

COUR DES COMPTES

RAPPORT N°141

OCTOBRE 2018

AUDIT DE LÉGALITÉ ET DE GESTION

**GOUVERNANCE ET GESTION DES LIGNES
TRANSFRONTALIÈRES DE TRAMWAY**

ÉTAT DE GENÈVE

LA COUR DES COMPTES

La Cour des comptes est chargée du contrôle indépendant et autonome des services et départements de l'administration cantonale, du pouvoir judiciaire, des institutions cantonales de droit public, des organismes subventionnés ainsi que des institutions communales. Elle a également pour tâche l'évaluation des politiques publiques et assure la révision des comptes de l'État.

La Cour des comptes vérifie d'office et selon son libre choix la **légalité** des activités et la **régularité** des recettes et des dépenses décrites dans les comptes, et s'assure du **bon emploi** des crédits, fonds et valeurs gérés par les entités visées par ses missions. La **Cour des comptes** peut également évaluer la **pertinence**, l'**efficacité** et l'**efficience** de l'action de l'État. Elle organise librement son travail et dispose de larges moyens d'investigation. Elle peut notamment requérir la production de documents, procéder à des auditions, à des expertises, se rendre dans les locaux des entités concernées.

Le **champ d'application** des missions de la Cour des comptes s'étend aux entités suivantes :

- L'administration cantonale comprenant les départements, la chancellerie d'État et leurs services ainsi que les organismes qui leur sont rattachés ou placés sous leur surveillance ;
- Les institutions cantonales de droit public ;
- Les entités subventionnées ;
- Les entités de droit public ou privé dans lesquelles l'État possède une participation majoritaire, à l'exception des entités cotées en bourse ;
- Le secrétariat général du Grand Conseil ;
- L'administration du pouvoir judiciaire ;
- Les autorités communales, les services et les institutions qui en dépendent, ainsi que les entités intercommunales.

Les **rapports** de la Cour des comptes sont rendus **publics** : ils consignent ses observations, les conclusions de ses investigations, les enseignements qu'il faut en tirer et les recommandations conséquentes. La Cour des comptes prévoit en outre de signaler dans ses rapports les cas de réticence et les refus de collaborer survenus au cours de ses missions.

La Cour des comptes publie également un **rapport annuel** comportant la liste des objets traités, celle de ceux qu'elle a écartés, celle des rapports rendus avec leurs conclusions et recommandations et les suites qui y ont été données. Les rapports restés sans effet ni suite sont également signalés.

Vous pouvez participer à l'amélioration de la gestion de l'État en prenant contact avec la Cour des comptes. Toute personne, de même que les entités comprises dans son périmètre d'action, peuvent communiquer à la Cour des comptes des faits ou des pratiques qui pourraient être utiles à l'accomplissement des tâches de cette autorité.

Prenez contact avec la Cour par téléphone, courrier postal ou électronique.

Cour des comptes – Route de Chêne 54 - 1208 Genève
tél. 022 388 77 90
<http://www.cdc-ge.ch/>

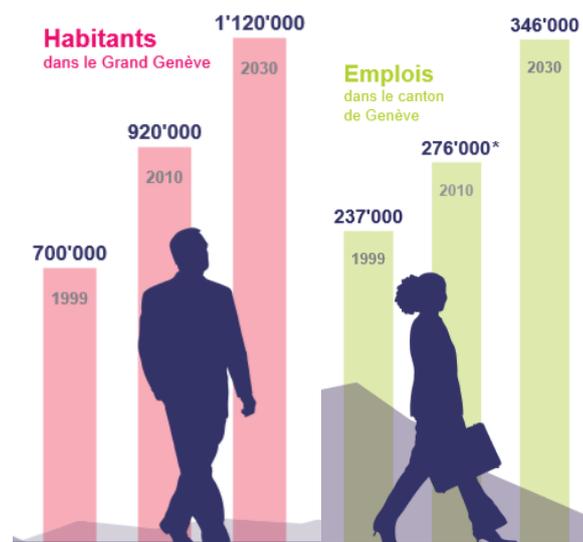
SYNTHÈSE

Le contexte général

Le 9 octobre 2018, les autorités suisses et françaises inaugureront la jonction des premiers rails du nouveau tramway qui reliera Annemasse à Genève dès décembre 2019. Cette ligne existait déjà au siècle dernier ; mise en service en 1883, elle avait été détruite en 1958. Le canton comptait au début du 20^{ème} siècle quinze lignes de tramway dont quatre transfrontalières. Les tramways ont laissé progressivement la place à la route et à la voiture. Près de 60 ans plus tard, les lignes transfrontalières de tramway font leur retour !

Cette ligne n'est que le début de plusieurs chantiers d'importance appelés à se réaliser en exécution du projet d'agglomération du Grand Genève. Au total, quatre lignes transfrontalières de tramway sont prévues à plus ou moins long terme reliant Genève aux villes françaises d'Annemasse, de Saint-Julien-en-Genevois, de Ferney-Voltaire et de Saint-Genis-Pouilly. Les investissements, pour la partie suisse, s'élèveront à plus de 600 millions F, dont près de 300 millions pour la ligne 15 entre Genève et Saint-Julien-en-Genevois.

Par ailleurs, une augmentation de la population de plus de 100'000 habitants et de plus de 70'000 emplois sur le canton est prévue à l'horizon 2030. Cela engendrera une augmentation de la demande de mobilité dans toute l'agglomération de plus de 350'000 déplacements supplémentaires à gérer chaque jour.



La problématique et les enjeux

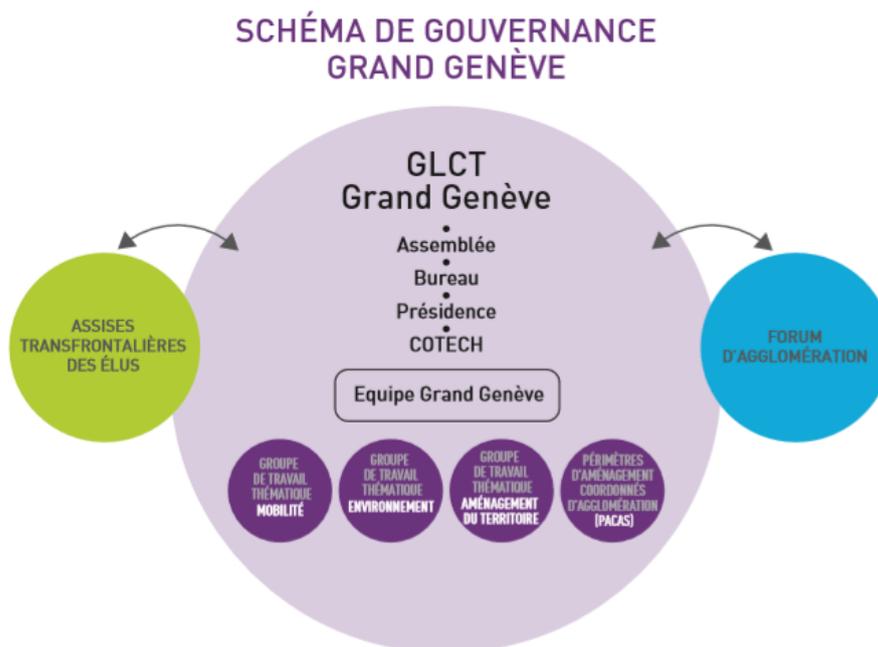
L'ampleur des enjeux de développement de lignes transfrontalières de tramway tant stratégiques, politiques qu'opérationnels est évidente. Le montant des investissements est quant à lui très élevé, ce qui rend primordiale la participation financière de la Confédération. Le nombre important d'acteurs concernés par ces projets transversaux et structurants rend complexes leur pilotage et le respect des délais et des budgets. La communication et la concertation entre les parties prenantes, notamment transfrontalières, sont majeures et nécessitent une excellente coordination.

Au vu des risques encourus par le canton et plus largement par l'agglomération du Grand Genève, la Cour a souhaité mener un audit de ce type de projets. Il s'est agi d'apprécier le cadre de gouvernance et le processus de décision en matière d'investissement pour ces lignes de tramway transfrontalières, tant sous l'angle de la conformité que du bon usage des deniers publics.

Les éléments relevés par la Cour

Le développement de lignes transfrontalières de tramway s'inscrit non seulement dans une stratégie cantonale en matière de mobilité mais répond également à une logique d'agglomération transfrontalière (le Grand Genève). Ce développement doit d'une part respecter le cadre légal fédéral et cantonal et, d'autre part, tenir compte des exigences et enjeux de l'agglomération et des pays qui la composent.

La politique globale de la mobilité, la coordination de la planification et sa mise en œuvre sont régies par un ensemble de lois, dont la loi sur la mobilité et la loi sur le réseau des transports publics. Par ailleurs, l'agglomération du Grand Genève s'est dotée d'instances de gouvernance et d'outils lui permettant de prendre les décisions relatives au projet d'agglomération. Le Groupement local de coopération transfrontalière (GLCT) – Grand Genève a notamment été créé, ce qui a conduit à la signature de trois chartes d'engagement successives en 2007, 2012 et 2016 pour le projet d'agglomération. De même, le canton a défini 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 et la délégation aux transports, à l'aménagement et au transfrontalier (DELTA) garantissent le pilotage stratégique, tandis que la plateforme interdépartementale (PFI) et les directions métiers assurent la gestion transversale et opérationnelle des projets.



Le programme d'agglomération Grand Genève bénéficie également d'un cofinancement fédéral de certaines mesures, dont des lignes de tramway transfrontalières. L'acceptation populaire en février 2017 du fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération (FORTA) garantit désormais une pérennité des fonds engagés par la Confédération pour accompagner sur le long terme le développement des projets d'agglomération.

La Cour relève également la mise en place récente d'une nouvelle gouvernance en matière de gestion de projet par la mise en œuvre d'un manuel de programme pour le programme d'agglomération et au moyen d'organisation individualisée pour chaque projet de tramway.

Cependant, la Cour considère que le canton et plus largement l'agglomération du Grand Genève doivent se donner les moyens de mettre en œuvre les mesures du programme d'agglomération tel que prévu. Cela concerne notamment le développement des lignes transfrontalières de tramway. En effet,

comme relevé par la Confédération, le taux de réalisation de ces projets est très faible. À ce jour, 310 millions F de cofinancement fédéral sont encore à recevoir dans le cadre de la réalisation des mesures du PA1 et du PA2.

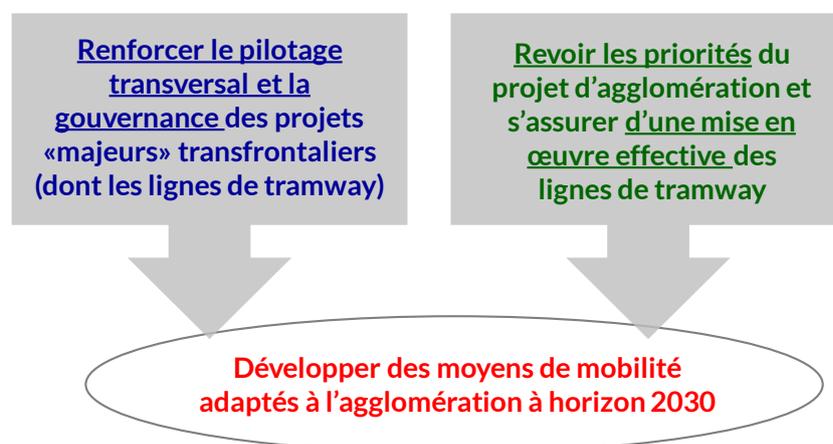


De même, la Cour constate que le pilotage des mesures les plus critiques, comme les lignes transfrontalières de tramway, est insuffisant dans sa dimension transfrontalière. En effet, étant donné les imbrications territoriales et stratégiques de ces différents projets, toutes les parties prenantes de l'agglomération du Grand Genève doivent être impliquées. La Cour note également une absence de vue complète des risques et des contraintes financières et humaines de l'ensemble des maîtres d'ouvrage impliqués sur ces projets.

Enfin, le financement cantonal de ces projets de développement des lignes de tramway n'est pas complètement assuré. Une modification des lois de financement en vigueur sera nécessaire en fonction des priorités retenues en matière de planification.

Les axes d'amélioration proposés par la Cour

La Cour propose ainsi 15 actions concrètes structurées autour de **deux axes principaux** afin de permettre de renforcer la gouvernance et de garantir la mise en œuvre des lignes transfrontalières de tramway :



En matière de pilotage transversal et de gouvernance, la Cour recommande de définir et d'identifier les projets « majeurs » du programme d'agglomération qui nécessitent une coordination renforcée et un pilotage transversal. La liste de ces projets devra être validée par la DELTA et communiquée au GLCT Grand Genève.

Pour chacun de ces projets, il faudra établir une fiche de risques, un plan de communication et définir l'organisation de pilotage à mettre en œuvre. Les enjeux et les contraintes de chaque partie prenante devront non seulement être pris en compte au lancement du projet, mais faire également l'objet d'un suivi régulier en comité de pilotage. L'équipe du projet d'agglomération doit jouer un véritable rôle de coordination des projets majeurs d'agglomération.

Dans le cadre de la stratégie de développement, la Cour recommande d'établir un programme multimodal à moyen terme, comme cela est notamment stipulé par l'article 11 de la loi sur la mobilité. Ce programme permettra d'assurer la coordination de la réalisation des projets de transport avec la programmation des développements urbains prévus dans le cadre des grands projets de développement.

Enfin, la Cour recommande de mettre à jour la méthodologie de gestion de projets de tramway en tenant compte de la démarche de manuel de programme du projet d'agglomération et de s'assurer de l'implication de l'ensemble des parties prenantes.

En matière de priorité et de mise en œuvre, la Cour recommande à la DELTA de valider les mesures prioritaires du programme d'agglomération à mettre en œuvre. La liste des mesures retenues devra être élaborée en collaboration avec les différents maîtres d'ouvrage concernés. Pour les mesures transfrontalières, cette liste sera présentée au GLCT Grand Genève pour assurer une communication et une vision d'ensemble à tous ses partenaires.

De même, au vu des chantiers à venir et des infrastructures de transport, toutes les parties prenantes doivent s'accorder quant aux objectifs de réalisation à atteindre, notamment en termes de calendrier. Cela aura une incidence directe sur la capacité financière des différents maîtres d'ouvrage à réaliser les projets, ainsi que sur la disponibilité des équipes.

En fonction des priorités et des décisions prises, le plan décennal des investissements (PDI) devra être revu, tout comme la charge et la planification des ressources humaines impliquées sur les projets. En conséquence et afin d'assurer le financement cantonal des projets de tramway, la Cour recommande également de modifier la loi sur le réseau des transports publics (LRTP).

Enfin, la Cour recommande d'adapter le processus de demande de cofinancement fédéral. Le canton et ses partenaires de l'agglomération devront travailler différemment pour la préparation d'un éventuel PA4 afin de tenir compte des attentes de la Confédération (structure du document, maturité des mesures, enjeux, réalisations).

Les dix recommandations ont été acceptées par les départements concernés, à savoir le département présidentiel, le département des infrastructures et le département du territoire.

TABLEAU DES RECOMMANDATIONS

Dans le cadre de ses missions légales, la Cour des comptes doit effectuer un suivi des recommandations émises aux entités auditées, en distinguant celles ayant été mises en œuvre et celles restées sans effet. À cette fin, elle a invité le département présidentiel, le département des infrastructures et le département du territoire à remplir le « Tableau de suivi des recommandations et actions » qui figure au chapitre 5, et qui **synthétise les améliorations à apporter** et indique leur niveau de **risque**, le **responsable** de leur mise en place, ainsi que leur **délai de réalisation**.

OBSERVATIONS DE L'AUDITE

Sauf exceptions, la **Cour ne prévoit pas de réagir aux observations de l'audité**. Elle estime qu'il appartient au lecteur de juger de la pertinence des observations formulées eu égard aux constats et recommandations développés par la Cour.

TABLE DES MATIÈRES

Liste des principales abréviations utilisées.....	8
1. CADRE ET CONTEXTE DE L'AUDIT	10
2. MODALITÉS ET DÉROULEMENT DE L'AUDIT	12
3. CONTEXTE GÉNÉRAL.....	14
3.1. Les enjeux en matière de mobilité.....	14
3.1.1. Les besoins de mobilité.....	14
3.1.2. Les modes de transport	16
3.2. L'agglomération du Grand Genève	18
3.2.1. Le principe.....	18
3.2.2. Les acteurs	19
3.2.3. Le projet d'agglomération.....	20
3.3. Cadre légal et réglementaire en matière de tramway	23
3.3.1. Lois fédérales	23
3.3.2. Lois cantonales	23
3.3.3. Autres législations.....	24
3.4. Les projets de lignes transfrontalières de tramway	25
3.4.1. Historique des lignes de tramway à Genève	25
3.4.2. Les projets en cours	26
4. ANALYSE.....	28
4.1. Stratégie de développement	29
4.1.1. Contexte	29
4.1.2. Constats	34
4.1.3. Risques découlant des constats.....	36
4.2. Processus de décision et pilotage.....	37
4.2.1. Contexte	37
4.2.2. Constats.....	42
4.2.3. Risques découlant des constats.....	45
4.3. Financement et pilotage des projets	46
4.3.1. Contexte	46
4.3.2. Constats.....	50
4.3.3. Risques découlant des constats.....	52
4.4. Organisation et gestion transfrontalière des projets de tramway.....	53
4.4.1. Contexte	53
4.4.2. Constats.....	57
4.4.3. Risques découlant des constats.....	60
4.5. Recommandation conclusive	62
5. TABLEAU DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS ET ACTIONS	75
6. DIVERS.....	86
6.1. Glossaire des risques.....	86
6.2. Remerciements	88

Liste des principales abréviations utilisées

ARE	Office fédéral du développement territorial
ARC	Association régionale de coopération du Genevois
BI	Budget d'investissement
CCG	Communauté de communes du Genevois
CERN	Centre européen pour la recherche nucléaire
CFF	Chemins de fer fédéraux suisses
COCOPA	Comité de coordination opérationnelle du programme d'agglomération
COPIL	Comité de pilotage
CRFG	Comité régional franco-genevois
DELTA	Délégation aux transports, à l'aménagement et au transfrontalier
DETA	Département de l'environnement, des transports et de l'agriculture
DF	Département des finances
DGAN	Direction générale de l'agriculture et de la nature
DGE	Direction générale de l'environnement
DGEAU	Direction générale de l'eau
DGDERI	Direction générale du développement économique, de la recherche et de l'innovation
DGGC	Direction générale du génie civil
DGT	Direction générale des transports
DI	Département des infrastructures
DT	Département du territoire
DTC	Direction des transports collectifs
DTPR	Développement des transports publics régionaux
DUP	Déclaration d'utilité publique
FORTA	Fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération
FTI	Fondation pour les Terrains industriels de Genève
GLCT	Groupement local de coopération transfrontalière
LaLAT	Loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (L 1 30)
LAT	Loi fédérale sur l'aménagement du territoire (RS 700)
LCdF	Loi fédérale sur les chemins de fer (RS 742.101)
LFInfr	Loi fédérale sur le fonds d'infrastructure pour le trafic d'agglomération, le réseau des routes nationales de même que pour les routes principales dans les régions de montagne et les régions périphériques (RS 725.13)
LGAF	Loi sur la gestion administrative et financière de l'État (D 1 05)
LITAgglo	Loi sur les infrastructures de transport issues du projet d'agglomération franco-valdo-genevois (H 1 70)
LMCE	Loi pour une mobilité cohérente et équilibrée (H 1 21)
LMob	Loi sur la mobilité (H 1 20)
LRTP	Loi sur le réseau des transports publics (H 1 50)

LSurv	Loi sur la surveillance de l'État (D 1 09)
LUMin	Loi fédérale concernant l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire et des autres moyens affectés à la circulation routière et au trafic aérien (RS 725.116.2)
OFT	Office fédéral des transports
OFROU	Office fédéral des routes
OPTA	Ordonnance du DETEC concernant les délais et le calcul des contributions à des mesures dans le cadre du programme en faveur du trafic d'agglomération
OU	Office de l'urbanisme
OUMin	Ordonnance concernant l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire et des autres moyens affectés à la circulation routière (RS 725.116.21)
PA	Projet d'agglomération
PACA	Périmètres d'aménagement coordonnés d'agglomération
PDCn	Plan directeur cantonal
PDI	Plan décennal des investissements
PFi	Plateforme interdépartementale
PRE	Département présidentiel
P+R	Parc-relais
RPGFI	Règlement sur la planification et la gestion financière des investissements (D 1 05.06)
RRTP	Règlement d'exécution de la loi sur le réseau des transports publics (H 1 50.01)
SAEF	Service des affaires extérieures
SERMA	Service de l'environnement et des risques majeurs
SIA	Société suisse des ingénieurs et architectes
TCMC	Tramway Cornavin Meyrin CERN
TPG	Transports publics genevois
ZIPLO	Zone industrielle de Plan-les-Ouates

1. CADRE ET CONTEXTE DE L'AUDIT

En 2017, au sein du Grand Genève, les premiers travaux pour une ligne de tramway transfrontalière ont vu le jour. Cette ligne reliera la douane de Moillesulaz au centre-ville d'Annemasse. Sa mise en service est prévue pour la fin de l'année 2019. Ce projet représente l'une des mesures phares du premier projet d'agglomération signé par le Grand Genève en 2007. Ce projet d'un montant d'investissement de 59 millions bénéficiera d'un cofinancement de la Confédération suisse à hauteur de 23 millions F.

Cette ligne n'est que le début de plusieurs chantiers d'importance appelés à se réaliser en exécution du projet d'agglomération du Grand Genève. En effet, au total quatre lignes transfrontalières de tramway sont prévues à plus ou moins long terme pour des investissements, pour la partie suisse, de plus de 600 millions F, dont près de 300 millions pour la ligne 15 entre Genève et Saint-Julien-en-Genevois.

