en comprendre l'origine, les fondements et d'en apprécier la cohérence.

De même, il est important que la dimension politique de ce type de projet soit considérée. Les enjeux politiques sont forts en matière de mobilité et peuvent diverger d'un pays à l'autre, voire d'une collectivité à l'autre au sein d'un même pays. Ces éléments peuvent avoir une incidence forte en termes de planification stratégique, mais également en matière de délais de décision et de réalisation.

Les sensibilités politiques des différents représentants des collectivités de l'agglomération sont rarement identiques. Il faut ainsi composer avec les avis des uns et des autres, tout en s'assurant de l'avancement des projets vers un objectif commun. De même, le processus de décision politique peut être très différent d'un pays à l'autre. À titre d'exemple,

- → les collectivités françaises disposent d'une même majorité (délibérative) durant les quatre années de législatif;
- → le canton de Genève doit soumettre l'ensemble des investissements, ainsi que son budget annuel, au vote du Grand Conseil et potentiellement au vote populaire.

Enfin, la construction d'infrastructures en Suisse est soumise à des voies de recours. Ces éléments exogènes au projet peuvent avoir une incidence importante sur les délais de mise en œuvre, voire occasionner une modification de fond du tracé d'une ligne. À titre d'exemple, sur la simple ligne entre Genève et Saint-Julien-en-Genevois, plus de 260 recours de tiers ont été déposés. Côté français, la déclaration d'utilité publique permet de prendre possession (procédure d'expropriation) du territoire devant accueillir les futures infrastructures. Cela doit cependant être fait dans un délai défini.

Dans un contexte éminemment politique, l'auditeur se doit malgré tout de rester focalisé sur les éléments probants existant en matière de cadrage et d'organisation des projets. Cependant, la dimension politique de ce type de projet ne

«De même, il est important que la dimension politique de ce type de projet soit considérée. Les enjeux politiques sont forts en matière de mobilité et peuvent diverger d'un pays à l'autre.»

doit pas être négligée, car elle a généralement une grande influence sur le contenu et les délais de réalisation des travaux.

3.2 Enjeux de gouvernance transfrontalière. La coopération transfrontalière dans ce bassin de vie se construit depuis 1973, date de la création du comité régional franco-genevois (CRFG). Celui-ci a laissé place, en 2013, à un groupement local de coopération transfrontalière (GLCT), nommé Grand Genève.

410 EXPERT FOCUS 2019|5 🗇

AUDIT EN GÉNÉRAL

La gouvernance de l'agglomération du Grand Genève est ainsi organisée autour de ce GLCT, entité juridique de droit public suisse dont le siège est à Genève, qui lie depuis 2013 huit partenaires (le canton de Genève, la Ville de Genève, le Conseil régional du district de Nyon, le Pôle métropolitain du Genevois français, le département de la Haute-Savoie, le dé-

«L'auditeur a dû s'assurer de la prise en compte de tous ces éléments qui peuvent avoir une forte incidence sur le délai et le budget du projet.»

partement de l'Ain, la Région Auvergne-Rhône-Alpes) et deux membres associés (l'État français et la Confédération suisse). Une assemblée à 24 voix (12 suisses et 12 françaises) et un bureau rassemblant toutes les parties conduisent les opérations.

Dans le cadre de ce groupement du Grand Genève, il a notamment été signé trois chartes d'engagement successives en 2007, 2012 et 2016 pour le projet d'agglomération. Cela a permis de définir au niveau de l'agglomération les lignes directrices en matière de mobilité, et notamment de développement de lignes transfrontalières de tramway. Une équipe dédiée au projet d'agglomération a également été créée afin d'assurer la coordination au sein du Grand Genève.

Au niveau cantonal, le canton s'est doté de plusieurs instances de décision lui permettant de traiter de façon stratégique et opérationnelle tout élément ayant trait à la mobilité et au développement de lignes de tramway. Le Conseil d'État garantit le pilotage stratégique, les départements et les directions métiers assurent la gestion transversale et opérationnelle des projets.

Enfin, pour chaque projet d'extension de lignes de tramway, une organisation spécifique est mise en place avec classiquement un chef et une équipe projet, un comité de pilotage et un comité opérationnel.

L'audit a dû ainsi analyser le rôle et les responsabilités des différentes instances de gouvernance existantes au sein de l'agglomération et au niveau cantonal. Il a fallu apprécier dans quelle mesure les instances de décision et les outils à disposition permettaient de garantir un niveau adéquat de gouvernance. Il a été crucial de s'assurer de la participation et de l'implication effective de tous les acteurs au sein de ces instances afin d'aboutir à des choix et à des décisions communes et partagées.

3.3 Enjeux financiers. Le financement de projets très importants comme la construction de lignes de tramway reste un des éléments les plus critiques à gérer par les différentes parties prenantes. En effet, les collectivités impliquées se doivent de trouver les sources de financement répondant à la fois aux montants élevés à investir, mais également au calendrier des projets. Certains financements peuvent être limités dans le temps ou conditionnés par la réalisation des ouvrages dans un délai défini.

À titre d'exemple, dans le cadre du projet d'extension de la ligne de tramways entre Genève et Saint-Julien-en-Genevois, le financement a été assuré de différentes façons.

Tout d'abord, ce projet s'inscrit dans le développement du projet d'agglomération du Grand Genève. Cela permet d'obtenir, sous conditions, un cofinancement de la part de la Confédération. Tous les quatre ans, les cantons et leurs agglomérations peuvent solliciter la Confédération pour une participation financière aux différents projets inclus dans le programme d'agglomération. En fonction de la qualité des dossiers et de la capacité à réaliser les travaux engagés, la Confédération octroie un pourcentage de cofinancement des objets proposés. Ainsi, à titre d'exemple, la construction de la ligne de tramway entre Genève et Saint-Julien-en-Genevois a obtenu une participation financière de la Confédération de plus de CHF 80 millions.