L'agglomération franco-valdo-genevoise est considérée depuis 1997 comme l'échelon de planification des mesures d'aménagement du territoire. En 2018, le projet d'agglomération en est à sa troisième génération. À l'échelle cantonale, la loi sur le réseau des transports publics (LRTP, H 1 50) du 17 mars 1988 régit l'ensemble des modes de transport collectif de manière à offrir un réseau complet au service des déplacements des personnes, tant à l'intérieur du canton que dans les régions voisines.

La Cour des comptes a ainsi identifié, dans le cadre de son analyse des risques, que de tels projets présentaient des risques importants pour le canton et, plus largement, pour l'agglomération du Grand Genève. L'ampleur des enjeux tant stratégiques, politiques qu'opérationnels est en effet évidente. Le montant des investissements est quant à lui très important, ce qui rend primordiale la participation financière de la Confédération.

De même, le nombre important d'acteurs concernés par ces projets transversaux et structurants rend complexes leur pilotage et le respect des délais et des budgets.

Enfin, en matière d'agglomération, qui plus est transfrontalière, la communication et la concertation entre les parties prenantes sont majeures et nécessitent une excellente coordination.

Il appartient à la Cour de s'assurer de la régularité des comptes, de la légalité des activités ainsi que du bon emploi des fonds publics, dans le respect des principes de la performance publique. Dans ce dernier cas, le contrôle doit porter également sur la qualité de la gestion et sur l'efficacité de l'entité contrôlée (art. 40 al. 1 et 2 LSURV).

Ainsi, par lettre du 29 juin 2017 adressée au président du Conseil d'État en charge du département présidentiel (PRE) et au conseiller d'État en charge du département de l'environnement, des transports et de l'agriculture (DETA, nouvellement intitulé le département des infrastructures – DI), la Cour a communiqué sa décision d'entreprendre un audit de la gouvernance et de la gestion des lignes transfrontalières de tramway.

L'objectif principal de cet audit est de s'assurer que le cadre de gouvernance et le processus de décision en matière d'investissement pour ces lignes de tramway transfrontalières sont conformes d'un point de vue légal et correspondent à un bon emploi des deniers publics. Vu son ampleur sur territoire genevois ainsi que son état d'avancement, le projet de la ligne 15 entre Genève et Saint-Julien-en-Genevois a fait l'objet d'une analyse spécifique.

Souhaitant être la plus efficace possible dans ses travaux, la Cour examine lors de ses investigations l'ensemble des rapports d'audit préalables effectués par des tiers, tant internes qu'externes, portant sur les mêmes thématiques que le présent rapport. Dans le cas présent, la Cour a identifié un rapport d'audit spécifique sur le projet d'agglomération - « Grand Genève », finalisé par le service d'audit interne de l'État de Genève en septembre 2017, dont elle a tenu compte dans la réalisation de sa mission.

En outre, conformément à son souhait de contribuer à une coordination efficace des activités des différentes instances de contrôle actuellement à l'œuvre à l'État de Genève, la Cour a examiné la planification semestrielle des contrôles dudit service d'audit interne et l'a informé de sa mission.

2. MODALITÉS ET DÉROULEMENT DE L'AUDIT

La Cour a procédé à la récolte des informations entre les mois de novembre 2017 et juin 2018, sur la base des documents remis par les principaux acteurs concernés, ainsi qu'en menant des entretiens ciblés notamment avec :

- Le département présidentiel (PRE) :
 - o La directrice du service des affaires extérieures (SAEF) ;
 - o Le responsable du projet d'agglomération Grand Genève ;
 - o La contrôleuse de gestion du projet d'agglomération Grand Genève ;

- Le département des infrastructures (DI) :
 - o Le secrétaire général adjoint du département ;
 - o Le directeur général de la direction générale des transports ;
 - o Le directeur et des collaborateurs de la planification au sein de la direction générale des transports ;
 - o Le directeur et des collaborateurs de la direction des transports collectifs au sein de la direction générale des transports ;
 - o Le chef de service des infrastructures transports publics au sein de la direction générale du génie civil ;

- Le département du territoire (DT) :
 - o Le directeur général de l'office de l'urbanisme ;
 - o Des collaborateurs de la direction de la planification directrice cantonale et régionale au sein de l'office de l'urbanisme.

La Cour a par ailleurs rencontré le sous-directeur, ainsi qu'un collaborateur scientifique de l'office fédéral du développement territorial (ARE). La Cour s'est également entretenue avec des représentants de la chambre régionale des comptes Auvergne Rhône-Alpes (France), le chef de projet (France) du Grand Genève, directeur du genevois français – pôle métropolitain, ainsi qu'un représentant de la communauté de communes du Genevois (CCG).

Comme prévu par sa base légale, la Cour privilégie avec ses interlocuteurs une démarche constructive et participative visant à la **recherche de solutions améliorant le fonctionnement de l'administration publique**. C'est ainsi que la Cour a pu proposer aux intervenants rencontrés différentes possibilités d'amélioration de leur gestion, dont la faisabilité a pu être évaluée et la mise en œuvre appréciée sous l'angle du **principe de proportionnalité**.

La Cour a conduit ses travaux conformément à la loi sur la surveillance de l'État, à sa charte éthique et à ses procédures internes. Celles-ci s'inspirent des normes professionnelles en vigueur (normes ISSAI, NAS, IIA, ISA, ISACA), dans la mesure où elles sont applicables et compatibles avec la nature particulière de la mission.

En pratique, la méthodologie de la Cour des comptes est la suivante :

1^{ère} phase : Planification

Cette phase consiste à définir et à mobiliser les ressources et les compétences les mieux adaptées à la mission que ce soit auprès des collaborateurs de la Cour des comptes ou auprès de tiers, et à déterminer les outils méthodologiques à utiliser.

2^{ème} phase : Préparation de l'audit

Cette phase consiste à identifier auprès de l'entité auditée quels sont ses bases légales et ses intervenants-clés, à comprendre son organisation et son fonctionnement, à collecter des données chiffrées et à procéder à l'analyse des risques qui lui sont propres. À ce stade, un plan de mission est rédigé avec notamment les objectifs de la mission, les moyens à disposition, les travaux dévolus à chaque intervenant de la Cour et les délais impartis dans le déroulement de la mission.

3^{ème} phase : Récolte d'informations

Cette phase consiste à déterminer les sources de l'information pertinente, à savoir quelles sont les personnes-clés à contacter et quelles sont les informations qui sont nécessaires à l'atteinte des objectifs. Ensuite, les collaborateurs de la Cour et/ou les tiers mandatés procèdent à des entretiens et collectent les informations requises.

4^{ème} phase : Vérification et analyse de l'information

Cette phase consiste d'une part à s'assurer que les informations récoltées sont fiables, pertinentes, complètes et à jour et d'autre part à les analyser et à les restituer sous la forme de documents de travail.

5^{ème} phase : Proposition de recommandations

Cette phase consiste à établir les constatations significatives, à déterminer les risques qui en découlent et enfin à proposer des recommandations afin de rétablir la légalité des opérations, la régularité des comptes ou d'améliorer la structure ou le fonctionnement de l'organisation.

6^{ème} phase : Rédaction du rapport

Cette phase consiste à rédiger le rapport conformément aux documents de travail et à la structure adoptée par la Cour des comptes.

7^{ème} phase : Validation du rapport

Cette phase consiste à discuter le contenu du rapport avec l'entité auditée, avec pour objectif de passer en revue les éventuelles divergences de fond et de forme et de s'accorder sur les priorités et délais des recommandations.

Ainsi, chaque thème développé dans ce rapport fait l'objet d'une mise en contexte, de constats, de risques découlant des constats et de recommandations (numérotées en référence aux constats) soumis aux observations de l'audité.

Les risques découlant des constats sont décrits et qualifiés en fonction de la typologie des risques encourus, risques définis dans le Glossaire qui figure au chapitre 6.

Afin de faciliter le suivi des recommandations, la Cour a placé au chapitre 5 un tableau qui synthétise les améliorations à apporter et pour lequel l'entité auditée indique le niveau de risque, le responsable de leur mise en place ainsi que leur délai de réalisation.

3. CONTEXTE GÉNÉRAL

3.1. Les enjeux en matière de mobilité

3.1.1. Les besoins de mobilité¹

Une explosion des demandes de mobilité à l'horizon 2030

L'agglomération genevoise est caractérisée par un fort essor économique et démographique. Ce dynamisme entraîne d'importantes mutations territoriales et modifie nos habitudes en matière de mobilité: nous sommes toujours plus nombreux à nous déplacer, sur de plus grandes distances et de plus en plus fréquemment.

Les projections démographiques à l'horizon 2030 prévoient pour le canton une augmentation de la population de plus de 100'000 habitants et de plus de 70'000 emplois. Cela engendrera une augmentation de la demande de mobilité dans toute l'agglomération. Cette évolution s'inscrit dans un contexte déjà très contraint, aux marges de manœuvre étroites. Les études estiment en effet que chaque habitant réalise en moyenne 3,5 déplacements par jour, tous modes confondus.

Ainsi, une croissance de 100'000 habitants supplémentaires dans le canton à l'horizon 2030 signifiera 350'000 déplacements de plus à gérer chaque jour, auxquels il faudra ajouter les déplacements liés aux emplois depuis l'extérieur du canton. L'ensemble de ces nouvelles contraintes viennent s'ajouter à la situation proche de la saturation que connaît déjà Genève.

Selon le dernier recensement publié au mois d'août 2018 par l'office cantonal de la statistique², le canton vient de passer la barre des 500'000 habitants, alors que ce chiffre s'élevait à 463'000 en 2010 et à 383'000 en 1990. L'agglomération du Grand Genève compte désormais près de 1 million d'habitants (920'000 en 2010 et 700'000 en 1999).

Selon la brochure intitulée « les transports genevois en chiffres », publiée en avril 2014, le nombre de passages aux frontières cantonales était de 550'000 en 2011 contre 500'000 en 2005 et 460'000 en 2002.

Enfin le nombre de passagers à l'aéroport de Genève a été de plus de 17.3 millions en 2017 contre 9.4 millions en 2005 et 7.8 millions en 2000.

Le schéma ci-après illustre les déplacements cantonaux par grande zone de flux :

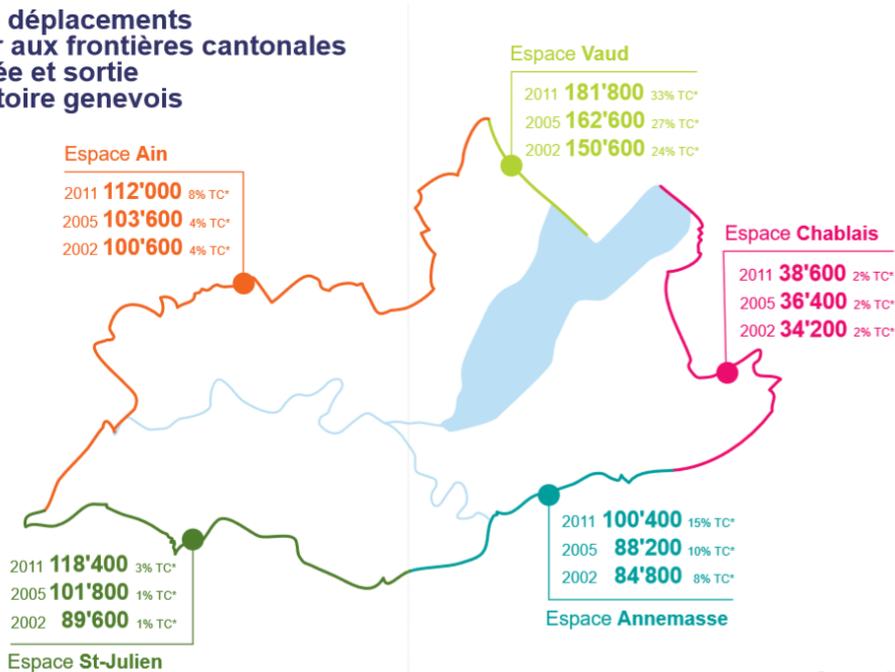
¹ Source : Mobilité 2030 :

http://ge.ch/mobilite/media/mobilite/files/fichiers/documents/publications/MOB2030_doc-version2-BD.pdf

² Source :

https://www.ge.ch/statistique/tel/publications/2018/informations_statistiques/autres_themes/is_population_13_2_018.pdf

550'000 déplacements par jour aux frontières cantonales en entrée et sortie du territoire genevois



Source : Les transports genevois en chiffres, p.8-9, publié en avril 2014

Les spécificités du territoire genevois

Le territoire genevois présente des particularités structurelles qui compliquent l'organisation des déplacements :

- Une agglomération mono-centrée : avec une forte concentration des habitants et surtout des emplois dans un espace restreint, le cœur d'agglomération présente une des densités les plus élevées d'Europe et concentre la plus grande partie des déplacements.
- Une distribution inégale des logements et des emplois sur le territoire : ce déséquilibre provoque un allongement des distances de déplacement, chargeant considérablement le réseau routier dans son ensemble. Le canton de Genève concentre 75% des emplois de l'agglomération, alors que les nouveaux logements sont majoritairement construits à l'extérieur des frontières cantonales, à des distances toujours plus grandes des secteurs à forte concentration d'activités.
- Des transports collectifs sous-développés dans les secteurs peu denses : que ce soit dans le canton de Genève, en France voisine ou dans le district de Nyon, la très faible offre de transports publics contraint les résidents à se rendre au travail en voiture. Or, on constate que toute offre supplémentaire en termes de transports publics se traduit par une augmentation forte de la clientèle. Le développement et le renforcement du réseau de transports publics constituent donc un des enjeux majeurs du canton et de l'agglomération.
- Une forte asymétrie des infrastructures cantonales : ce déséquilibre s'est accentué au fil des décennies, avec une concentration des infrastructures (aéroport, autoroute, zones industrielles) et des emplois sur la rive droite et dans le secteur Rhône-Arve, alors que le secteur Arve-Lac demeure essentiellement résidentiel. Si elle a permis de préserver la campagne de la rive gauche, cette asymétrie a contribué à maintenir les déplacements de transit à travers le cœur d'agglomération, que ce soit en transports collectifs ou individuels.
- Une configuration du centre-ville datant du XIXe siècle : le schéma des voiries de l'hypercentre, de même que leur dimensionnement ne sont aujourd'hui plus apte à absorber les flux de déplacements, tous modes confondus, tant ceux-ci ont connu une augmentation de leur volume ces dernières années. La disposition du bâti rend de plus en plus compliqué le tracé de nouvelles lignes de transports publics qui doivent littéralement slalomer entre

les immeubles, multipliant les virages, sources de ralentissements d'autant plus importants qu'ils viennent s'ajouter aux contraintes liées à la mixité des modes.

Une situation proche de la saturation

Dans ces secteurs où l'espace est fortement contraint, la gestion de la circulation n'est pas en mesure d'offrir aux voitures des conditions de fluidité satisfaisantes ni de priorité systématique au transport collectif. La place manque pour créer des voies de bus en suffisance, des aménagements continus pour les cyclistes et des espaces confortables et attractifs pour les piétons.

3.1.2. Les modes de transport³

Afin de faire face à ce besoin grandissant en matière de mobilité, le canton et plus largement l'agglomération se doivent de planifier les modes de transport à mettre en œuvre. Le développement de différents modes de transport et leur cohabitation deviennent un vrai challenge. Par ailleurs, aujourd'hui, le territoire urbain tend à s'organiser autour d'un grand centre-ville (phénomène de métropolisation), entraînant une évolution des modes de vie et des habitudes de mobilité.

La part des modes de transport utilisés était en 2010 de (publication 2014) :

- 41% en transports individuels motorisés (44% en 2005 et 52% en 2000) ;
- 42% en mobilité douce (41% en 2005 et 33% en 2000) ;
- 15% en transports collectifs (14% en 2005 et 13% en 2000) ;
- 2% en P+R transports combinés.

Transports individuels motorisés

L'évolution des déplacements en transports individuels motorisés suit l'essor économique et démographique genevois. Ainsi le nombre d'automobilistes qui empruntent les routes du canton ne cesse d'augmenter. Un déséquilibre entre lieu d'habitat situé en périphérie et lieu de travail majoritairement situé au centre-ville a caractérisé le développement du territoire à la fin du 20^{ème} siècle. Les citoyens ont été amenés à emménager toujours plus loin, profitant des infrastructures routières mises à leur disposition.

Au cours de ces dernières années, la saturation du réseau routier genevois s'est passablement aggravée, non seulement en raison de l'accroissement du nombre de déplacements, mais aussi par la multiplication des contraintes de trafic. La volonté de faire cohabiter le maximum de modes de déplacement et de nouvelles infrastructures de transports publics en site propre a souvent débouché sur des compromis insatisfaisants dans la mesure où ils contribuent à augmenter la vulnérabilité du réseau routier.

³ Source : Les transports genevois en chiffres, avril 2014
<https://www.ge.ch/document/transports-genevois-chiffres/telecharger>

Transports collectifs

Le développement des transports collectifs, entamé au début des années 1990 conformément à la décision populaire de 1988, a permis de rattraper le retard et de prendre en charge une partie de l'accroissement de la demande en déplacement. Aujourd'hui, les transports collectifs doivent relever un double défi : d'une part, assurer le changement d'échelle lié à l'éloignement des pendulaires qui ne trouvent pas de logement sur le canton de Genève et, d'autre part, améliorer leur performance au centre-ville pour répondre aux besoins d'une clientèle toujours plus nombreuse.

Stationnement

La demande de stationnement est particulièrement forte dans le cœur d'agglomération, qui concentre la majorité des motifs de déplacement (emplois, formation, commerces, loisirs). Or, c'est aussi là que l'offre de stationnement est la plus limitée, étant donné la densité des utilisations de l'espace. Les zones bleues, les macarons, les horodateurs ou encore les parc-relais (P+R) permettent de gérer l'offre de stationnement selon l'espace à disposition et le type d'utilisateur : riverains, pendulaires, commerçants, etc.

Mobilité douce

La mobilité douce (marche et vélo) est un mode de déplacement à part entière : il s'agit de la manière la plus efficace de se déplacer sur de courtes distances, notamment en milieu urbain. À Genève, l'un des cantons les plus denses de Suisse, le potentiel de développement des modes doux est important puisque 30% des déplacements en véhicules motorisés font moins de 3 km, 45% moins de 5 km.

Discontinuité des infrastructures transfrontalières

À l'échelle de l'agglomération transfrontalière, les infrastructures ferroviaires et autoroutières présentent un potentiel considérable en termes de structuration des réseaux. Il importe cependant de moderniser et d'adapter ces infrastructures afin de mieux les connecter de part et d'autre de la frontière.

Le caractère transfrontalier de l'agglomération constitue une contrainte et une opportunité. Une contrainte, car Genève ne peut envisager de répondre aux enjeux de la mobilité à horizon 2030 en demeurant à l'intérieur de ses frontières cantonales. Une opportunité, car le Grand Genève dispose d'un fort potentiel qu'il importe de mettre en valeur.

3.2. L'agglomération du Grand Genève⁴

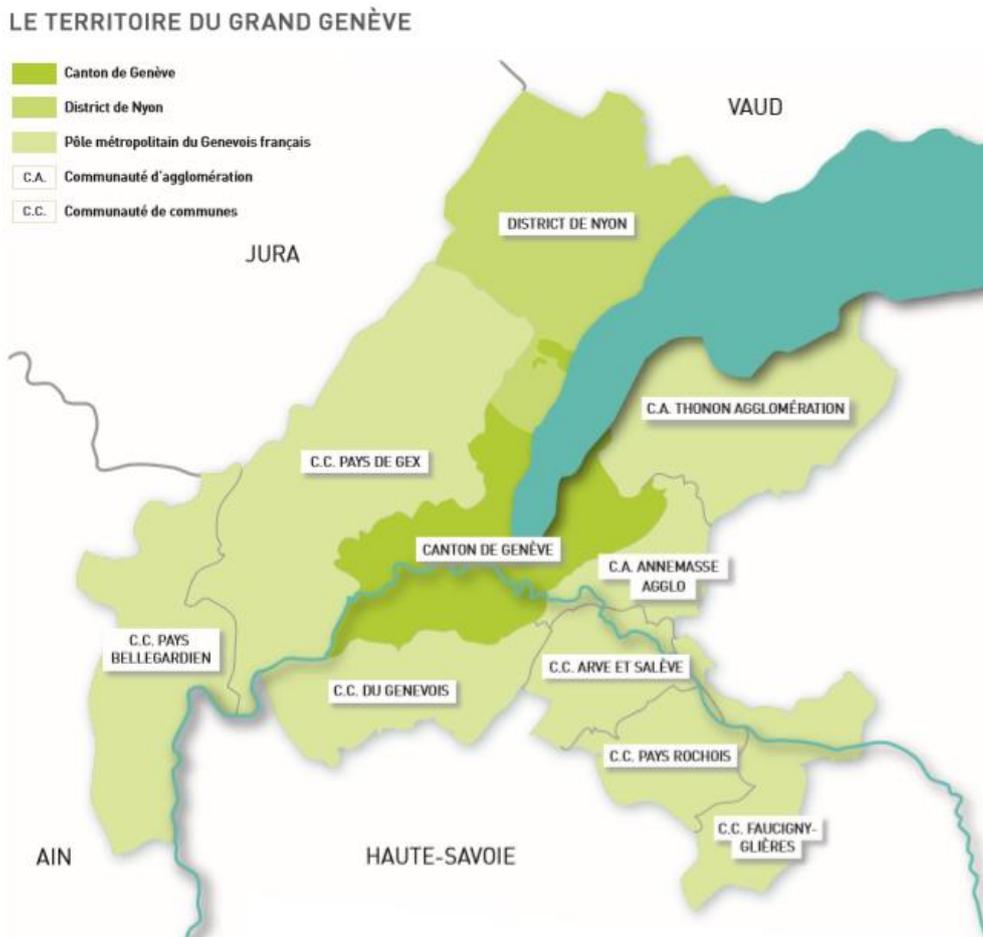
3.2.1. Le principe

Avec plus d'un million d'habitants et plus de 500'000 emplois, le territoire du Grand Genève est l'un des plus dynamiques d'Europe, composé de 212 communes sur 2'000 km².

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, date de la création du comité régional franco-genevois (CRFG). À la suite du lancement, en 2003, de la politique fédérale des agglomérations, se tient la première réunion du « Comité de pilotage d'agglomération » réunissant les partenaires franco-valdo-genevois. En 2013, ils formalisent leur volonté de travailler ensemble dans une entité juridique nommée depuis le Grand Genève.



Source : Grand Genève - Mode d'emploi, p.3

⁴ Source : Grand Genève - Mode d'emploi

<http://www.grand-geneve.org/sites/default/files/fichiers/grand-geneve-mode-emploi.pdf>

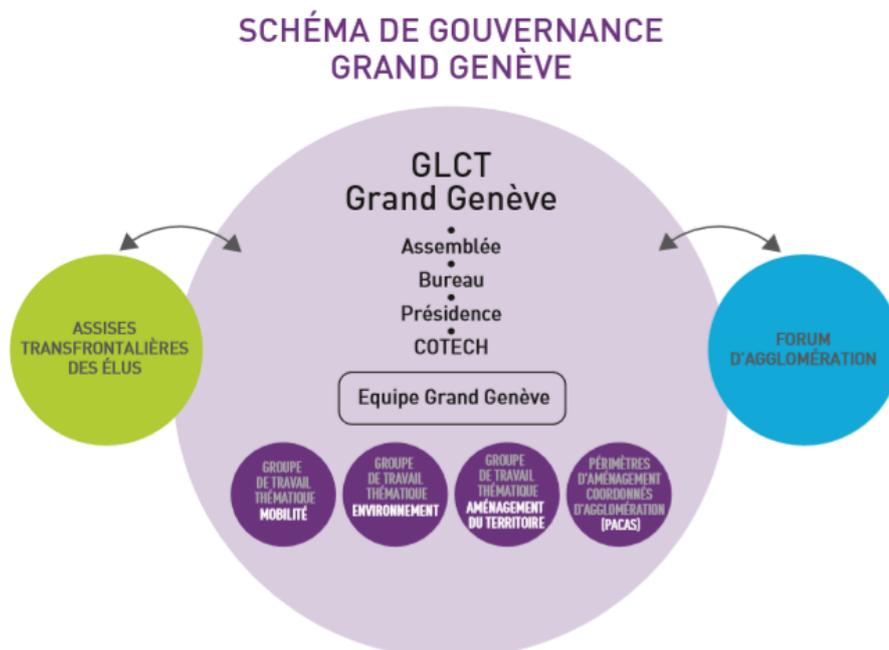
Selon la définition des agglomérations 2012 de l'Office fédéral de la statistique (OFS), l'agglomération du Grand Genève compte plus de 200 communes⁵. La définition de l'agglomération de l'OFS est une méthode scientifique fondée sur des valeurs-seuils uniformes au plan national. Elle consiste à mesurer dans un premier temps la densité de la population, des emplois et des nuitées hôtelières sur une trame régulière. Les densités mesurées sont utilisées pour définir les zones centrales des agglomérations. L'utilisation d'une trame régulière permet de limiter au maximum l'influence des frontières administratives historiques et des fusions de communes. Ensuite l'intensité des flux pendulaires est considérée pour déterminer les communes fonctionnellement reliées aux centres⁶.

Les partenaires du Grand Genève travaillent ensemble autour d'objectifs communs :

- Développer l'utilisation des transports publics et de la mobilité douce ;
- Favoriser le développement de quartiers mixtes bien connectés aux transports publics pour loger les habitants et accueillir des emplois à proximité ;
- Conjuguer développement urbain et préservation des milieux agricoles et naturels ;
- Réduire les émissions de CO2 pour une qualité de vie plus durable ;
- Engager le Grand Genève dans la transition énergétique.

3.2.2. Les acteurs

La gouvernance de l'agglomération du Grand Genève est organisée autour d'un groupement local de coopération transfrontalière (GLCT), entité juridique de droit public suisse dont le siège est à Genève, qui lie depuis 2013 huit partenaires et deux membres associés. Une assemblée à 24 voix (12 suisses et 12 françaises) et un bureau rassemblant toutes les parties conduisent les opérations.



Source : Grand Genève – Mode d'emploi, p.9

⁵ Source :

https://www.ge.ch/statistique/tel/publications/2015/informations_statistiques/autres_themes/is_agglo_05_2015.pdf

⁶ Source : <https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/catalogues-banques-donnees/communiqués-presse.assetdetail.38622.html>

<p><u>Les partenaires :</u></p> <ul style="list-style-type: none">- Canton de Genève ;- Ville de Genève ;- Canton de Vaud ;- Conseil régional du district de Nyon ;- Pôle métropolitain du Genevois français ;- Département de la Haute-Savoie ;- Département de l'Ain ;- Région Auvergne-Rhône-Alpes.	<p><u>Les membres associés :</u></p> <ul style="list-style-type: none">- État français ;- Confédération suisse.
---	--

Les partenaires mettent à disposition budgets et compétences professionnelles pour conduire les études, les projets et actions dans trois domaines essentiels : la mobilité, l'aménagement et l'environnement. Le Grand Genève n'est pas maître d'ouvrage, il coordonne les acteurs décidés à œuvrer ensemble pour plus de cohérence, de solidarité et d'efficacité.

Pour renforcer les liens avec les réalités quotidiennes du Grand Genève, un Forum d'agglomération réunissant 75 structures de la société civile accompagne les différentes actions portées par le GLCT.

Afin d'associer tous les élus au développement de l'agglomération, les Assises transfrontalières se réunissent au minimum une fois par an.

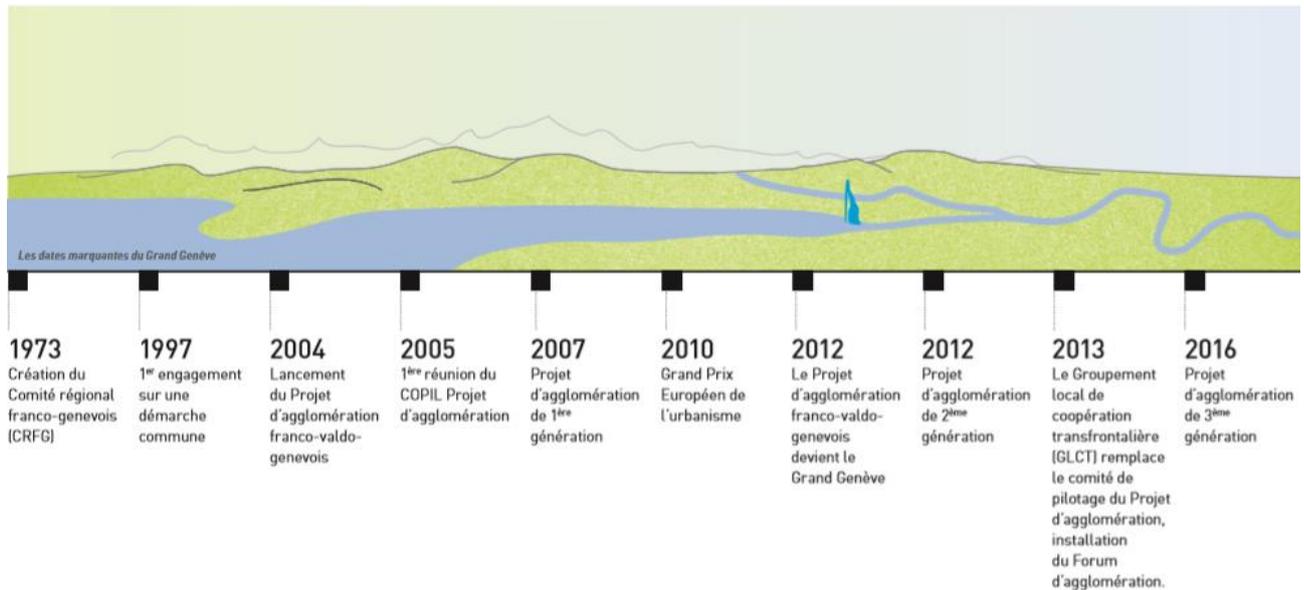
3.2.3. Le projet d'agglomération

Lancé en 2003 par la Confédération, le Programme suisse des agglomérations vise à un développement coordonné de l'urbanisation et des transports au sein des territoires que constituent les agglomérations.

Ce programme se traduit par des appels à projets, tous les quatre ans, dans lesquels Confédération et Agglomérations s'engagent à mettre en œuvre des mesures d'urbanisation, de transport et d'aménagements paysagers, en contrepartie d'un financement fédéral pour certaines mesures de transport.

Chaque Projet d'agglomération se caractérise par :

- Une vision d'avenir assurant la coordination à long terme des objectifs dans les différents domaines (urbanisation, mobilité, environnement) ;
- Une stratégie définissant les différentes étapes permettant d'atteindre ces objectifs ;
- Des mesures ou des projets à réaliser dans les 4 à 5 ans.



Source : *Grand Genève - Mode d'emploi*, p.10-11

La Confédération et le Grand Genève s'engagent réciproquement à travers un « Accord sur les prestations » à financer et réaliser ces mesures dans un calendrier donné. Signé en 2011 pour le Projet d'agglomération 1 et en 2015 pour le Projet d'agglomération 2, l'accord pour le Projet d'agglomération 3 est prévu pour 2019.

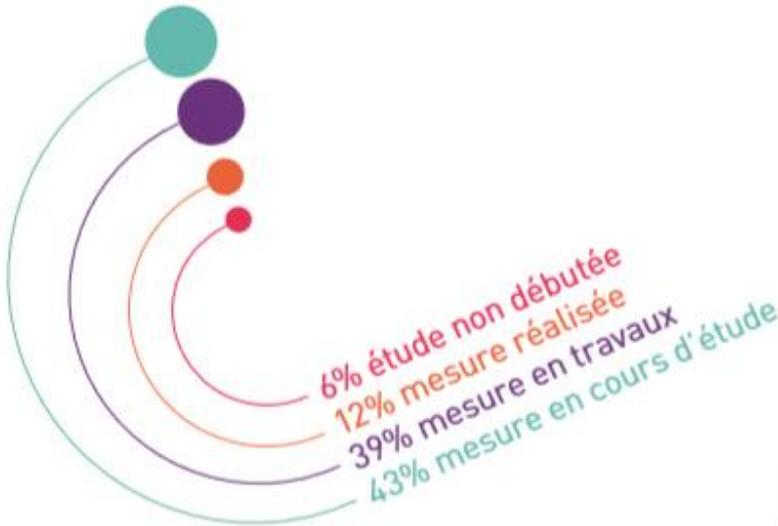
Réalisation des mesures

A fin 2017, la réalisation était largement engagée pour le Projet d'agglomération 1. Elle doit s'intensifier pour le Projet d'agglomération 2 étant donné le caractère indispensable de ces mesures pour le fonctionnement du territoire.

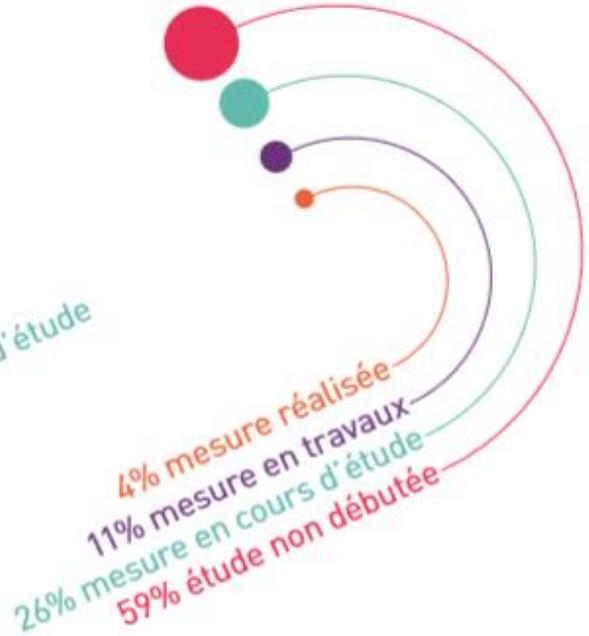
Un rattrapage important doit se faire au vu de l'ampleur des enjeux. Le Grand Genève s'est engagé auprès de la Confédération à réaliser ces mesures dans des délais fixés pour obtenir les cofinancements, faute de quoi ils ne seront pas versés.

Les mesures qui seront retenues pour un financement fédéral dans le cadre du Projet d'agglomération 3, quant à elles, devront voir leur début de réalisation avant la fin 2025.

**ÉTAT D'AVANCEMENT
DES MESURES DU PA1**



**ÉTAT D'AVANCEMENT
DES MESURES DU PA2**



Source : Grand Genève – Mode d'emploi, p.18

Les schémas ci-après montrent par ailleurs la quote-part du cofinancement fédéral qui a été utilisée au 31 décembre 2017. Celle-ci s'élève à 20,5 % au cumulé des deux premiers projets d'agglomération (41 % pour le PA1 et 1,5% pour le PA2) :



Source : Grand Genève – Mode d'emploi, p.19

3.3. Cadre légal et réglementaire en matière de tramway

3.3.1. Lois fédérales

La loi fédérale sur les chemins de fer (LCdF, 742.101) du 20 décembre 1957 régit la construction et l'exploitation des chemins de fer ainsi que l'infrastructure permettant le transport de voyageurs soumis au régime de la concession ou l'accès au réseau, ainsi que les transports effectués sur celle-ci.

Le cofinancement de lignes de tramway au sein des cantons et des agglomérations est régi par les textes suivants :

- La loi fédérale concernant l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire et des autres moyens affectés à la circulation routière et au trafic aérien (LUMin, 725.116.2) du 22 mars 1985, ainsi que son ordonnance (OUMin, 725.116.3) du 7 novembre 2007 précisant le programme en faveur du trafic d'agglomération et les modalités d'utilisation.
- La loi fédérale sur le fonds d'infrastructure pour le trafic d'agglomération, le réseau des routes nationales de même que pour les routes principales dans les régions de montagne et les régions périphériques (LFInfr, 725.13) du 6 octobre 2006 qui sert à financer :
 - a. L'achèvement du réseau des routes nationales conformément à l'art. 197 ch. 3 Cst ;
 - b. L'élimination des goulets d'étranglement du réseau des routes nationales ;
 - c. Des contributions aux mesures visant à améliorer les infrastructures de transport dans les villes et dans les agglomérations ;
 - d. Des contributions pour le maintien de la qualité des routes principales dans les régions de montagne et les régions périphériques.
- L'arrêté fédéral sur la création d'un fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération (FORTA) du 12 février 2017 qui garantit sur le long terme que la Confédération continuera de cofinancer les projets d'agglomération. Dans un premier temps, quelque 390 millions de francs par an seront investis dans l'amélioration des infrastructures de transport dans les villes et les agglomérations.
- L'arrêté fédéral sur la libération des crédits du programme en faveur du trafic d'agglomération à partir de 2011 du 21 septembre 2010 et complété par l'accord sur les prestations entre la Confédération suisse, le canton de Genève et le canton de Vaud concernant le projet d'agglomération franco-valdo-genevois – 1^{ère} génération 2007, signé le 30 mars 2011.
- L'arrêté fédéral sur la libération des crédits du programme en faveur du trafic d'agglomération à partir de 2015 et complété par l'accord sur les prestations entre la Confédération suisse, le canton de Genève et le canton de Vaud concernant le projet d'agglomération Grand Genève 2^e Génération 2011/2012 partie transport et urbanisation, signé le 17 août 2015.
- L'Ordonnance du DETEC concernant les délais et le calcul des contributions à des mesures dans le cadre du programme en faveur du trafic d'agglomération (OPTA) du 20 décembre 2017.

3.3.2. Lois cantonales

Les projets de mobilité et plus précisément le développement des lignes de tramway sur le canton de Genève reposent sur les lois et règlements suivants :

- La loi sur la mobilité (LMob H 1 20) entrée en vigueur le 19 novembre 2016. Cette loi introduit une politique globale de la mobilité en coordination avec les différentes politiques publiques (aménagement du territoire, énergie, protection de

l'environnement et sécurité). Elle mentionne notamment l'existence d'une stratégie de mobilité multimodale à long terme, d'un programme multimodal à moyen terme et des plans d'action thématiques pluriannuels. Cette loi fixe les plans d'action à mettre en œuvre.

- La loi pour une mobilité cohérente et équilibrée (LMCE, H 1 21) entrée en vigueur le 2 juillet 2016. Cette loi définit les modalités d'exploitation des différents modes de mobilité et des infrastructures liées.
- La loi sur le réseau des transports publics (LRTP H 1 50) entrée en vigueur le 2 juillet 1988, dont la dernière modification importante date du 8 novembre 2013. Cette loi permet de valider la planification d'un réseau de transports publics, dont les tramways, mais également en assure le développement et la réalisation. Son règlement d'exécution (RRTP, H 1 50.01) précise les rôles et responsabilités respectifs de la direction générale des transports (DGT) et de la direction générale du génie civil (DGGC) en matière de gestion des projets de transports publics.
- La loi sur les infrastructures de transport issues du projet d'agglomération franco-valdo-genevois (LITAgglo, H 1 70), approuvée par le Grand Conseil le 27 janvier 2011, qui permet le financement des mesures du PA1 non pris en compte dans la H 1 50.
- La loi ouvrant des crédits d'étude et d'investissement de 187 970 000 F et un crédit au titre de subvention cantonale d'investissement de 82 640 000 F relatifs à la mise en œuvre du projet d'agglomération de deuxième génération (PA2, 11863).

3.3.3. Autres législations

La réalisation de lignes transfrontalières de tramway doit également répondre à la réglementation française et européenne en la matière. Cette réglementation précise à la fois les procédures administratives à respecter pour la construction et les modes de financement possibles pour de tels investissements.

En droit français, la procédure administrative qui permet de réaliser une opération d'aménagement, telle que la création d'une infrastructure d'une ligne de tramway, est la déclaration d'utilité publique (DUP). Cela permet notamment d'exproprier des propriétaires fonciers privés, précisément pour cause d'utilité publique. Cette déclaration, nécessaire en vertu de l'article 545 du Code civil, est obtenue à l'issue d'une enquête d'utilité publique. La déclaration d'utilité publique fait partie de la phase administrative de la procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique, gérée en France par un « Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique ».

En complément du cofinancement fédéral, les maîtres d'ouvrages français (communautés de communes) peuvent également obtenir :

- Une utilisation de la compensation financière genevoise par les départements de la Haute-Savoie et de l'Ain ;
- Une subvention de l'État français, notamment issue du Grenelle de l'environnement⁷ ;
- Un financement de la région ;
- Un financement de l'Union européenne (INTERREG⁸).

⁷La France a lancé une initiative d'envergure en matière environnementale intitulée « Grenelle de l'environnement ». Cela s'est traduit par une loi de programmation, la loi n° 2009-967 du 3 août 2009, formalisant 268 engagements pris en matière d'environnement et la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement.

⁸ INTERREG est un programme européen visant à promouvoir la coopération entre les régions européennes et le développement de solutions communes dans les domaines du développement urbain, rural et côtier, du développement économique et de la gestion de l'environnement.