Le cofinancement fédéral ne couvre qu'une partie des investissements, soit environ 35 à 40% du montant total initialement prévu. Aussi, chaque maître d'ouvrage se doit de trouver les financements complémentaires. Le canton de Genève a dû ainsi déposer auprès des députés un projet de loi de financement permettant de couvrir la partie des travaux non couverte par la Confédération.

La réalisation du projet au niveau cantonal dépendait aussi de l'avancée de celui côté français. La Cour a dû ainsi s'assurer AUDIT EN GÉNÉRAL AUDIT DE PROJETS TRANSFRONTALIERS

dans son audit de la capacité réelle du maître d'ouvrage français à financer sa partie des travaux. Dans le cas contraire, le projet côté genevois aurait pu être remis en question, tout comme le cofinancement fédéral.

De son côté, le maître d'ouvrage français a dû composer avec plusieurs sources de financement. L'État français dans le cadre du Grenelle de l'environnement, l'Union européenne, le département de la Haute-Savoie et la communauté de communes du Genevois.

L'audit a dû ainsi s'assurer de la capacité de tous les acteurs à financer sur la période du projet les travaux à réaliser. Il a également été important de s'assurer que les financements préalablement obtenus, notamment de la part de la Confédération, allaient pouvoir être utilisés dans les délais impartis et ne pas être perdus.

3.4 Enjeux opérationnels et techniques. La gestion opérationnelle de ce type de projet est très complexe en raison du nombre important d'acteurs impliqués, le périmètre de compétence de chacun des acteurs et la prise en compte de la réglementation pouvant diverger d'un pays à l'autre. La réalisation d'un projet unique, mais mené de manière distincte sur deux territoires, nécessite la mise en place d'une forte collaboration.

Les acteurs du projet doivent s'organiser afin d'œuvrer chacun respectivement sur leur propre périmètre d'intervention tout en contribuant à l'objectif global et commun du projet. Des collaborations plus poussées peuvent aussi s'envisager. Par exemple, une convention de coopération transfrontalière a été mise en place en vue des études de projet de la ligne Genève Saint-Julien-en-Genevois. Cela a permis de réaliser conjointement un appel d'offres et de mandater un groupement pluridisciplinaire (soit la maîtrise d'œuvre) pour les prestations relatives à l'étude et au suivi de la réalisation.

Ce type de projet doit également faire face à des contraintes techniques qui peuvent être différentes d'un pays à l'autre (écartement des voies ferrées, électrification, etc.). Il est important que ces éléments puissent être pris en compte très en amont dans la conception du projet.

Dans le cadre de la ligne entre Genève et Saint-Julien-en-Genevois, l'équipe projet a dû également réfléchir au modèle d'exploitation à retenir pour ce type de lignes transfronta-lières. Le choix du fournisseur des tramways et de l'exploitant des lignes devait répondre à la réglementation suisse, mais également européenne relative aux marchés publics. Enfin,

il a été nécessaire de se mettre d'accord aussi sur les modalités d'intervention des deux côtés de la frontière pour les interventions d'urgence, la maintenance et l'entretien des lignes.

La difficulté de ces projets réside aussi dans la place structurante que peut avoir une nouvelle ligne de tramway en matière d'aménagement du territoire. En effet, les collectivités profitent souvent de ces nouvelles infrastructures pour repenser l'aménagement urbain et routier. De nouveaux quartiers sont développés et de nouveaux accès sont créés tout autour de la ligne de tramway qui devient ainsi un axe fort de mobilité et, plus largement, de vie. Ainsi se crée une multitude de projets connexes devant à terme constituer une infrastructure globale au service de la population. L'équipe projet doit s'assurer de la cohérence de l'ensemble, notamment en termes de calendrier et d'interconnexion. Rien ne sert d'avoir un nouveau quartier d'habitation si l'arrêt de tramway prévu est reporté de plusieurs mois, voire années.

L'auditeur a dû s'assurer de la prise en compte de tous ces éléments qui peuvent avoir une forte incidence sur le délai et le budget du projet. Il était important que tous les risques soient identifiés et traités, même si chacun des acteurs n'était en charge que de sa propre partie.

Il fallait aussi vérifier que les contraintes des uns étaient bien connues et prises en compte par les autres acteurs dans la programmation des travaux. À titre d'exemple, il a été nécessaire de s'assurer que la priorisation des projets et la gestion des nombreux recours par la partie genevoise avaient été intégrées par l'équipe française dans la réalisation de ses propres travaux.

4. CONCLUSION

La réalisation d'un audit de projets transfrontaliers est souvent rendue complexe par la typologie des risques à couvrir et le nombre important de parties prenantes. De même, l'auditeur ne doit pas hésiter à élargir le champ de ses investigations afin d'avoir la vue la plus large possible des enjeux réels de ce type de projet. En effet, les interactions entre les différents acteurs sont telles qu'il est nécessaire de bien comprendre les intérêts et les contraintes des uns et des autres pouvant influencer la gestion globale du projet.

Enfin, il est très important de considérer à bon escient les aspects politiques de ce type de projet devant déboucher, dans une agglomération genevoise en plein essor économique et démographique, sur des mutations territoriales importantes et un changement des habitudes en matière de mobilité.

412 EXPERT FOCUS 2019|5 🗇