3.4. Les projets de lignes transfrontalières de tramway

3.4.1. Historique des lignes de tramway à Genève

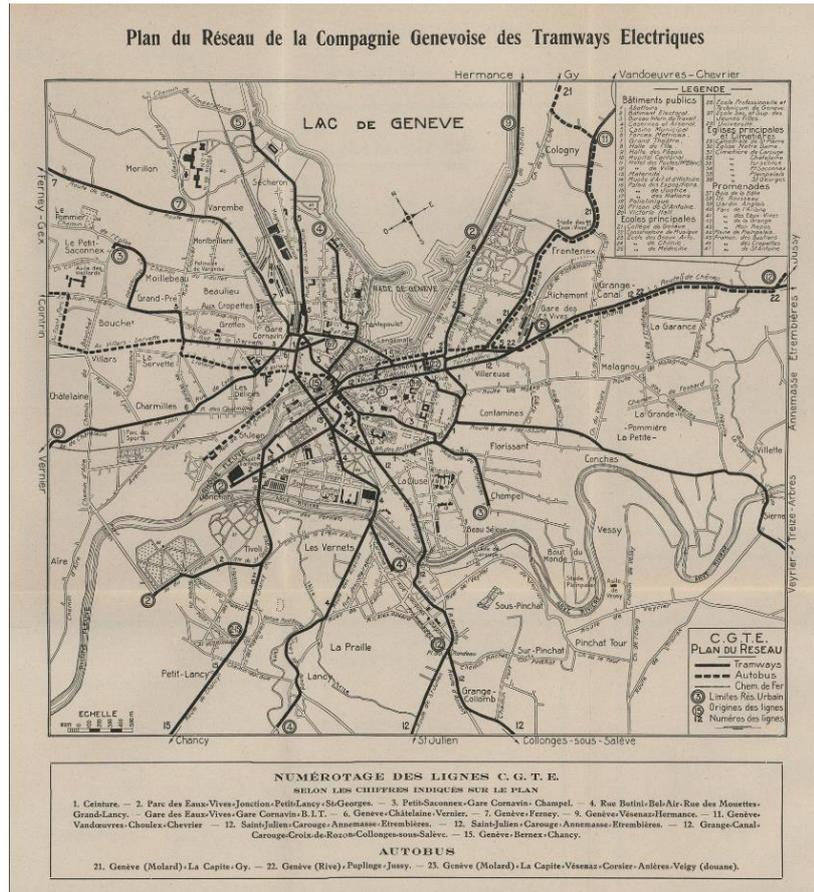
Le transport de voyageurs grâce au tramway n'est pas récent et date de la fin du 19^{ème} siècle. Genève vit ses premiers tramways en 1862. Au début des années 1920, le réseau de tramway s'étendait sur environ 170 km et était composé de 15 lignes :

<ul style="list-style-type: none"> ▪ <u>Ligne 1</u> : Cornavin - Place des Eaux-Vives - Boulevard des Tranchées - rond-point de Plainpalais ; ▪ <u>Ligne 2</u> : Parc des Eaux-Vives - Rue du Rhône - La Jonction - Stand de Saint-Georges ; ▪ <u>Ligne 3</u> : Champel - Cornavin - Le Petit-Saconnex ; ▪ <u>Ligne 4</u> : Carouge - Rue Caroline - Avenue du Mail - Place du Cirque - Parc Mon Repos ; ▪ <u>Ligne 5</u> : Cornavin - Avenue Pictet-de-Rochemont - Gare des Eaux-Vives ; ▪ <u>Ligne 6</u> : Chantepoulet - Châtelaine - Vernier ; ▪ <u>Ligne 7</u> : Chantepoulet - Le Grand-Saconnex - Ferney-Voltaire ; 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ <u>Ligne 8</u> : Molard - Cornavin - Rue de Lausanne - Bellevue - Versoix ; ▪ <u>Ligne 9</u> : Rive - Vézenaz - Hermance ; ▪ <u>Ligne 10</u> : Rive - Vézenaz - Veigy-Foncenex - Douvaine ; ▪ <u>Ligne 11</u> : Rive - Choulex - Jussy ; ▪ <u>Ligne 12</u> : Carouge - Rive - Chêne-Bourg - Annemasse - Étrembières ; ▪ <u>Ligne 13</u> : Quai de la Poste - Saint-Julien-en-Genevois ; ▪ <u>Ligne 14</u> : Quai de la Poste - Grand-Lancy ; ▪ <u>Ligne 15</u> : Quai de la Poste - Bernex - Laconnex - Cartigny - Chancy.
---	---

Parmi ces 15 lignes de tramway, quatre étaient transfrontalières, en direction de :

- Ferney-Voltaire et Gex ;
- Veigy-Foncenex et Douvaine ;
- Annemasse et Etrembières ;
- Saint-Julien-en-Genevois.

La carte ci-dessous reprend le tracé historique de ces lignes :



Source : <http://www.notrehistoire.ch/medias/104179>

À partir des années 30, avec le développement de l'automobile, l'attrait du tramway diminue et les lignes sont peu à peu démantelées. Certaines lignes sont remplacées par des bus et des trolleybus. En 1969, seule la ligne 12 demeure entre Carouge et Moillesulaz.

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 sont devenus une priorité permettant de limiter le trafic routier devenu trop important et de réduire les effets de la pollution des moteurs à combustion sur l'environnement.

3.4.2. Les projets en cours

Le réseau actuel des lignes de tramway est composé de quatre lignes :





Source : TPG - Plan directeur des transports collectifs 2015-2018

Dans le cadre de la loi sur les transports collectifs (LRTP, H 1 50) et du projet d'agglomération, cinq lignes de tramway sont prévues (art.4), dont quatre transfrontalières :

- L'achèvement d'une ligne de tramway desservant les communes de Lancy, d'Onex et de Bernex, jusqu'à Bernex-Vailly ;
- Le prolongement, en deux étapes si nécessaire, de la ligne de tramway desservant les Palettes en passant par les Cherpines jusqu'à la frontière franco-suisse à Perly, et sous maîtrise d'ouvrage française jusqu'à Saint-Julien ;
- Le prolongement de la ligne de tramway Cornavin - Place des Nations jusqu'au Grand-Saconnex, avec desserte de Palexpo, puis Ferney-Voltaire et l'Aéroport ;
- Le prolongement de la ligne de tramway Cornavin - Meyrin - CERN jusqu'à la frontière franco-suisse et, sous maîtrise d'ouvrage française, jusqu'à Saint-Genis ;
- Le raccordement de la ligne de tramway de Moillesulaz à son prolongement de Gaillard jusqu'au centre d'Annemasse, réalisé sous maîtrise d'ouvrage française.

3.4.3. Les montants en jeu

Les investissements prévus pour réaliser de telles infrastructures de transport sont très importants. Ceux-ci ont été estimés à près de 400 millions F. L'article 9 de la loi sur les transports collectifs (LRTP, H 1 50) précise ligne par ligne les montants correspondants :

- Prolongement tram Meyrin - Cornavin - Bernex à Vailly : 65 000 000 F ;
- Tram Saint-Julien en deux étapes si nécessaire : 190 000 000 F ;
- Tram prolongé depuis Grand-Saconnex jusqu'à l'Aéroport et la douane de Ferney-Voltaire : 78 000 000 F ;
- Compléments au réseau tram et interfaces (prolongement tram de Meyrin, réaménagements plateforme Moillesulaz, abords interfaces de la liaison ferroviaire Cornavin - Eaux-Vives - Annemasse (CEVA), interfaces principales) : 65 800 000 F.

4. ANALYSE

L'analyse de la Cour, présentée dans le présent chapitre, est structurée de la façon suivante :

- Stratégie de développement (chapitre 4.1) ;
- Processus de décision et pilotage (chapitre 4.2) ;
- Financement et pilotage des projets (chapitre 4.3) ;
- Organisation et gestion transfrontalière des projets de tramway (chapitre 4.4).

La Cour a choisi de regrouper au chapitre 5 l'ensemble des recommandations, sous la forme d'une recommandation conclusive.

4.1. Stratégie de développement

4.1.1. Contexte

Le développement de lignes transfrontalières de tramway s'inscrit non seulement dans une stratégie cantonale en matière de mobilité mais répond également à une logique d'agglomération transfrontalière (le Grand Genève).

Ce développement doit d'une part respecter le cadre légal suisse, fédéral et cantonal et, d'autre part, tenir compte des exigences et enjeux de l'agglomération et des pays qui la composent.

Cadre légal en matière de transport

La politique globale de la mobilité, la coordination de la planification et sa mise en œuvre sont régies par un ensemble de lois, dont la loi sur la mobilité (LMob, H 1 20) et la loi sur le réseau des transports publics (LRTP, H 1 50).

L'art. 9 LMob indique que la planification en matière de mobilité se décline en :

- Une stratégie multimodale à long terme ;
- Un programme multimodal à moyen terme ;
- Des plans d'action thématiques pluriannuels.

L'art. 4 LRTP précise notamment que « **le réseau des transports publics est renforcé à l'horizon 2030, en conformité avec le projet d'agglomération 2012 et le plan directeur cantonal, dans le but d'améliorer la desserte urbaine, régionale et transfrontalière de l'agglomération et de façon à augmenter significativement la capacité d'accueil aux heures de pointe, ceci par les mesures suivantes : [...]**

b) Tramways

1. *Des lignes de tramways sont développées par étapes ; elles sont réalisées en principe partout où cela est possible en site protégé, tout en réservant des possibilités d'extension aux extrémités et d'interconnexion de lignes supplémentaires. La réalisation des étapes du réseau global peut être modifiée en fonction des autorisations fédérales et des possibilités d'ouverture des chantiers.*
2. *La première étape de cette construction de lignes porte sur le prolongement Cornavin – rond-point de Plainpalais – Acacias, jusqu'au Grand-Lancy, puis jusqu'aux Palettes ainsi que la ligne entre Cornavin et Meyrin.*
3. *La deuxième étape porte sur :*
 - a) *Le prolongement de la ligne de tramway Cornavin – Place des Nations jusqu'au Grand-Saconnex, avec desserte de Palexpo, puis Ferney-Voltaire et l'Aéroport, dès que la route des Nations sera construite ;*
 - b) *L'achèvement d'une ligne de tramway desservant les communes de Lancy, d'Onex et de Bernex, jusqu'à Bernex-Vailly, sans retarder la réalisation du barreau routier nord de Bernex ;*
 - c) *Le prolongement en deux étapes, si nécessaire, de la ligne de tramway desservant les Palettes en passant par les Cherpines jusqu'à la frontière franco-suisse à Perly, et sous maîtrise d'ouvrage française jusqu'à Saint-Julien ; la traversée de Lancy devra se faire sans diminution de la capacité routière, celle de Perly ne pourra se faire en partage avec le trafic général. Les standards de réalisation dès la sortie de Lancy jusqu'à l'entrée de Saint-Julien doivent se rapprocher de ceux d'un chemin de fer régional ;*
 - d) *Le prolongement de la ligne de tramway Cornavin – Meyrin – CERN jusqu'à la frontière franco-suisse, et sous maîtrise d'ouvrage française, jusqu'à Saint-Genis ;*

- e) **Le raccordement de la ligne de tramway de Moillesulaz à son prolongement de Gaillard jusqu'au centre d'Annemasse, réalisé sous maîtrise d'ouvrage française.**
4. **D'autres extensions possibles du réseau de tramway sont à l'étude en vue d'une réalisation ultérieure des axes en direction :**
- De Genève-Plage – Vézenaz ;
 - De Thônex, avec un axe tangentiel en direction des Communaux d'Ambilly ;
 - Du Lignon ;
 - De Rive – pont du Mont-Blanc – Vernier ;
 - Ainsi qu'en vue de la réalisation d'une ligne de moyenne ceinture Aéroport – Châtelaine – Praille-Acacias-Vernets (PAV) – Eaux-Vives ».

Plan directeur cantonal

Le plan directeur cantonal (PDCn) est l'instrument central de la politique cantonale en matière d'aménagement du territoire.

Il a pour but de coordonner les activités qui ont des effets sur l'organisation du territoire. Il constitue la référence de base pour les objectifs d'aménagement du territoire cantonal, la coordination des politiques sectorielles et les actions à mener en vue de leur mise en œuvre. Il définit le développement territorial souhaité et détermine les mesures d'aménagement nécessaires en matière d'urbanisation, de mobilité, de gestion de l'espace rural et des milieux naturels et de gestion des ressources.

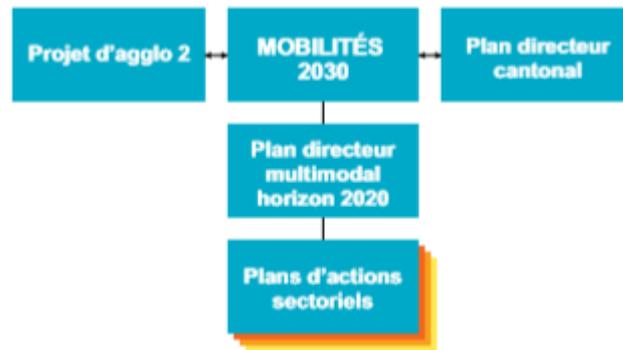
Le PDCn engage les autorités, pour lesquelles il a force obligatoire. Il règle la coordination des politiques d'aménagement de la Confédération, des cantons voisins et des régions limitrophes. Il fournit le cadre à l'aménagement local et aux activités qui sont de la compétence des communes. Cet instrument est ancré dans la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT). La loi cantonale d'application de la loi fédérale (LaLAT) définit les modalités d'élaboration, de consultation et d'adoption du document.

Planification cantonale en matière de mobilité

Le canton a établi une stratégie en matière de mobilité intitulée « Mobilités 2030 – Stratégie multimodale pour Genève ». Ce document définit une vision de la politique en matière de mobilité et de développement des infrastructures de transport à long terme afin de venir renforcer la coordination et la cohérence des politiques de l'État en matière de mobilité, d'urbanisme et d'environnement.

Mobilités 2030 détaille le volet mobilité du plan directeur cantonal adopté par le Conseil d'État le 20 février 2013. Il a été élaboré en étroite coordination avec le Projet d'agglomération de deuxième génération du Grand Genève, adopté par les partenaires genevois, vaudois et français en juin 2012.

Sa mise en œuvre s'effectuera par étapes, via un plan directeur à l'horizon 2020 et des plans d'action sectoriels.



Source : *Mobilités 2030*, p.11

En matière de transports collectifs, le « plan directeur des transports collectifs 2015-2018 » présente les intentions du Conseil d'État en matière de transports publics. Il a été élaboré par la direction générale des transports (DGT) en collaboration avec les opérateurs. Ce plan est défini comme étant un des outils opérationnels de la mise en œuvre de cette vision politique et sert de base aux contrats de prestations entre l'État et les opérateurs de transport. Il est en outre un des quatre piliers de la politique de mobilité du canton de Genève, avec les plans directeurs du réseau routier, de la mobilité douce et du stationnement.

Ce plan directeur prévoit que le réseau de tramways connaîtra plusieurs prolongements après 2018, avec tout d'abord le prolongement entre le P+R Bernex et Bernex-Vailly et le prolongement vers Saint-Julien, depuis les Palettes, via les Cherpines et la ZIPLO. Enfin sont également prévues les réalisations des tronçons de lignes entre Nations et le Grand-Saconnex, entre le CERN et Saint-Genis-Pouilly, et entre Moillesulaz et Annemasse.

Engagement au niveau de l'agglomération

Au niveau régional, les représentants des territoires concernés ont pris des engagements en termes d'aménagement du territoire impliquant le volet mobilité.

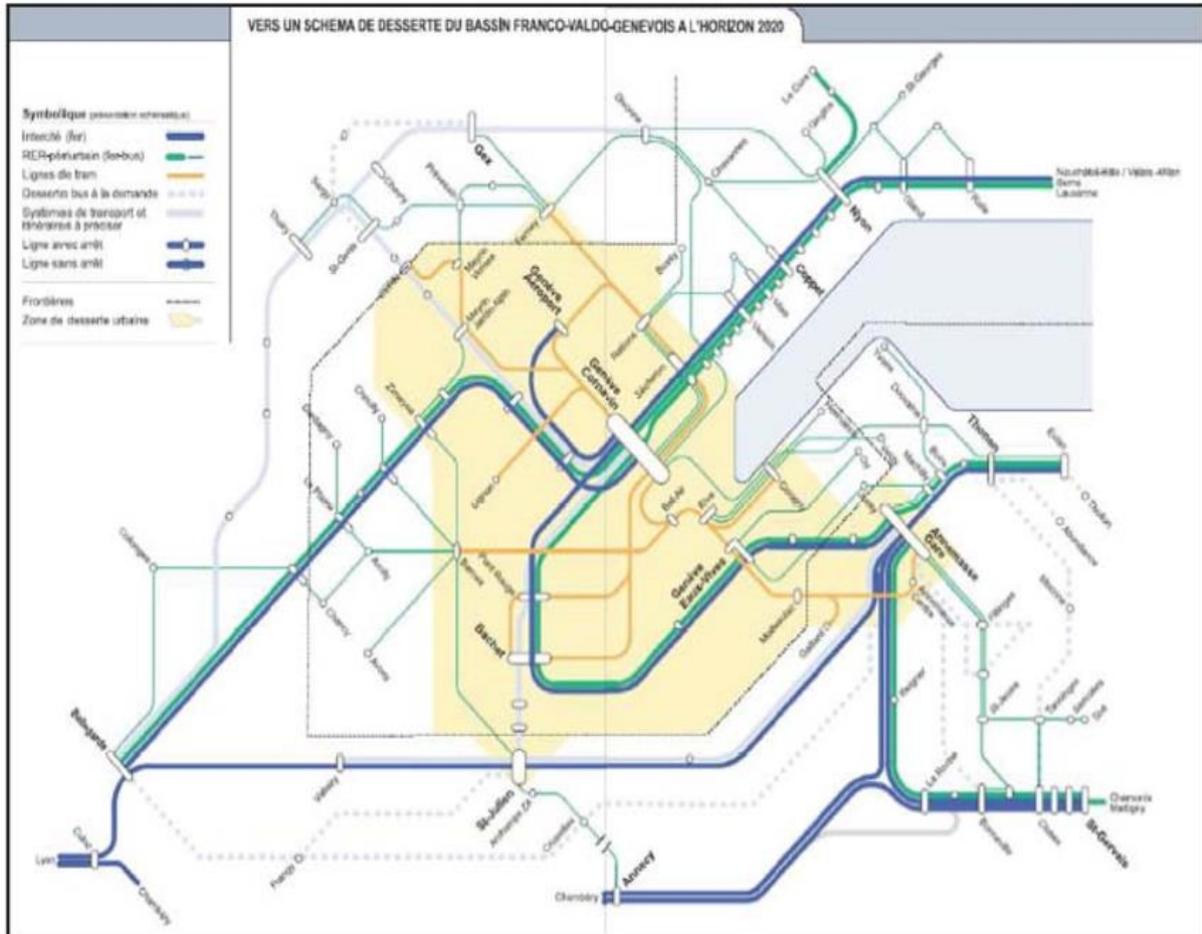
Charte des transports publics

En juillet 2003, la Charte des « Transports publics » a posé les bases de la coopération transfrontalière pour répondre durablement aux besoins de déplacements dans le bassin franco-valdo-genevois. Elle marque ainsi l'engagement des partenaires français et suisses en faveur d'un développement des transports publics urbains, périurbains et régionaux, afin de déboucher rapidement sur un réseau répondant efficacement aux besoins de déplacements des populations.

Cette charte s'inscrit dans la continuité des efforts de rapprochement conduits à différents niveaux pour concrétiser l'idée de coopération transfrontalière autour de l'agglomération de Genève. La signature de cette charte s'est effectuée sous les auspices des deux États respectifs. Dans le cadre de cette charte des transports publics, quatre séries d'axes et interfaces ont été identifiées, correspondant à des liaisons urbaines et périurbaines :

- Genève et Annemasse,
- Genève et Saint-Julien-en-Genevois,
- Genève et Saint-Genis-Pouilly,
- Genève et Ferney-Voltaire.

Pour atteindre leur objectif, les axes de transport ci-dessus nécessitent la réalisation de quatre projets stratégiques complémentaires, dont notamment des lignes de tram-train, de tramway ou de bus à haute fréquence entre Genève et Annemasse, Saint-Julien-en-Genevois, Saint-Genis-Pouilly (éventuellement en liaison avec l'infrastructure ferroviaire Bellegarde-Divonne), Ferney-Voltaire.



Source : Charte Transports publics – Pour le développement des transports publics régionaux dans le bassin franco-valdo-genevois, juin 2003, p.14-15

Convention de coopération transfrontalière

Par la suite, une convention de coopération relative aux transports publics transfrontaliers dans la région franco-valdo-genevoise, a été signée le 1^{er} décembre 2006 et est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2007. Cette convention engage les parties à coopérer dans le but de planifier, coordonner, développer et organiser l'offre de transports publics transfrontaliers dans la région franco-valdo-genevoise, dans la continuité des décisions entérinées par la « Charte des Transports publics » de juillet 2003. Cette coopération inclut :

- La concertation et l'information, le suivi et l'actualisation de la Charte du DTPR, la planification et une stratégie en vue d'une tarification commune des lignes transfrontalières, dans le cadre du Comité stratégique instauré par la présente convention ;
- L'exploitation, le marketing, la tarification et l'administration des lignes routières transfrontalières désignées, sous la responsabilité du « GLCT des transports publics transfrontaliers ».

Le projet d'agglomération

Encouragées par la politique des agglomérations de la Confédération suisse (2001) et par l'appel à coopération métropolitaine de l'État français (2003), les autorités locales ont initié en 2004 le Projet d'agglomération franco-valdo-genevois. Ce projet regroupe, outre les collectivités présentes au CRFG, le District de Nyon et 10 intercommunalités françaises réunies dans l'Association régionale de coopération du Genevois (ARC) (aujourd'hui devenu le genevois français – pôle métropolitain).

Le périmètre du Projet d'agglomération est politique : il rassemble les territoires des partenaires qui l'ont institué (204 communes (en 2004) regroupées en 12 entités).

Les réalisations sont les suivantes :

- En février 2007, un rapport d'étape du Projet d'agglomération adressé aux services de la Confédération et de l'État français ; il comprend notamment un Avant-projet d'agglomération à l'horizon 2015-2020 ; pour la première fois, les territoires partenaires adhèrent à un diagnostic partagé, s'accordent sur un développement souhaité et s'engagent à mettre en œuvre les mesures correspondantes.
- En décembre 2007, la **charte du projet d'agglomération franco-valdo-genevois Stratégies et priorités 2030 (PA1)**. La charte énonce l'engagement politique fort des 18 partenaires du Projet d'agglomération à travailler en commun à sa mise en œuvre.
- En juin 2012, la **charte 2012 du projet d'agglomération franco-valdo-genevois – un engagement confirmé et renforcé (PA2)**. Sur ce projet, les partenaires de l'agglomération franco-valdo-genevoise ont souhaité une dimension « politiques de services / prestations publiques transfrontalières » couvrant des champs nécessaires à l'amélioration de la qualité de vie des habitants, à la cohésion territoriale et sociale, comme l'économie, le logement, l'environnement, la santé, la formation ou encore la culture, par exemple.
- En décembre 2016, la **charte d'engagement du projet de territoire Grand Genève 2016-2030 (PA3)**. Cette 3e étape du Projet de territoire du Grand Genève – Projet d'agglomération de 3e génération – consiste en un approfondissement des projets d'agglomération franco-valdo-genevois précédents de 2007 et 2012. L'ambition s'est renforcée : de projet d'agglomération, il est devenu projet de territoire, afin d'englober les politiques publiques urbanisation/mobilité/environnement, en leur adjoignant toutes celles qui contribuent au « bien vivre ensemble » à cette échelle.

Les lignes transfrontalières de tramway

Les projets d'agglomération successifs ont présenté les lignes transfrontalières de tramway que souhaite réaliser l'agglomération. Celles-ci ont été classifiées en fonction de leur degré de maturité :

Dans le PA1 :

- Mesure A – (33-7), Prolongement tramway entre CERN (CH) et Saint-Genis-Pouilly centre, pour un budget de 126 MF (GE+Fr) ;
- Mesure A – (36-1-6), Annemasse - Moillesulaz : extension du tram (par route de Genève), pour un budget de 67.9 MF (GE+Fr) ;
- Mesure B – (32-1-7), Extension du tramway : tronçon Grand-Saconnex – Ferney-Voltaire et réaménagement de voiries à Ferney Voltaire, pour un budget de 96 MF (GE+Fr).
- Mesure B – (35-14), St-Julien – Genève : création d'un 2ème axe TCSP (ligne structurante sur la route de base), dont le budget reste à définir (GE-Fr) ;

Dans le PA2 :

- Mesure A – (33-7), Construction d'un axe tram entre le CERN et Saint-Genis-Pouilly centre, pour un budget de 74.5 MF (GE+Fr) ;
- Mesure A – (35-14), Construction d'un axe tram entre Genève et St Julien par rte de Base et requalification de l'espace rue, pour un budget de 234.2 (GE-Fr) ;
- Mesure A – (36-1-11), Prolongement du Tram Annemasse – secteur Dusonchet Perrier, pour un budget de 41.1 MF (Fr) ;
- Mesure B – (32-1-2), Construction d'un axe tram entre la place des Nations et Ferney-Voltaire avec requalification de l'espace-rue (partie CH), pour un budget de 136 MF (GE).

Dans le PA3 :

- Mesure A – (32-1-2), Construction d'un axe tram entre la Place des Nations et l'interface multimodale P47, y compris aménagement des espaces publics, pour un budget de 122 MF (GE).
- Mesure A – (33-7), Construction d'un axe tram entre le CERN et Saint-Genis-Pouilly – Porte de France, pour un budget de 50.30 MF (GE+Fr) ;
- Mesure A – (36-1-11), Prolongement du Tram centre d'Annemasse au secteur Dusonchet Perrier, y compris requalification des espaces publics, pour un budget de 33 MF (Fr) ;
- Mesure B – (33-21), Construction d'un axe tram entre Saint Genis-Pouilly – Porte de France et St Genis Pouilly – centre, pour un budget de 19.40 MF (Fr).

4.1.2. Constats

La Cour constate l'existence d'un cadre légal et réglementaire clairement défini en matière de transport et de mobilité. Cela a permis d'établir une planification cantonale en matière de mobilité, « Mobilité 2030 – Stratégie multimodale pour Genève » et de définir une stratégie de développement de lignes de tramways dans le cadre du plan directeur des transports collectifs.

De plus, la démarche de planification cantonale s'inscrit dans la logique de l'agglomération franco-valdo-genevoise initiée en 1997, ce qui a permis d'établir le projet d'agglomération du Grand Genève.

Cette stratégie de développement repose ainsi à la fois sur :

- Une réflexion et une planification cantonale en matière de mobilité, en lien avec l'urbanisation du territoire et l'environnement ;
- Une réflexion et une planification transfrontalière dans le cadre du projet d'agglomération du Grand Genève.

La Cour considère ainsi que le canton s'est doté d'une stratégie de développement à long terme adéquate et cohérente conciliant à la fois les exigences cantonales et fédérales tout en s'inscrivant dans une démarche de collaboration et de construction communes au sein de l'agglomération du Grand Genève.

La Cour note cependant que le programme multimodal à moyen terme prévu par la loi n'a pas encore été réalisé, et qu'une plus grande concertation entre acteurs permettrait d'éviter de fragiliser la stratégie de développement mise en place.

Constat 1 : Une absence de programme multimodal à moyen terme

La Cour a pu constater l'absence d'un programme multimodal à moyen terme alors que celui-ci est requis par la loi sur la mobilité (LMob). En effet, l'art.11 LMob stipule que « le Conseil d'État établit un programme multimodal à moyen terme énonçant la stratégie multimodale à un horizon de 10 ans. Le programme multimodal à moyen terme a pour buts :

- a) La programmation de la réalisation des projets de transport en assurant la coordination avec la programmation des développements urbains prévus dans le cadre des grands projets de développement. Les investissements y relatifs sont inscrits dans le plan décennal des investissements ;
- b) La cohérence du développement des différents réseaux de transport et la complémentarité de ceux-ci ».

Ce programme énonçant la stratégie multimodale à un horizon de 10 ans n'a ainsi pas été défini. De plus, selon l'art.13 LMob, ce dernier doit être adressé, en vue de son approbation, au Grand Conseil qui doit se prononcer sous forme de résolution. Cette absence est de nature à réduire la vision d'ensemble que devrait avoir le parlement sur l'imbrication et la cohérence du développement des différents modes de transports associés à l'aménagement du territoire.

Constat 2 : Une concertation insuffisante de certaines initiatives stratégiques

La Cour a pu constater qu'une concertation insuffisante d'initiatives en matière de transport peut desservir la logique d'ensemble de développement stratégique de la mobilité cantonale et, plus largement, de l'agglomération du Grand Genève.

En effet, une concertation préalable sur le projet de tramway entre Genève et Saint-Julien-en-Genevois aurait pu éviter le nombre important d'oppositions de propriétaires fonciers et des deux communes concernées.

De même, la Cour constate que le canton doit faire face à des difficultés de développement de l'urbanisation souvent liées à l'opposition de certaines communes ou au déclassement de zones agricoles dans le respect du quota fédéral des surfaces d'assolement (SDA)⁹. Dès lors que les projets de tramway s'inscrivent dans le processus d'urbanisation, ils nécessitent une concertation avec l'ensemble des parties prenantes. Certains projets de lignes transfrontalières de tramway pourraient ainsi voir une partie de leur justification remise en question si la densification de la zone traversée ne devait pas aboutir pour diverses raisons (p. ex. en lien avec la densification de la zone de Perly et la deuxième phase de la ligne de tramway entre Genève et Saint-Julien-en-Genevois).

Enfin, un projet de télécabine urbaine¹⁰ ayant pour but de relier la douane de Bardonnex à l'aéroport (parking P47) en passant par les communes de Perly, Plan-les-Ouates, Bernex et

⁹ En Suisse, les meilleures terres agricoles sont protégées par des dispositions spécifiques. Le plan sectoriel des surfaces d'assolement (SDA) vise à maintenir à au moins 438 460 ha la surface des meilleures terres agricoles. Chaque canton est tenu d'assurer un contingent fixé par le Conseil fédéral en 1992. L'extension massive du territoire urbanisé exerce une pression toujours plus forte sur les SDA.

(Source : https://www.are.admin.ch/are/fr/home/developpement-et-amenagement-du-territoire/bases-et-donnees/faits-et-chiffres/surfaces-d_assolement.html)

¹⁰ Le 21 mars 2018, Le Conseil d'État a adopté à l'intention du Grand Conseil un projet de loi ouvrant un crédit d'étude de 3 millions de francs en vue de mener les études d'avant-projet (AVP) d'une liaison tangentielle en transport à câble (télécabine urbaine).

Meyrin a été annoncé par le Canton et notifié au PA3¹¹. Sans se prononcer sur les mérites de ce mode de transport, la Cour considère que ce type d'initiative sans concertation avec l'ensemble des parties prenantes du Grand Genève peut être préjudiciable à la coordination de la mobilité au sein de l'agglomération. Cela rend peu lisible la vision stratégique non seulement dans le développement de ces axes de transport en cohérence avec les autres axes déjà définis, mais également avec les projets d'urbanisation et les contraintes environnementales. Par ailleurs, ce projet n'est pas inscrit dans le plan directeur cantonal et, en raison de cette absence de concertation, le succès de la mise en œuvre de ce projet est loin d'être garanti. Au vu des retards pris sur les mesures des deux premiers projets d'agglomération et des priorités qui devront être définies pour leur réalisation ainsi qu'en fonction des choix stratégiques à présenter dans les futurs projets d'agglomération, un retrait de la demande de crédit d'étude permettrait à l'État d'économiser 3'000'000 F.

4.1.3. Risques découlant des constats

Les **risques opérationnels, de contrôle, de conformité et d'image** découlent de l'absence de planification coordonnée à moyen terme entre le développement des transports et l'urbanisation (art.11 LMOB).

Les risques **opérationnels, de contrôle et d'image** sont liés à l'absence d'une concertation entre les différentes parties prenantes au niveau cantonal et de l'agglomération.

Le **risque financier** tient au montant d'un crédit d'avant-projet lié à un projet qui pourrait ne pas être jugé prioritaire ou finalement être abandonné par manque de concertation entre les acteurs cantonaux et de l'agglomération.

Une étude préliminaire a été engagée pour une liaison tangentielle en transport à câble, de type télécabine urbaine, visant à relier la douane de Bardonnex au secteur aéroportuaire (parking P47) en passant par Perly, les Cherpines, Bernex/Confignon, Vernier (Renfile et Blandonnet) et l'aéroport. Ce couloir va en effet voir une croissance significative des déplacements entre les deux rives, en lien notamment avec le développement des grands projets de Bernex et des Cherpines sur la rive gauche, et de Vernier-Meyrin Aéroport et du Grand-Saconnex sur la rive droite.

(Source : <https://www.ge.ch/document/7699/telecharger>)

¹¹ P.154 et p.233 du projet de territoire Grand Genève 2016-2030 - décembre 2016 - http://www.grand-geneve.org/sites/default/files/fichiers/projet-agglomeration3/annexes/projet_territoire-grand-geneve_2016-2030.pdf

4.2. Processus de décision et pilotage

4.2.1. Contexte

Instances de décision transfrontalières

- Le Comité régional franco-genevois (CRFG)

En application de l'art. 56 de la Constitution fédérale – Relations des cantons avec l'étranger, précisant que « les cantons peuvent conclure des traités avec l'étranger dans les domaines relevant de leur compétence », une instance de coopération transfrontalière franco-suisse a été créée.

Ainsi, le 12 juillet 1973, un accord franco-suisse crée la Commission mixte consultative pour les problèmes de voisinage entre la République et canton de Genève et les Départements limitrophes de l'Ain et de la Haute-Savoie, parallèlement à la création de la compensation financière genevoise (CFG). Il la dote d'un organe exécutif, le Comité régional franco-genevois (CRFG), où sont représentés :

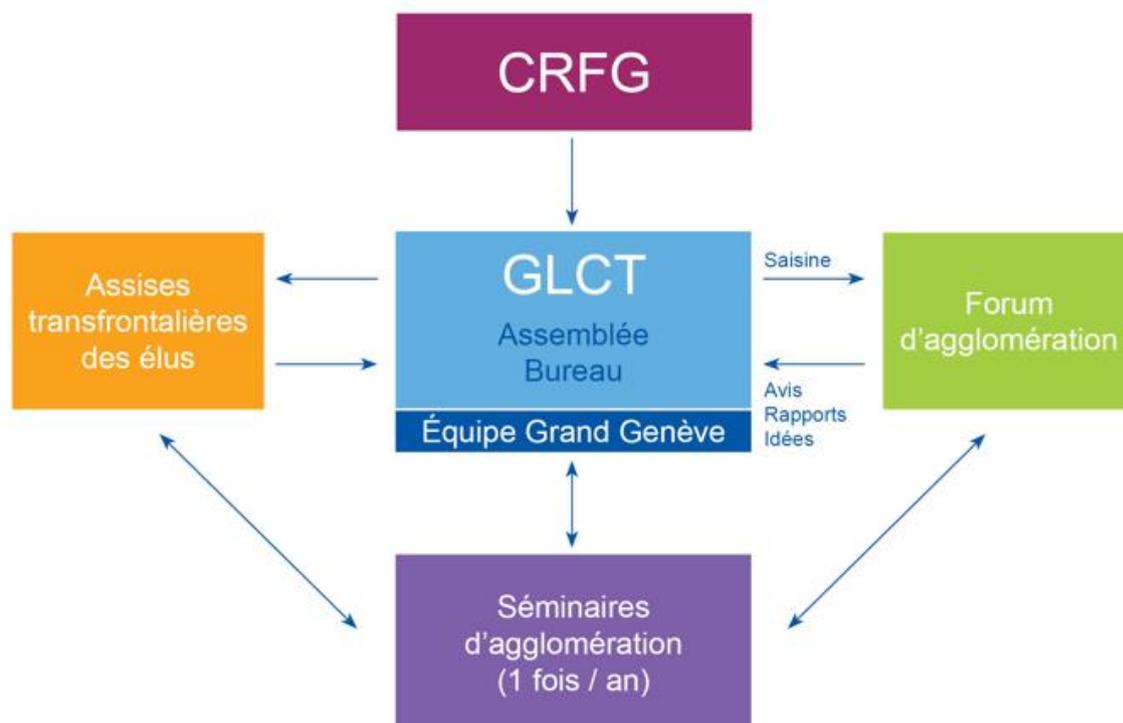
- L'État français ;
- Le département de l'Ain ;
- Le département de la Haute-Savoie ;
- Le canton de Genève.

Par la suite, ont été intégrés comme membres à part entière de ce CRFG, la Région Rhône-Alpes (2004), l'ARC (2006, devenu genevois français – Pôle métropolitain) et le canton de Vaud (2007).

La collaboration transfrontalière dispose ainsi d'un cadre institutionnel.

- Le Groupement local de coopération transfrontalière (GLCT) – Grand Genève

Dans le cadre des politiques des agglomérations de la Confédération suisse, un organe exécutif, le Groupement local de coopération transfrontalière (GLCT) – Grand Genève, a été créé afin de gérer le projet d'agglomération du Grand Genève.



Source : site internet du Grand Genève : www.grand-geneve.org/grand-geneve/organisation/schema-dorganisation

Le GLCT – Grand Genève est une structure de droit public suisse, disposant de la capacité juridique et de l'autonomie budgétaire. Ce groupement peut fonctionner en tant qu'« entité responsable », selon la Confédération suisse, au titre de sa politique d'agglomération. Il constitue ainsi le premier GLCT de droit suisse.

Son rôle principal est d'assurer la gouvernance du Grand Genève pour « réaliser, organiser et gérer le lancement des études et démarches nécessaires à la réalisation du Projet d'agglomération franco-valdo-genevois et à son approfondissement » (article 1). » Il est compétent dans trois domaines :

- la mobilité,
- l'aménagement du territoire,
- l'environnement.

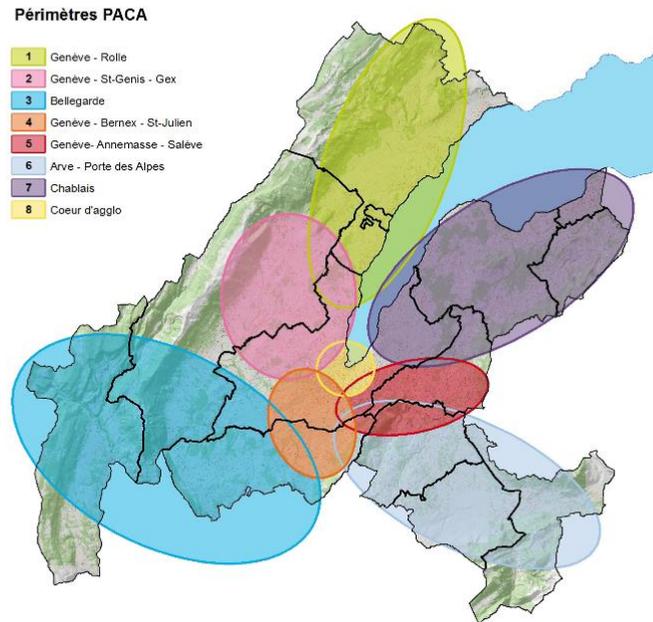
Dans ces domaines, il est l'organe de validation des projets d'agglomération présentés à la Confédération pour l'obtention de subventions fédérales.

L'assemblée du GLCT est composée de 24 représentants des partenaires du Grand Genève et de deux membres associés, la République française et la Confédération Suisse en tant qu'observateurs. Elle se réunit tous les trimestres pour initier les démarches, orienter les travaux et proposer à la décision les objectifs à atteindre (Charte, contrat, etc.). Les décisions finales reviennent aux autorités compétentes dans chacun des pays et des cantons constituant le groupement.

▪ Périmètres d'aménagement coordonné d'agglomération (PACA)¹²

En 2008, le Grand Genève a défini des Périmètres d'aménagement coordonné d'agglomération (PACA). Cela permet de mener et de coordonner des études et des projets à l'échelle locale répondant à une logique de « flux »/corridor par zone (PACA).

Le PACA, échelon de gouvernance intermédiaire entre l'agglomération et les communes



Source : <http://www.grand-geneve.org/concretement/pres-de-chez-vous/presentation-des-territoires>

De 2008 à 2012, les études menées dans chacune des PACA ont permis d'approfondir les mesures à proposer dans le Projet d'agglomération en impliquant tous les acteurs concernés, jusqu'à l'échelon communal. Ces différents travaux ont abouti à un rapport de recommandations, élaboré avec tous les acteurs du périmètre (élus et représentants de la société civile), servant de base à l'orientation ou à la révision des principaux outils d'urbanisme et d'aménagement du territoire de chaque collectivité. Ils ont permis d'identifier les mesures phares à mettre en œuvre en matière d'urbanisation, de mobilité, d'environnement et de paysage, et reprises dans le Projet d'agglomération de 2e génération signé en juin 2012. Depuis juin 2012, l'échelon PACA est reconnu comme un échelon de cohérence durable, intermédiaire entre le Grand Genève et les collectivités territoriales responsables des mises en œuvre. Il a pour mission de veiller au suivi et à la coordination de la mise en œuvre du Projet d'agglomération, de conduire des démarches tests et d'approfondissements sur des sujets à enjeux (ex. économie, logement, mobilité, paysage, etc.) et d'être une plateforme d'échanges et de discussions pour les démarches et projets menés à l'échelle locale.

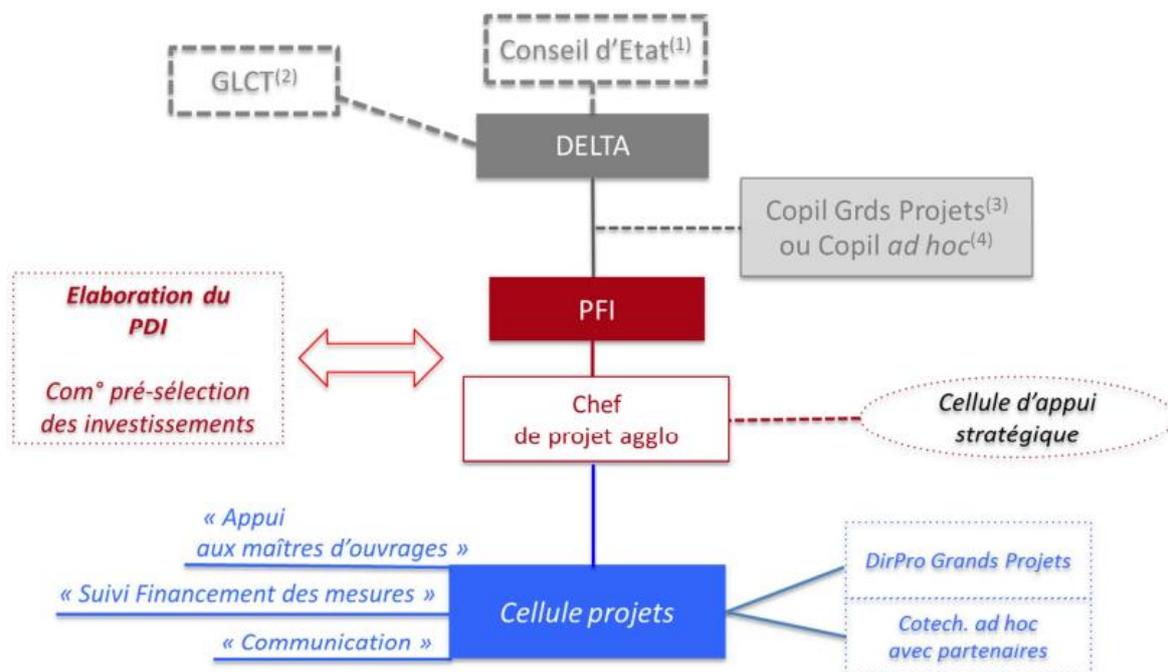
Structure d'un PACA :

- Conduite politique par un Comité de pilotage décisionnel, qui se réunit au minimum une fois par an ;
- Conduite technique par un Comité technique comprenant un chef de projet, un référent par grand territoire (intercommunalité, cantons) et des experts thématiques (suivi régulier par un comité resserré, comité élargi selon les besoins) ;
- Tables rondes participatives sur les enjeux principaux de chaque PACA.

¹² Source : <http://www.grand-geneve.org/concretement/pres-de-chez-vous/presentation-des-territoires>

Instances de décision cantonales

Au niveau cantonal, une organisation a été définie afin notamment de gérer l'établissement et la mise en œuvre du projet d'agglomération du Grand Genève.



(1) Pour décisions nécessitant un passage en Conseil d'Etat (principalement décision avec incidence budgétaire)

(2) Pour décisions ayant un impact sur tout le projet d'agglomération.

(3) Pour décisions impactant des partenaires du projet d'agglomération sur le territoire d'un grand projet

(4) Pour décisions impactant des partenaires du projet d'agglomération mais dont la mesure n'est pas comprise dans le périmètre d'un grand projet.

Source : Manuel de programme du projet d'agglomération du Grand Genève – Partie genevoise

Cette organisation s'articule autour de trois niveaux :

- Le niveau politique dont la vocation est de fixer les orientations de portée stratégique (en gris) ;
- Le niveau de direction qui prépare les orientations politiques et pilote les arbitrages inter-directions pour le bon avancement du programme (en rouge) ;
- Le niveau opérationnel qui est en charge de la réalisation du programme et de la préparation des éléments nécessaires au pilotage du programme (en bleu).

▪ Le Conseil d'État

Pour la mise en œuvre des projets de développement des lignes de tramway et du projet d'agglomération, le Conseil d'État valide les décisions préparées par la DELTA concernant notamment :

- La programmation pluriannuelle des mesures à mettre en œuvre, les moyens financiers et humains nécessaires ;
- L'abandon, le report, l'accélération, la modification structurelle d'une mesure ayant un impact significatif sur l'avancement global du programme ou d'autres mesures ;
- Les modalités de financement des mesures et leur gestion (notamment dépassements) ;
- La veille fédérale et ses modalités ;
- Le contenu et/ou la modification du manuel de programme.

- La Délégation aux transports, à l'aménagement et au transfrontalier (DELTA)

La délégation thématique permanente aux transports, à l'aménagement et au transfrontalier (DELTA) est présidée par le conseiller d'État en charge du département du territoire (DT), et composé du président du Conseil d'État et du conseiller d'État en charge des infrastructures. Cette délégation a pour mission de fixer les orientations pour mettre en œuvre les projets de lignes de tramway, ainsi que le projet d'agglomération. Elle arbitre et valide les difficultés et les propositions communiquées par le comité de coordination opérationnelle du programme d'agglomération (COCOPA). La DELTA propose également les points devant faire l'objet d'une décision du Conseil d'État.

- Le Comité de coordination opérationnelle du programme d'agglomération (COCOPA)

Le comité de coordination opérationnelle du programme d'agglomération (COCOPA) est composé des représentants des maîtres d'ouvrages cantonaux, à savoir la direction générale des transports (DGT), la direction générale du génie civil (DGGC), la direction générale de l'agriculture et de la nature (DGAN), la direction générale de l'office de l'urbanisme (OU), ainsi que de leurs services financiers. Il se réunit chaque mois pour présenter un état de situation du suivi de la mise en œuvre et de la gestion financière. Lors de ce comité sont discutés l'avancement du projet d'agglomération, les problématiques rencontrées et les propositions d'amélioration associées. De plus, le COCOPA valide les reportings annuels pour la Confédération.

- La Plateforme interdépartementale (PFI)

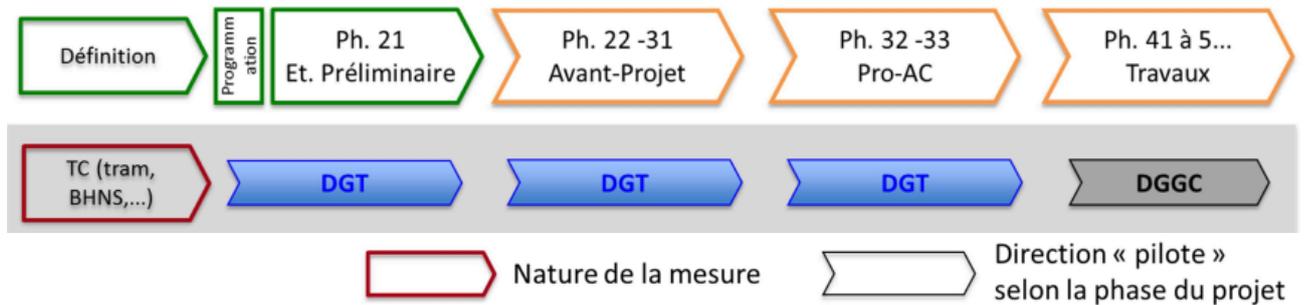
Cette plate-forme regroupe les directeurs généraux des directions suivantes ainsi que le responsable du projet d'agglomération :

- Direction générale des transports (DGT)
- Direction générale de l'office de l'urbanisme (OU)
- Direction générale du développement économique, de la recherche et de l'innovation (DGDERI)
- Direction générale de l'agriculture et de la nature (DGAN)
- Direction générale de l'eau (DGEAU)
- Direction générale du génie civil (DGGC)
- Service d'étude de l'impact sur l'environnement (DGE)
- Service des affaires extérieures et fédérales (SAEF) – Projet d'agglomération (PA).

La plateforme interdépartementale (PFI) permet d'échanger sur l'ensemble des projets existants sur le canton. Si un arbitrage transversal sur un projet de tramway n'est pas abordé dans le cadre d'un grand projet prioritaire d'urbanisation, il pourra l'être dans le cadre de la PFI. La PFI permet ainsi d'assurer une certaine coordination entre les services.

Pilotage des mesures liées aux tramways sous maîtrise d'ouvrage cantonale

Le pilotage des projets de tramway sous maîtrise d'ouvrage cantonale est effectué par la DGT pour les phases d'études et par la DGCC pour la réalisation. Le schéma ci-dessous illustre cette répartition en fonction des phases SIA :



Source : Manuel de programme du projet d'agglomération du Grand Genève – Partie genevoise

Taux de mise en œuvre des mesures cofinancées par la Confédération du PA1 et du PA2

La mise en œuvre des mesures des projets d'agglomération Grand Genève fait l'objet d'un suivi rigoureux de la part de la Confédération. En effet, dans le cadre du processus de décision cantonal et de l'agglomération, il est important que les mesures qui ont été décidées à un instant donné puissent être réalisées dans les délais prévus.

Dans le cadre du PA1, le canton a obtenu un montant de subventions fédérales de 186.5 millions F. Fin décembre 2017, seulement 41% de ces fonds fédéraux avaient été utilisés (l'agglomération de Zürich ayant un taux de réalisation supérieur à 90%).

Dans le cadre du PA2, le canton a obtenu un montant de subventions fédérales de 204.07 millions F. Fin décembre 2017, seulement 1.5% de ces fonds fédéraux avait été utilisé.

4.2.2. Constats

La Cour relève que l'agglomération du Grand Genève a su se doter des instances de gouvernance et des outils lui permettant de prendre les décisions relatives au projet d'agglomération. Le Groupement local de coopération transfrontalière (GLCT) – Grand Genève a notamment été créé permettant ainsi la signature de 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.

De même, le canton a défini 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 et la DELTA garantissent le pilotage stratégique, la PFI et les directions métiers assurent la gestion transversale et opérationnelle des projets.

Au niveau opérationnel, ce processus de décision a été également accompagné des périmètres d'aménagement coordonnés d'agglomération (PACA) afin de décliner les grands principes directeurs du premier projet d'agglomération en projets à l'échelle territoriale, permettant de proposer et de développer des mesures en adéquation avec les besoins locaux.

Faisant suite à un audit récent du service d'audit interne (SAI) de l'État de Genève, l'équipe du projet d'agglomération a mis en œuvre un ensemble d'éléments afin d'améliorer pour la partie cantonale la gouvernance et le pilotage du projet d'agglomération. Un manuel de programme a notamment été élaboré afin de mettre en œuvre une démarche transversale au sein de l'État de Genève. Le but est de renforcer le pilotage politique et la gouvernance du programme d'agglomération, de clarifier le fonctionnement entre les directions de l'État de Genève et

l'équipe du Projet d'agglomération et de formaliser le suivi de toutes les mesures en mettant en place les outils y relatifs.

Cependant, la Cour estime que la coordination transfrontalière reste perfectible dans cette phase de mise en œuvre des nombreuses mesures du projet d'agglomération. Le canton et l'agglomération du Grand Genève se trouvent à un tournant stratégique. En effet, après quelque quinze années d'élaboration de ce projet, un travail important est désormais attendu quant à sa mise en œuvre.

Constat 3: Des difficultés à mettre en œuvre les mesures engagées dans les projets d'agglomération PA1 et PA2 dans les délais fixés

La Cour constate que le taux de mise en œuvre des mesures cofinancées par la Confédération dans le PA1 et le PA2 est relativement faible. En effet, seulement 41% des fonds fédéraux ont été utilisés pour le PA1 et 1.5% pour le PA2.

De la même manière, la mise en œuvre des mesures relatives à des projets de lignes transfrontalières de tramway a également pris du retard. La mesure 36-1-6 Extension du tram entre Annemasse (centre) et Moillesulaz (tracé par route de Genève) devait initialement (PA1, décembre 2007) être réalisée en 2014. Finalement, les travaux se termineront en 2019.

Les travaux relatifs à la mesure 35-14 « Construction d'un axe de tram entre Genève et St-Julien et requalification de l'espace public » devaient débiter initialement en 2015 et être suivis d'une mise en service en 2018 (PA2, juin 2012). En septembre 2018, la réalisation de la ligne n'a pas encore commencé.

Cela a pour conséquence une réduction de la contribution financière fédérale sur les mesures du PA3. En effet, la note d'efficacité attribuée à Genève a été abaissée d'un point péjorant de 5% le taux de la contribution fédérale.

De plus, ces deux premiers projets d'agglomération sont financés via le fonds « d'infrastructure pour le trafic d'agglomération, le réseau des routes nationales de même que les routes principales dans les régions de montagne et les régions périphériques », dont la dissolution est prévue pour 2027¹³.

Constat 4: Une implication insuffisante des parties prenantes dans les projets de lignes transfrontalières de tramway

La Cour relève que l'ensemble des acteurs concernés par les projets de lignes transfrontalières de tramway ne sont pas suffisamment impliqués dans la conduite des projets.

En effet, l'équipe du projet d'agglomération n'est pas associée aux instances de pilotage des projets de lignes transfrontalières de tramway, bien que celles-ci aient une incidence forte sur

¹³ Selon l'art. 13 de la loi sur le fonds d'infrastructure (LFIInfr), il est précisé que « Le Conseil fédéral dissout le fonds dès que le réseau des routes nationales et les programmes prévus aux art. 6 et 7 sont achevés, mais au plus tard 20 ans après l'entrée en vigueur de la présente loi. Il peut prolonger ce délai de cinq ans au plus. Le solde du fonds est affecté au financement spécial du trafic routier ».

l'agglomération. De même, alors que certains projets incluent un maître d'ouvrage externe au canton (maîtrise d'ouvrage vaudoise ou française), celui-ci n'est pas membre du COPIL.

La Cour note également que les modifications en matière de pilotage de projet apportées en janvier 2018 au règlement d'exécution de la loi sur le réseau de transports publics RRTP (H 150.01) ne concernent que les communes genevoises et les établissements publics autonomes. Il est désormais prévu que ces entités puissent participer au COPIL des projets les concernant, ce qui n'est pas le cas des instances transfrontalières.

À titre d'exemple, pour la réalisation de la ligne de tramway n°15, ni l'équipe du projet d'agglomération ni la CCG ne sont membres du COPIL. De plus, le COPIL transfrontalier mis en place en 2011 pour l'établissement du projet d'agglomération 2 et poursuivi durant la phase d'étude du projet ne s'est plus réuni depuis 2014.

L'implication de l'ensemble des parties prenantes est indispensable en phase de réalisation de ce type de projet.

Constat 5 : Un rôle limité des PACA depuis la fin d'élaboration du projet d'agglomération 2

La Cour relève que le rôle primordial joué par les PACA lors de la conception du PA2 s'est quelque peu amoindri. En effet, au-delà de quelques séances d'information ou de coordination sur des mesures très ciblées, la démarche PACA reste actuellement considérablement limitée.

Les différents acteurs sont pour une grande partie en phase de mise en œuvre des mesures. Ainsi, chaque maître d'ouvrage réalise sur base du cahier des charges qui a été défini pour les travaux le concernant. Le rôle des chefs de projet PACA n'a pas été revu en prévision de cette phase de réalisation, alors que celui-ci était très clair dans l'animation et la coordination des réflexions ayant conduit au PA2.

Constat 6 : Une absence de pilotage de la mise en œuvre de mesures présentant plusieurs maîtres d'ouvrage

La Cour a pu constater que certaines mesures des projets d'agglomération rencontrent des difficultés de mise en œuvre dues à l'existence de plusieurs maîtres d'ouvrage. À titre d'illustration, la Cour a relevé les exemples suivants :

- L'aménagement multimodal de la place de la gare de Satigny (mesure A 13-12 du PA2) comporte trois maîtres d'ouvrage : le canton, la commune et les CFF. Dans ce cas de figure, les travaux de réalisation n'ont toujours pas été entrepris étant donné l'absence de leadership sur cette mesure, quand bien même le cofinancement de cette mesure a été accepté par la Confédération en 2015 ;
- Le développement d'une voie verte d'agglomération section centre de Vernier- Route du Mandement (mesure 33-11) ; cette voie s'établit sur un tracé comportant plus de 54 propriétaires fonciers différents. En plus des terrains privés communaux, de l'État et de la Fondation pour les Terrains industriels de Genève (FTI), il y a 26 parcelles privées dont 8 appartiennent aux CFF. Au vu de la difficulté de prendre contact avec l'ensemble des propriétaires et de finaliser un accord sur une mesure de faible importance financière, la pertinence du maintien de ce projet fait actuellement l'objet d'une évaluation.

4.2.3. Risques découlant des constats

Les **risques opérationnels, de contrôle, financiers et d'image** tiennent à une implication insuffisante de l'ensemble des parties prenantes dans le pilotage d'un projet transfrontalier comme le développement de lignes de tramway.

Les **risques opérationnels et de contrôle** tiennent à l'absence de pilotage transversal de la mise en œuvre de mesures reposant sur plusieurs maîtres d'ouvrage.

Les **risques opérationnels, de contrôle, financiers et d'image** existent du fait du retard pris dans la réalisation des mesures du projet d'agglomération.

4.3. Financement et pilotage des projets

4.3.1. Contexte

Financement cantonal

- Bases légales et réglementaires

Pour réaliser un investissement, un crédit d'investissement doit être déposé au travers d'une loi soumise à l'approbation du Grand Conseil.

Selon l'article 7 du règlement sur la planification et la gestion financière des investissements (RPGFI), une loi d'investissement est « *une loi spécifique approuvant un crédit d'investissement, qui peut porter sur un ou plusieurs actifs du patrimoine administratif* ».

Les crédits d'investissement autorisent quant à eux, « *jusqu'à concurrence du montant du crédit voté, des dépenses servant à constituer, rénover ou remplacer des actifs du patrimoine administratif durablement affectés à l'exécution de tâches publiques. Ils concernent un objet unique ou plusieurs objets concourant à un but déterminé. Par constitution, on entend la construction ou l'acquisition d'un actif* » (art. 37 LGAF).

Ainsi, pour le financement des lignes transfrontalières de tramway, plusieurs lois et crédits d'investissement ont été votés par le Grand Conseil.

Le Grand Conseil a ainsi voté :

- La loi sur le réseau des transports publics (LRTP, H 1 50) ;
- La loi sur les infrastructures de transport issues du projet d'agglomération franco-valdo-genevois (LITAgglo, H 1 70) ;
- La loi de financement 11863 ouvrant des crédits d'étude et d'investissement de 187 970 000 F et un crédit au titre de subvention cantonale d'investissement de 82 640 000 F relatifs à la mise en œuvre du projet d'agglomération de deuxième génération (L 11 863).

- Planification et budget des investissements

La planification des investissements à l'État repose sur le plan décennal des investissements (PDI), le plan financier quadriennal des investissements (PFQ), le projet de budget d'investissement et le budget d'investissement (BI).

Le PDI est un outil prospectif de simulation de l'ensemble des besoins de financement en cours et à venir sur une période de dix ans. Cet instrument permet de représenter les priorités d'investissements futurs et de vérifier la « disponibilité » des financements demandés en regard de la capacité financière, technique et de l'évolution de la dette de l'État. Il s'agit d'un plan financier et d'un outil de pilotage pour le Conseil d'État, interne à l'administration, qui ne fait pas l'objet d'une approbation par les députés.

Le PFQ est l'un des volets du plan financier quadriennal de l'État, régi par l'art. 13 LGAF. Il fait également l'objet de l'art. 18 RPGFI. Le PFQ des investissements est un outil de planification de l'ensemble des besoins de financement d'investissement en cours et à venir sur une période de quatre ans. Il est issu du PDI et permet la simulation des flux financiers nécessaires à la conduite de la politique d'investissement de l'État. Plus proches dans le temps, les montants qui y sont inscrits sont plus fiables. Le PFQ des investissements doit être synchronisé avec le plan financier

quadriennal de fonctionnement de façon à être en cohérence avec les ressources disponibles et les besoins financiers.

Le BI exprime le rythme d'engagement annuel par le Conseil d'État des moyens financiers afférents aux crédits autorisés par le Grand Conseil en matière d'investissements (art. 29 LGAF). Il est présenté par politique publique, par catégorie d'investissement et par loi. Par opposition au budget de fonctionnement, le budget d'investissement n'a pas de valeur d'autorisation d'allouer des moyens pour les différents postes détaillés qu'il contient. Les projets d'investissement figurant au budget des investissements font office de prévisions annuelles de dépenses et de recettes. Seules les lois en vigueur (votées par le Grand Conseil) donnent l'autorisation.

- Commission de présélection des investissements

La commission de présélection des investissements a pour objectif d'échanger sur l'ensemble des investissements à prévoir pour les dix années à venir. Cela doit permettre, en tenant compte des consignes du département des finances (DF) en matière budgétaire, de proposer un projet de budget des investissements cohérent pour l'ensemble des politiques publiques suivantes :

- Logement ;
- Mobilité ;
- Environnement ;
- Énergie.

Les résultats de la Commission doivent permettre d'établir le Plan décennal des investissements (PDI) pour les dix années à venir.

Cette commission de présélection des investissements réunit les directions des trois départements suivants, impliquées dans les politiques publiques précitées :

- Département présidentiel ;
- Département du territoire (DT) ;
- Département des infrastructures (DI).

Les différents services de chaque direction concernée recensent et présentent leurs besoins en termes d'investissements pour les dix années à venir. Les différents projets présentés sont inscrits dans le cadre du projet du PDI. Cette commission doit s'assurer de la cohérence et pertinence des investissements et éventuellement arbitrer afin de respecter le cadre financier édicté par le Conseil d'État. Cette commission permet ainsi à chaque direction de mettre à jour le PDI puis son plan financier quadriennal (PFQ) et enfin d'établir son budget d'investissement pour l'année suivante.

Dans ses arbitrages, la commission est attentive aux contraintes liées à certains projets d'investissements, notamment ceux du projet d'agglomération. Elle vérifie notamment que les mesures inscrites au PA1 et au PA2 pourront être finalisées en 2025 et que les travaux des mesures inscrites au PA3 pourront débuter au plus tard en 2025.

De plus, la commission tient compte des contraintes des partenaires du Grand Genève dans le cadre des projets transfrontaliers.

La commission a pour objectif également d'identifier les retards potentiels de réalisation et les impacts sur le PDI. La commission doit s'assurer d'une répartition cohérente des montants investis par politique publique, et cela en fonction du budget total généralement dépensé par le canton. À titre d'exemple, sur les 650 millions F de budget annuel d'investissement du canton, la

politique de mobilité représente généralement environ 300 à 350 millions F. Si ce montant devait être très différent (par exemple de l'ordre de 450 à 500 millions F), la Commission alerterait les acteurs concernés afin de rééquilibrer le budget et proposerait des scénarii de priorisation aux magistrats en charge du pilotage de ces projets (DI et DT).

Cela permet d'obtenir une cohérence d'ensemble autour de cet outil financier.

Cofinancement fédéral

Le projet d'agglomération est un instrument de planification destiné à améliorer les systèmes de transport des agglomérations et à coordonner le développement des transports et de l'urbanisation, par-delà les limites communales, voire parfois cantonales ou nationales. Pour cela, les organismes responsables d'un projet déterminent à quoi devrait ressembler le futur développement de l'agglomération (« vision d'ensemble ») et élaborent en conséquence des stratégies et des mesures. Par le biais du projet d'agglomération, l'organisme responsable dépose auprès de l'Office fédéral du développement territorial (ARE) une demande de contribution fédérale pour ses infrastructures de transport.

Le projet d'agglomération vise une planification coordonnée des transports, de l'urbanisation et de la gestion du paysage dans les espaces urbains.

L'évaluation du projet s'effectue selon deux axes :

- Respect des exigences de base : six exigences de base (EB) doivent être remplies pour que le projet d'agglomération puisse prétendre à un cofinancement par la Confédération. Ces exigences de base sont :
 - EB 1 : Démarche participative ;
 - EB 2 : Définition d'un organisme responsable ;
 - EB 3 : Analyse de l'état actuel et des tendances de développement et identification des forces, faiblesses, opportunités, menaces et besoins d'action ;
 - EB 4 : Développement de mesures dans tous les domaines, s'intégrant dans une suite logique (fil conducteur) reliant vision d'ensemble, stratégies sectorielles et priorisation ;
 - EB 5 : Description et argumentation de la priorisation des mesures ;
 - EB 6 : Mise en œuvre et procédure de contrôle.

- Évaluation de l'efficacité du projet : l'évaluation de l'efficacité du projet met en balance l'utilité du projet d'agglomération et son coût. L'utilité et le coût sont rapportés à la taille de l'agglomération et à ses spécificités. Ces critères d'efficacité du projet sont :
 - CE1 : Amélioration de la qualité des systèmes de transports ;
 - CE2 : Encouragement du développement urbain vers l'intérieur ;
 - CE3 : Augmentation de la sécurité du trafic ;
 - CE4 : Réduction des atteintes à l'environnement et de la consommation des ressources
 - CMO : Compte-rendu de mise en œuvre.

Au regard de l'efficacité escomptée (rapport coût-utilité), le taux de contribution aux mesures cofinancées du PA1 et du PA2 a été de 40%.

Pour les mesures spécifiques au tramway, une analyse transversale est effectuée pour l'ensemble des projets de tramway proposés dans les différents projets d'agglomération de troisième génération. Chaque mesure liée à la mise en œuvre d'une ligne de tramway est évaluée selon les critères suivants :

- Densité d'habitants et d'emplois (potentiel existant) ;
- Utilisation des lignes de transport public existantes en 2030/35 (fréquence actuelle) ;
- Rôle du projet comme moteur de développement (travail, habitat) dans les secteurs centraux ;
- « Effet réseau » dans le système des transports publics (connexion avec le train et le réseau de distribution fine).

Suivi financier des lois d'investissement

- *Processus de reporting financier*

Le contrôle de gestion du service des affaires extérieures (SAEF), 1.9 ETP, a pour tâche d'effectuer un suivi financier des mesures du projet d'agglomération. Ce suivi couvre :

- L'ensemble des mesures de priorité A cofinancées par la Confédération faisant suite aux accords sur les prestations signés avec la Confédération pour chaque projet d'agglomération :
Accord sur les prestations du PA1 signé le 30 mars 2011 et comportant :
 - o 17 mesures¹⁴ de priorité A cofinancées par la Confédération (pour un coût d'investissement estimé à 465 millions F dont un subventionnement fédéral de 186 millions F) ;
 - o 6 mesures de priorité A, mentionnées en Annexe 1 concernant le concept de mobilité douce (pour un coût d'investissement estimé à 18 millions F dont un subventionnement fédéral de 7 millions F) ;*Accord sur les prestations du PA2 signé le 17 août 2015 et comportant :*
 - o 32 mesures de priorité A cofinancées par la Confédération (pour un coût d'investissement estimé à 510 millions F dont un subventionnement fédéral de 204 millions F).
- Les mesures financées au niveau cantonal par les lois d'investissement des deux premiers projets d'agglomération (H 1 70 et L 11 863).

Pour des questions de territorialité, les mesures réalisées par des maîtres d'ouvrage français font également l'objet d'une convention de financement signée entre la Confédération et le canton de Genève. Le canton de Genève se charge par la suite d'effectuer un contrat de subventionnement avec le maître d'ouvrage français afin de transmettre les fonds fédéraux qui transitent par le canton. Ces conventions sont signées avec les offices fédéraux concernés par les mesures, à savoir :

- L'office fédéral des transports (OFT) ;
- L'office fédéral des routes (OFROU).

Le processus de reporting a été défini par le contrôle de gestion du SAEF en fonction des exigences de la Confédération. Il précise notamment les informations requises et les dates butoirs pour les maîtres d'ouvrage. Cela permet, dans un deuxième temps, au contrôle de gestion du SAEF d'effectuer ses contrôles et son reporting à la Confédération.

¹⁴ Mesures vaudoises incluses

Financement des travaux côté français

Du fait de la proximité avec la France et dans l'impossibilité de déléguer le contrôle à une structure en France, l'OFROU a également délégué au canton de Genève le contrôle de l'utilisation des fonds fédéraux pour la partie française.

Ce contrôle s'effectue pour chaque mesure au travers de la signature d'une convention :

- Entre l'État de Genève et l'OFROU pour les mesures genevoises ;
- Entre l'État de Genève et l'OFROU pour les mesures françaises complétées de conventions entre l'État de Genève et les agglomérations françaises concernées (Annemasse aggro, la communauté de communes du Genevois, etc.).

Fragilité des équilibres budgétaires transfrontaliers

Lors du référendum du 18 mai 2014, les citoyens genevois ont refusé à 51,1% de cofinancer la construction de cinq parkings relais (P+R) sur le sol français, aux portes du canton. Une loi ouvrant un crédit au titre d'une subvention d'investissement de 3 129 406 F pour les années 2013 à 2015 pour participer au financement de la construction, sur territoire français, de cinq parcs relais (P+R) d'intérêt transfrontalier (11115) avait été votée le 29 août 2013. Ce financement s'inscrivait dans l'accord passé entre le Conseil d'État et les représentants français de l'agglomération du Grand Genève (accord de Nantua, 28 juin 2012), lequel prévoyait la mise en place d'une contribution genevoise spécifique destinée à participer au développement d'infrastructures de transports et d'équipements sur sol français.

Cette contribution, d'un montant maximum de 240 millions d'euros sur dix ans, devait en partie couvrir les investissements des nouvelles lignes transfrontalières de tramway.

Ce type de situation a sérieusement freiné l'avancement des mesures des projets d'agglomération et a nécessité la recherche d'autres financements pour les partenaires français.

4.3.2. Constats

La Cour relève que le financement cantonal des lignes transfrontalières de tramway est clairement défini et bien cadré, principalement par la loi sur le réseau de transports publics (LRTP, H 1 50). D'autres lois et crédits d'investissements permettent de financer d'autres mesures associées issues des deux premiers projets d'agglomération PA1 et PA2.

Le projet d'agglomération Grand Genève bénéficie également d'un cofinancement fédéral de certaines mesures. La participation de la Confédération peut s'élever au maximum à 40% des montants initialement estimés. L'acceptation populaire en février 2017 du fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération (FORTA) garantit désormais une pérennité des fonds engagés par la Confédération pour accompagner sur le long terme le développement des projets d'agglomération.

Cependant, la Cour estime que le processus d'établissement de demande de cofinancement doit être amélioré en matière de présentation, de synthèse, de marketing et de contenu technique, ce qui résulte notamment de l'évaluation provisoire qui a été effectuée par l'ARE sur le projet d'agglomération 3. De

même, au niveau cantonal, la loi H150 ne permet pas en l'état actuel de la planification des investissements de couvrir les montants engagés.

Constat 7 : Des faiblesses relevées dans le processus d'établissement de demande de cofinancement fédéral

L'analyse du projet d'agglomération 3 par la Confédération met en évidence un ensemble de faiblesses dans l'établissement et la présentation du document :

- Présentation de la mesure 32-1-2 « Construction d'un axe tram entre la place des Nations et l'interface multimodale P47, y compris aménagement avec des espaces publics, pour un montant de 122 millions F » avec un avant-projet non mis à jour, contrairement aux exigences de la Confédération pour les mesures supérieures à 100 millions F ;
- Présentation inadaptée de certaines mesures: le découpage de la mesure de prolongement du Tramway Cornavin Meyrin CERN (TCMC) vers Saint-Genis-Pouilly en deux mesures (33-7 et 33-21), accompagné d'une mesure pour le transport individuel motorisé avec la construction d'un P+R, n'a pas été jugé suffisamment expliqué par la Confédération afin d'apprécier l'intérêt de ce choix ;
- La complexité du document genevois ne semble pas avoir facilité l'analyse par les services fédéraux évaluateurs ; en l'absence de synthèse, il est difficile d'avoir une vue d'ensemble du projet d'agglomération. L'ajout d'autres documents-cadres présentant les thématiques supplémentaires exigées par la Confédération (cohésion sociale, programme de travail thématique) ou de nouveaux aspects liés à la politique régionale a complexifié la lecture et la compréhension du projet dans son ensemble. Ces précisions semblent avoir desservi la logique du projet d'agglomération. La clarté du projet d'agglomération est indispensable afin de mettre en avant la coordination entre l'urbanisation et les transports ;
- Peu d'explications quant aux spécificités du Grand Genève, notamment concernant la taille de l'agglomération, la discontinuité en matière d'urbanisation et de densité entre les différentes zones. En effet, l'agglomération comporte des secteurs très « urbains » et d'autres beaucoup plus « ruraux », donc peu densément construits, ce qui peut péjorer la qualité du projet aux yeux de la Confédération.
- Absence de partenaires externes privés au projet d'agglomération ; c'est seulement dans le cadre de la « prise de position du Canton de Genève sur le projet d'arrêté fédéral sur les crédits d'engagement à partir de 2019 pour les contributions aux mesures dans le cadre du programme en faveur de trafic d'agglomération » du 25 avril 2018 que les organisations extérieures à l'administration ont fait part de leur intérêt à la réalisation de certains projets :
 - o L'organisation européenne pour la recherche nucléaire (CERN) pour la mesure 33-7 Construction d'un axe tram entre le CERN et St-Genis-Pouilly – Porte-de-France ;
 - o L'office des nations unies (ONU) à Genève pour la mesure 32-1-2 Construction d'un axe tram entre la place des Nations et l'interface multimodale P47, y compris aménagement des espaces publics.

De plus, dans le cadre de cette démarche, une recherche de financement externe pourrait être envisagée, à l'image de la requalification de la Place des particules à Meyrin qui a bénéficié d'un cofinancement fédéral dans le PA1, mais qui a également bénéficié d'une participation financière de la part du CERN pour l'aménagement des abords de cette place.

Enfin le projet est péjoré par les importants retards de mise en œuvre des deux premiers projets d'agglomération (voir constat précédent).

Constat 8 : Un financement des lignes de tramway non garanti au vu du nouveau plan décennal des investissements

La Cour a pu constater que le plan décennal des investissements (PDI) 2019-2028 met en évidence à la fois des investissements nettement supérieurs aux estimations initiales et des montants devant être engagés également supérieurs aux limites fixées par la LRTP.

- La Cour constate que le financement total des investissements prévus au PDI pour la construction des lignes de tramway n'est pas assuré. En effet, la LRTP prévoit un montant total d'investissement de 803.7 MF entre 2014 et 2030 contre 891.3 MF mentionné au PDI entre 2019-2028. Cela laisse apparaître un écart de plus de 80 MF. Le montant de la mesure 35.14 est notamment passé de 190 MCHF à 292 MCHF.
- La Cour constate également que l'art. 9 al.1, let.b de la LRTP précise que le financement des infrastructures nouvelles du réseau sur rail à écartement métrique et des projets de trolleybus ne peut dépasser 70'000'000 F nets par an, entre 2014 et 2030, inscrit au budget d'investissement.

Or, le PDI 2019-2028 prévoit pour la construction de lignes de tramway des montants supérieurs à 70'000'000 F par an entre 2019 et 2025 : plus de 90'000'000 F en 2019, près de 160'000'000 en 2020 et plus de 130'000'000 F en 2021, 2022 et 2023. Sans une modification légale, cette planification financière ne respecte pas la contrainte énoncée dans la LRTP. Cette limite annuelle d'investissement n'est en effet pas adaptée à ce type d'investissement.

Cela rend aujourd'hui impossible la réalisation des mesures telles que décrites dans le PDI et nécessitera des arbitrages forts et/ou des modifications légales.

4.3.3. Risques découlant des constats

Les **risques opérationnels et financiers** existent étant donné les problèmes rencontrés par l'agglomération du Grand Genève pour l'obtention de cofinancement fédéral pour le PA3.

Les **risques opérationnels et financiers** existent étant donné les exigences plus strictes de la Confédération quant à la mise en œuvre des mesures du PA1 et PA2 pouvant conduire à un taux de participation moindre ou à un refus d'entrer en matière pour de nouvelles mesures.

Les **risques opérationnels et de conformité** existent au vu de la planification des dépenses d'investissement de 2019 à 2025 ne respectant pas les limites annuelles d'investissement de 70 millions de F pour les projets de tramway et l'enveloppe globale prévue par la LRTP.

4.4. Organisation et gestion transfrontalière des projets de tramway

4.4.1. Contexte

Les différentes étapes d'un projet de construction d'une ligne de tramway

Les projets de tramway, comme la majorité des projets de construction, sont élaborés selon la méthode SIA. Cette méthode découpe un projet en plusieurs étapes logiques décrivant ainsi les travaux à réaliser et les livrables à fournir.

Phases SIA	Phases partielles SIA
1. Définition des objectifs	11. Énoncé des besoins, approche méthodologique
2. Étude préliminaire	21. Définition du projet de construction, étude de faisabilité 22. Définition des objectifs
3. Étude de projet	31. Avant-projet 32. Projet de l'ouvrage 33. Procédure de demande d'autorisation
4. Appel d'offres	41. Appels d'offres, comparaisons des offres, propositions d'adjudication
5. Réalisation	51. Projet d'exécution 52. Exécution de l'ouvrage 53. Mise en service, achèvement
6. Exploitation	61. Fonctionnement, surveillance 62.1 Maintenance, entretien 62.2 Maintenance, maintien en état

Le canton utilise cette méthode de travail au même titre que toutes les autres parties prenantes de ce type de projet (maîtrise d'ouvrage, bureaux d'études, maîtrise d'œuvre).

Les différents intervenants dans le cadre d'un projet de tramway

Un projet de construction d'une ligne de tramway concerne plusieurs directions et services du Département des infrastructures en fonction des différentes phases SIA.

La **direction de la planification (DP)** de la DGT interviendra lors de la phase « 1.0 Définition des objectifs ». Elle est en effet en charge de planifier les infrastructures routières et ferroviaires sur tout le territoire cantonal pour assurer la mobilité des biens et des personnes. Elle identifie et énonce les besoins de mobilité (SIA 11). Elle élabore la planification à long terme pour l'ensemble des différents modes de mobilité et des infrastructures liées. Elle élabore également la planification à moyen et long termes de ces infrastructures, à l'exception des transports collectifs qui sont gérés directement par la DTC. Cette direction est aussi en charge de la coordination avec le projet d'agglomération.

Les **directions régionales (DR)** de la DGT interviennent lors de la phase « 2.0 Étude préliminaire ». Elles vérifient la cohérence entre la planification et les besoins de transport au niveau local (échange avec les communes). Elles s'assurent également, avec les directions du développement urbain de l'office de l'urbanisme (OU), de la cohérence entre les développements en matière de mobilité et les grands projets d'urbanisation (p.ex. les Cherpines, Grand-Saconnex). Dans ce cadre, les DR se chargent de réaliser les études préliminaires (SIA 21 et 22) ;

La **direction des transports collectifs (DTC)** intervient lors de la phase « 3.0 Étude de projet ». Elle est en charge d'évaluer les besoins en matière de transport collectif sur base des besoins identifiés par la direction de la planification et les directions régionales concernées. En fonction des besoins, la DTC proposera les modes de transport collectifs les plus appropriés, en tenant notamment compte du niveau d'urbanisation et de la densité de la population des zones concernées. Plusieurs modes de transport pourront ainsi être proposés : bus, trolley, BHNS, tramway. La DTC se charge de réaliser l'étude de projet, de l'avant-projet à la procédure de demande d'autorisation (SIA 31, 32 et 33). La DTC intervient également dans le cadre de l'exploitation des lignes. Elle formalise le développement du réseau à un horizon n+5-6 à travers les plans d'action des transports collectifs quinquennaux. Ces plans d'action, adoptés par le Conseil d'État et le Grand Conseil, sont des documents d'orientation sur la base desquels les commandes des offres de transport sont formalisées dans les différents contrats de prestations LIAF avec les entreprises exploitantes comme les TPG pour les tramways.

La **direction des ponts et chaussée (DPC) de la DGGC** intervient lors des phases « 4.0 Appel d'offres » et « 5.0 Réalisation ». Un projet de réalisation d'un tramway est confié à la DPC à partir de la phase SIA 41 pour la réalisation des appels d'offres et des adjudications. À ce stade, le projet dispose déjà d'une approbation des plans de la part de l'OFT (qui équivaut à une autorisation de construire) et d'un financement approuvé par le Grand Conseil. À partir de cette phase, la DPC assume la responsabilité du projet. De ce fait, si des dépassements financiers sont identifiés suite à la soumission des appels d'offres ou durant la réalisation des travaux, une demande de dépassement sera présentée par la DGGC, en collaboration avec la DGT, laquelle est responsable du suivi global de la loi de financement H1 50.

Gestion des projets de tramway

La structure de pilotage et de gestion d'un projet de tramway est définie dans la LRTP et dans son règlement d'application (RRTP H1 50.1). Jusqu'à la fin de l'année 2017, le collège de direction TC 2020 avait la responsabilité opérationnelle de l'extension des transports collectifs urbains, décidés par le Grand Conseil et figurant dans la loi.

Des représentants des instances suivantes participent aux séances de direction de projet :

- direction générale des transports – (direction des transports collectifs) ;
- direction générale des transports – (directions régionales concernées) ;
- direction générale du génie civil – DGGC ;
- transports publics genevois (TPG) ;
- direction générale de l'environnement (DGE) ;
- office de l'urbanisme (OU) ;
- office cantonal du logement et de la planification foncière (OCLPF).

La méthodologie TC2020 a été développée en complément afin d'organiser le fonctionnement du projet et de ces différentes instances.

Le manuel de projet TC 2020 est un outil de travail qui vise à :

- Donner des informations et des directives claires et concises à tous les intervenants du projet de façon à optimiser l'ensemble des processus liés à sa planification et à sa réalisation ;
- Mettre à disposition les modèles, outils et moyens auxiliaires nécessaires à la gestion du projet ;
- Apporter des réponses concrètes aux questions de tous les intervenants en matière de gestion du projet (organigrammes, rôles et responsabilités des différents intervenants, séances) ;
- Assurer la traçabilité des décisions.

TC2020 s'applique aux projets de tramway, mais également de trolleybus.

Depuis janvier 2018, en raison de la multiplication des projets de tramway et trolleybus, le pilotage opérationnel est individualisé par projet. Alors que l'approche était jusqu'à présent globalisée pour l'ensemble des projets, un comité de pilotage est désormais institué pour chacun des principaux projets d'infrastructures de transports collectifs urbains (création et extension de lignes de tramway, trolleybus, bus à haut niveau de service et projets innovants).

De même, une direction de projet est également constituée pour chaque projet. Les séances bimensuelles de direction de projet qui couvraient préalablement l'ensemble des projets d'infrastructures de tramways et de trolley ont été supprimées et remplacées par des séances de direction propres à chaque projet (p. ex. : projet tram Genève – St Julien, tram Grand-Saconnex).

Le RRTP a été modifié dans ce sens le 31 janvier 2018 et les modifications sont entrées en vigueur le 7 février 2018.

De plus, désormais pour l'ensemble des projets de tramways, les communes et les établissements publics autonomes concernés participeront à ces séances. Cela devrait notamment permettre de favoriser un support des communes et une plus grande appropriation des projets de leur part.

L'organisation du projet de tramway Genève – Saint-Julien-en-Genevois est en cours d'adaptation avec le nouveau règlement RRTP.

La DGT mène également une réflexion en matière de documentation des projets avec la mise en place prochainement de l'outil SHAREPOINT. Cela devrait permettre de regrouper l'ensemble de la documentation des projets de la DGT et d'initier une homogénéisation des pratiques.

Mise en place d'une convention de coopération transfrontalière pour la ligne 15

Dans le cadre du projet de ligne transfrontalière entre Genève et Saint-Julien-en-Genevois, il a été décidé de mettre en place une convention de coopération transfrontalière en vue des études de projets de cette ligne. En effet, ce projet présente la particularité d'avoir une infrastructure importante à créer de part et d'autre de la frontière. Cette convention a été signée entre le canton, représenté à l'époque par le département de l'intérieur, de la mobilité et de l'environnement (DIME, nouvellement DI), et la Communauté de communes du Genevois (CCG).

Cette convention, signée le 13 novembre 2012, permet aux deux parties de porter ensemble ce projet de tramway transfrontalier, premier du genre dans le Grand Genève. Les parties ont ainsi lancé conjointement un appel d'offres afin de mandater un groupement pluridisciplinaire pour les prestations relatives à l'étude et au suivi de la réalisation de la ligne.

Selon les termes de la convention, les études d'avant-projet ont été financées à 75 % par l'État de Genève et 25 % par la CCG. Cette répartition correspond au prorata des portions de ligne situées sur chacun des deux territoires. Les deux maîtres d'ouvrage ont été réunis dans un comité de pilotage transfrontalier, auquel les cinq communes concernées par le projet ont été associées.

Au niveau technique, une direction de projet transfrontalière a également été constituée.

Attribution du mandat pour l'étude d'avant-projet pour la ligne 15

En exécution de l'appel d'offres, un groupe de mandataires pluridisciplinaires a été sélectionné (Groupement LIENS).

Le Groupement LIENS, formé en 2013, est composé de mandataires mixtes franco-suisse.

Le montant de ce mandat s'élève à 2 millions de F.

Avancement du projet de la ligne n°15 (Genève - Saint-Julien-en-Genevois)

Le projet initial tel que présenté dans le projet d'agglomération a subi, en 2013, un ensemble de modifications conduisant notamment à revoir le tracé. En effet, les députés ont proposé que « la traversée de Lancy devra se faire sans diminution de la capacité routière, celle de Perly ne pourra se faire en partage avec le trafic général. Les standards de réalisation dès la sortie de Lancy jusqu'à l'entrée de Saint-Julien doivent se rapprocher de ceux d'un chemin de fer régional ».

Cela a entraîné :

- La mise en place d'une desserte sud sur le projet pour effectuer le contournement de Perly ;
- La mise en place d'un site propre sur tout le long de la ligne, afin de traiter ce projet selon les standards d'un chemin de fer régional. Le projet initial prévoyait un site mixte pour le passage sur la route de base ;
- La restitution d'une voie de circulation et la création d'un itinéraire cyclable non existant ;
- Un renchérissement du projet d'environ 10%.

La LRTP a été modifiée en conséquence et a été adoptée par le Grand Conseil le 8 novembre 2013.

Lors de la mise à l'enquête publique, la DGT a reçu plus de 246 oppositions. Elle a prévu dans un premier temps de traiter les 164 oppositions relatives à la première phase du projet entre Palettes et la zone des Cherpines. Un premier échange d'écritures sur ces oppositions devrait être fourni à l'OFT pour la fin 2018.

La modification du tracé et de la LRTP, ainsi que la procédure de levée des oppositions ont eu pour conséquence de retarder le projet. La première étape, initialement prévue pour une mise en service fin 2019, est finalement repoussée à fin 2021. Un point de situation de la deuxième phase du projet fera l'objet du prochain COPIL. Il sera en effet discuté de l'opportunité d'une mise en service en 2021 (avec un démarrage des travaux fin 2019) ou de repousser la mise en service à fin 2022 comme prévu initialement. Il est à noter qu'une mise en service à fin 2021 nécessiterait un travail plus important et, par conséquent, un besoin de postes supplémentaires au sein de la DGT et de la DGGC, dès lors que ces dernières devront gérer de manière simultanée les deux phases du projet durant les années 2019 et 2020.

Modalités d'exploitation des lignes transfrontalières de tramway

Les autorités genevoises et françaises ont choisi d'appliquer le fonctionnement retenu au sein du GLCT « transport public » pour régler le financement de l'exploitation des futures lignes de tramway transfrontalières, et notamment la prise en charge du déficit.

Il s'agit d'une péréquation globale sur l'ensemble de la ligne, mais dans le respect du principe de territorialité. C'est-à-dire qu'il est pris en compte les charges d'exploitation de la ligne (sans

droits du sillon et divers frais fixes de structures) déduites des recettes globales d'exploitation, permettant d'obtenir le déficit de fonctionnement, qui est réparti de la manière suivante :

- Pour la partie française : 1/3 prorata des kms FR et 2/3 du prorata du temps de conduite FR ;
- Pour la partie genevoise : 1/3 prorata des kms CH et 2/3 du prorata du temps de conduite CH.

Ces modalités de financement de l'exploitation ont fait l'objet d'un arrêté du Conseil d'État en date du 5 avril 2017.

4.4.2. Constats

La Cour relève la mise en place récente d'une nouvelle organisation de gestion des projets de lignes de tramway. La démarche générale et globale TC2020 a été remplacée par une organisation de pilotage par projet. Cette nouvelle organisation permet d'instaurer un comité de pilotage politique et une direction de projet spécifique et individualisée pour chaque projet majeur, dont les projets de tramway. Pour chacun des projets concernés, un manuel de projet sera établi.

Ce nouveau dispositif permet également d'associer au projet les communes et les établissements publics concernés. Cette association dès le début du processus a pour but de limiter un certain nombre de recours a posteriori.

Le RRTP a été modifié en conséquence et adopté le 31 janvier 2018.

Par ailleurs, dans le cadre du projet d'agglomération, un manuel de programme a été adopté par le Conseil d'État en date du 9 mai 2018. Ce document a pour but de renforcer le pilotage politique et la gouvernance du programme d'agglomération. Cela permettra également de mettre en place un pilotage stratégique du programme afin de pouvoir faire les arbitrages nécessaires à sa bonne conduite. Il permet aussi de clarifier le fonctionnement entre les directions de l'État de Genève et l'équipe du projet d'agglomération et de définir les rôles et responsabilités respectifs, ainsi que de formaliser le suivi de toutes les mesures et mettre en place les outils y relatifs.

Enfin, la Cour relève que la gestion du projet de ligne de tramway entre Genève et Saint-Julien-en-Genevois a fait l'objet d'une « convention de coopération transfrontalière » pour la réalisation des études du projet et de la mise en place d'instances transfrontalières de pilotage et de gestion du projet.

Malgré ces différentes mesures, la Cour constate que le pilotage et l'organisation de la gestion de projets tels que la réalisation de lignes de tramway souffrent toujours d'un manque de coordination transversale impliquant l'ensemble des parties prenantes. La Cour note également que la méthodologie de gestion de projet n'a pas été adaptée à la nouvelle organisation ayant entraîné la modification du RRTP.

Constat 9 : Une analyse des risques projets incomplète

La Cour note une absence d'analyse des risques formalisée et complète sur le projet de ligne de tramway entre Genève et Saint-Julien-en-Genevois. Une fiche de risques a certes été établie par la DGT/DTC en charge actuellement du pilotage de ce projet, mais les risques mentionnés ne

tiennent pas compte de l'ensemble des enjeux et des incidences transversales du projet. En effet, les risques relatifs aux autres maîtres d'ouvrage (communes, Communauté de communes du Genevois) ou parties prenantes du projet (équipe projet d'agglomération, cofinancement fédéral, service de l'environnement et des risques majeurs - SERMA) ne sont pas inclus.

De même, les problématiques relatives au foncier, notamment les difficultés potentielles d'acquisition, sont à considérer dans le cadre de ces projets structurants.

Constat 10 : Une méthodologie de gestion de projet pas à jour

En raison de la modification récente de l'organisation de projet au sein de la DGT ayant entraîné celle du RRTP, la démarche TC2020 n'est désormais plus effective. En effet, la DGT a choisi d'avoir une organisation par projet en remplacement d'une approche TC2020 reposant sur une gestion globale de tous les projets de mobilité au sein d'une même structure.

Par ailleurs, d'autres initiatives sont en cours visant à insuffler une logique « transversale » en matière de gestion de projet. En ce sens, l'ensemble des directions générales du DT et du DI collaborent actuellement sur un projet de formation de « savoir-être » pour les chefs de projets. L'objectif est de développer un « kit de démarrage » de projet comportant les éléments indispensables : un sponsor et les modalités pour faire vivre ensemble les différents intervenants autour d'un projet, notamment en établissant un cahier des charges ; un manuel de projet.

Enfin, dans la logique transfrontalière, des instances de projets sont également définies afin d'assurer la coordination globale des actions du projet d'agglomération. Le nouveau manuel de programme redéfinit l'organisation et les processus de gestion des mesures composant le projet d'agglomération.

La Cour relève ainsi que la méthodologie de projet des transports collectifs TC2020 est désormais obsolète et nécessite d'être mise à jour en considérant les changements récents mentionnés ci-dessus.

Constat 11 : Des outils de documentation de projet insatisfaisants

La Cour relève l'hétérogénéité de la documentation des projets de tramway et l'absence d'outil commun à toutes les parties prenantes d'un projet.

À titre d'exemple, pour le projet de ligne de tramway entre Genève et Saint-Julien-en-Genevois la Cour a pu noter que plusieurs documents ne sont pas complets. Cela concerne notamment la documentation du rétroplanning du projet, le suivi financier et l'analyse des risques qui ne permet pas d'avoir une assurance quant au délai de réalisation et de mise en service, prenant en compte l'ensemble des ressources et des contraintes des différentes parties prenantes.

De plus, l'absence d'outil commun de partage de documentation ne facilite pas l'échange et l'homogénéisation des pratiques dans la gestion des projets.

Constat 12 : Absence de vue complète des contraintes budgétaires et de ressources de l'ensemble des maîtres d'ouvrage

La Cour a pu constater que les ressources disponibles et les contraintes financières des maîtres d'ouvrage associés aux projets ne sont pas recensées. Cette absence de visibilité globale peut engendrer un risque de conflit potentiel en termes de calendrier de réalisation.

Au vu de la mise en œuvre de plusieurs gros projets de lignes de tramway, la Cour relève que les ressources humaines des principaux services de la DGT/DTC et DGCC, malgré les postes supplémentaires obtenus ou demandés, ne seront pas suffisantes pour absorber la charge de travail requise.

En effet, au vu du dernier PDI, la charge de travail relative aux projets inscrits est considérable, d'autant que la répartition financière des projets par année laisse apparaître des délais de réalisation supérieurs à ceux annoncés.

Sans action concrète sur les ressources disponibles au sein de la DGT/DTC et DGCC, l'atteinte des objectifs fixés pour le projet d'agglomération pourrait être affectée, engendrant ainsi des retards importants sur des projets connexes (urbanisation Perly, Cherpines, aménagement Saint-Julien-en-Genevois).

Constat 13 : Une absence de séance de direction de projet transfrontalier depuis 2014 pour la ligne de tramway n°15

La Cour a pu constater qu'aussi bien le comité de pilotage transfrontalier que la direction de projet transfrontalière ne se sont pas réunis depuis 2014. Ces instances avaient été mises en place lors du lancement du projet dans le cadre de la convention de coopération transfrontalière en vue des études de projet.

Selon les bonnes pratiques en matière de gestion de projet, il aurait été normal que des séances régulières entre les deux maîtres d'ouvrage aient eu lieu entre 2014 et aujourd'hui, ce d'autant plus que des éléments importants comme la gestion des oppositions communales ont eu une incidence sur les délais du projet.

Entre 2014 et aujourd'hui, la date de mise en service est passée de 2021 à 2024. Ce report, s'il était confirmé, pourrait avoir une incidence importante pour le maître d'ouvrage français, la CCG et engendrer les difficultés suivantes :

- Une échéance de la déclaration d'utilité publique à 2025 pouvant empêcher (ou rendre plus difficiles) les expropriations après cette date et pouvant donc rendre caduque l'autorisation de construction de cette ligne de tramway ;
- La perte potentielle d'un subventionnement de 4.5 millions EUR issu du Grenelle de l'environnement obtenu en 2012, pour un début des travaux initial prévu en 2015 ;
- Une mise en œuvre annulée de la mesure 35-3 issue du PA1 concernant l'aménagement des stations de bus, mais qui aurait pu être réalisée étant donné le report de la ligne de tramway.

Par ailleurs, la « convention de coopération transfrontalière en vue des études de projet de la ligne de tramway Genève - Saint-Julien en Genevois » prévoit, à son article 11, que « sa durée est limitée à la conduite de projet, selon les procédures définies par l'article 18 de la loi sur les chemins de fer, du 1^{er} janvier 2011 (LCdF), pour l'État de Genève ». Cet article 18 fait référence à la procédure d'approbation des plans instruite par l'office fédéral des transports, qui est toujours en cours. Or

d'après la convention, la phase d'étude n'est pas terminée ce qui aurait dû conduire à maintenir les séances régulières après 2014.

Constat 14 : Ligne 15 : un délai de mise en œuvre reporté et non concerté

La Cour a pu constater que la modification de la LRTP adoptée par le Grand Conseil le 8 novembre 2013 a impliqué de revoir le tracé du projet de tramway. Il a donc fallu effectuer des modifications par rapport au projet déposé dans le projet d'agglomération No2 (PA2) pour lequel la Confédération avait validé le cofinancement. Les principales modifications portent sur :

- La mise en place d'une desserte sud sur le projet pour effectuer le contournement de Perly ;
- La mise en place d'un site propre sur tout le long de la ligne afin de traiter ce projet selon les standards d'un chemin de fer régional. Le projet initial prévoyait un site mixte pour le passage sur la route de base.

Cette modification a eu pour conséquence de reporter les délais de réalisation et de mise en œuvre.

De plus, la Cour a pu constater que le nombre particulièrement important de recours a entraîné un report supplémentaire de délais en raison du temps nécessaire à les traiter.

Le report annoncé par les équipes cantonales du projet n'a cependant pas fait l'objet d'une concertation avec l'ensemble des parties prenantes, dont notamment la CCG.

Constat 15 : Ligne 15 : un projet non complètement financé en raison de coûts plus importants que prévus

La Cour a pu constater que la modification de projet, adoptée par le Grand Conseil le 8 novembre 2013, a un impact sur les surfaces traitées et sur le linéaire de la ligne par rapport au tracé du programme. Cela a eu pour conséquence une restitution d'une voie de circulation et la création d'un itinéraire cyclable non existant.

Ces modifications ont notamment entraîné une augmentation des coûts du projet passant d'un montant initial de 190 millions de F en 2012, lors du dépôt du projet d'agglomération 2, à 294 millions F en 2018.

Ce point a par ailleurs été relevé de manière globale par la DGGC en tant que risque significatif du département en 2017 : « *Budget insuffisant par sous-estimation des coûts du projet : la plupart des projets (notamment le projet d'agglomération et la H 1 50, comme cela a été relevé par le SAI), sont dirigés et devisés par des tiers. La DGGC constate qu'il existe un risque élevé que ces budgets soient sous-évalués. Le risque total est de l'ordre de 100 millions* ».

Les coûts actuels du projet ne sont pas financés par la LRTP prévue à cet effet. Un dépôt d'une demande de crédit supplémentaire sera donc nécessaire.

4.4.3. Risques découlant des constats

Les **risques opérationnels, de contrôle et financiers** existent si le manque de coordination entre les phases de planification et les phases de réalisation entraîne des difficultés techniques pouvant engendrer un délai de mise en œuvre reporté.

Les **risques opérationnels et de contrôle** existent en l'absence d'homogénéisation des pratiques de méthodologie de gestion de projets de tramway.

Les **risques opérationnels et financiers** sont liés au dépassement des délais initiaux prévus pour la mise en service de ce projet et à l'absence de communication entre les deux maîtres d'ouvrage depuis 2014. Cette absence de communication peut avoir des conséquences néfastes pour le projet en fonction des contraintes liées aux procédures administratives du deuxième maître d'ouvrage et des financements liés.

Le **risque financier** tient à une modification du projet engendrant des études supplémentaires, ainsi qu'à une réalisation plus onéreuse. Ce risque financier tient également à une subvention fédérale ne prenant pas en compte les modifications du projet intervenues après la validation du projet d'agglomération No2.

4.5. Recommandation conclusive

L'agglomération genevoise est caractérisée par un fort essor économique et démographique. Ce dynamisme entraîne d'importantes mutations territoriales et modifie les habitudes en matière de mobilité. Les projections démographiques à l'horizon 2030 prévoient pour le canton une augmentation de la population de plus de 100'000 habitants et de plus de 70'000 emplois. Cela engendrera une augmentation de la demande de mobilité dans toute l'agglomération.

Aussi, pour faire face à cette situation, le canton et plus largement tous les acteurs de l'agglomération du Grand Genève ont entrepris de nombreux projets afin d'apporter les solutions les plus appropriées conciliant urbanisation, mobilité et environnement. En matière de tramway, ce sont quatre lignes transfrontalières qui sont prévues à plus ou moins long terme pour des investissements de plus de 600 millions F dont près de 300 millions pour la ligne de tramway entre Genève et Saint-Julien-en-Genevois. Les travaux de la première ligne transfrontalière qui reliera la douane de Moillesulaz au centre-ville d'Annemasse ont débuté en 2017 et devraient se terminer fin 2019.

Tous ces chantiers requièrent une attention particulière. En effet, le canton se doit désormais de montrer sa capacité à mettre en œuvre les mesures du projet d'agglomération avant de se lancer dans de nouvelles demandes. Par ailleurs, la réalisation en parallèle de tels projets nécessite une gestion fine des ressources humaines et financières. Enfin, l'approche commune et coordonnée des parties prenantes du Grand Genève, développée lors des phases d'études, doit se poursuivre durant ces phases de réalisation. Le retard des uns dans la mise en œuvre d'une mesure peut engendrer des désagréments importants pour les autres acteurs.

Aussi, la Cour considère-t-elle qu'un renforcement du pilotage du projet d'agglomération incluant le développement des lignes transfrontalières de tramway, objet de l'audit, doit être fait. En effet, il est crucial pour la réussite de ces projets que le canton bascule dans un mode « réalisation ». Comme requis par la Confédération, Genève doit démontrer sa capacité à mettre en œuvre les projets inscrits autant dans le plan directeur cantonal que dans la démarche d'agglomération du Grand Genève. A ce jour, 310 millions F de cofinancement fédéral sont encore à recevoir dans le cadre de la réalisation des mesures du PA1 et du PA2 et cela avant 2027, année de dissolution du fonds « d'infrastructure pour le trafic d'agglomération, le réseau des routes nationales de même que les routes principales dans les régions de montagne et les régions périphériques »¹⁵

Pour cela, un pilotage complet et coordonné des mesures les plus critiques, comme les lignes transfrontalières de tramway, doit être assuré et renforcé dans sa dimension transfrontalière. Étant donné les imbrications territoriales et stratégiques de ces différents projets, toutes les parties prenantes de l'agglomération du Grand Genève doivent être impliquées.

¹⁵ Selon l'art. 13 de la loi sur le fonds d'infrastructure (LFIInfr), il est précisé que « Le Conseil fédéral dissout le fonds dès que le réseau des routes nationales et les programmes prévus aux art. 6 et 7 sont achevés, mais au plus tard 20 ans après l'entrée en vigueur de la présente loi. Il peut prolonger ce délai de cinq ans au plus. Le solde du fonds est affecté au financement spécial du trafic routier ».

La Cour propose ainsi 15 actions concrètes structurées autour de **deux axes principaux** afin de permettre de renforcer la gouvernance et de garantir la mise en œuvre des lignes transfrontalières de tramway :

- A. Renforcer le pilotage transversal et la gouvernance transfrontalière des projets « majeurs » (dont les lignes de tramway)**
- B. Revoir les priorités du projet d'agglomération et s'assurer d'une mise en œuvre effective des lignes de tramway**

A. Renforcer le pilotage transversal et la gouvernance transfrontalière des projets « majeurs » (dont les lignes de tramway)

- **Recommandation n°1 : Établir et mettre en œuvre une approche « projet majeur »**
 - **Recommandation 1a : Définir et identifier les projets « majeurs » du programme d'agglomération**

La Cour recommande au **service des affaires extérieures** (équipe du projet d'agglomération) de définir la notion de projet « majeur ». Un projet majeur correspond à un projet du programme d'agglomération qui nécessite une coordination renforcée et un pilotage transversal. La notion de « majeur » peut faire référence à : un enjeu politique fort, un montant d'investissement important, une multitude de maîtres d'ouvrages et de partenaires, une logique transfrontalière, une logique structurante telle une infrastructure de transport.

Sur la base de cette définition, la Cour recommande au **service des affaires extérieures** (équipe du projet d'agglomération) de lister les projets « majeurs » qui devront faire l'objet d'un suivi particulier. À titre d'exemple, le projet de ligne transfrontalière de tramway entre Genève et Saint-Julien en Genevois devra être inclus dans cette liste.

Cette liste devra être validée par les instances décisionnaires appropriées, a minima par la DELTA pour le canton et, pour les projets transfrontaliers, par les maîtres d'ouvrage concernés. Elle sera présentée au GLCT Grand Genève pour assurer une communication et une vision d'ensemble à tous ses partenaires.

Livrables :

- Définition des critères qualifiant les projets majeurs
- Liste des projets majeurs
- Validation de la liste

Recommandation 1a : acceptée refusée

Position du SAEF/Équipe du projet d'agglomération :

Le SAEF / Equipe du projet d'agglomération procédera à la définition et l'identification des "projets majeurs" du programme d'agglomération.

Leur nombre devra être contenu de manière à ce que leur suivi particulier puisse s'opérer avec toute l'attention requise compte tenu des ressources à dispositions et de la nécessité de ne pas alourdir de façon trop importante la gestion des différents projets par les maîtres d'ouvrages concernés.

- **Recommandation 1b : Définir un modèle de fiche de risques « projet majeur »**

La Cour recommande au **service des affaires extérieures** (équipe du projet d'agglomération) de définir un modèle de fiche de risques pour les projets majeurs. Celle-ci doit permettre de s'assurer que les enjeux et les contraintes de chaque partie prenante du projet ont non seulement été pris en compte au lancement du projet, mais font également l'objet d'un suivi régulier en comité de pilotage.

L'analyse de risques doit par ailleurs inclure des éléments externes pouvant avoir une incidence sur l'atteinte des objectifs du projet. À titre d'exemple, il est important de tenir compte des sollicitations multiples de certains acteurs (DTC, DGGC, SERMA, communes, autres parties

prenantes) devant mener de front plusieurs projets présentant les mêmes exigences de charges et de délais.

Enfin, il sera important de lister les contraintes fortes du projet pouvant remettre en question son avancement, voire son existence. Il faudra s'assurer à titre d'exemple que le décalage temporel de la mise en œuvre d'une ligne de tramway ne rende pas caduques des autorisations de construire ou ne remette pas en question un financement conditionné dans le temps.

Livrables:

- Modèle de fiche de risques « projet majeur »
- Fiche de risques du projet majeur de la ligne de tramway Genève – Saint-Julien-en-Genevois

Recommandation 1b: acceptée refusée

Position du SAEF (équipe du projet d'agglomération):

Le SAEF / Equipe du projet d'agglomération établira, en étroite collaboration avec les directions maître d'ouvrage concernées le modèle d'une fiche d'analyse des risques "projets majeurs".

Il sera de la responsabilité de chaque maître d'ouvrage de tenir à jour et d'utiliser cette fiche d'analyse des risques.

• Recommandation 1c: Définir une structure de plan de communication pour « projet majeur »

La Cour recommande au **service des affaires extérieures** (équipe du projet d'agglomération) d'établir une stratégie et un plan de communication sur le déroulement de chacun des projets majeurs. Cette démarche doit s'inscrire dans les actions de communication prévues dans le manuel de programme du projet d'agglomération dans son ensemble.

Étant donné l'implication de plusieurs parties prenantes et l'importance des enjeux politiques, il est primordial que la communication d'un projet majeur soit coordonnée.

Cela devra permettre d'avoir une approche cohérente entre la communication du canton, du GLCT Grand Genève et des autres parties prenantes.

Livrables:

- Structure de plan de communication
- Plan de communication pour les projets majeurs (incluant la ligne de tramway Genève – Saint-Julien-en-Genevois)

Recommandation 1c: acceptée refusée

Position du SAEF (équipe du projet d'agglomération):

A ce stade, le SAEF / Equipe du projet d'agglomération ne dispose d'aucune ressource humaine en charge de la communication.

Une fois cette ressource à disposition, le SAEF/Projet d'agglomération déploiera un plan de communication portant sur le programme d'agglomération, incluant les projets majeurs.

La communication spécifique à charge projet reste de la compétence de chaque maître d'ouvrage en collaboration avec le SAEF / Projet d'agglomération.

- **Recommandation n°2 : Définir l'organisation de pilotage des « projets majeurs »**
 - **Recommandation 2a : Définir l'organisation de pilotage des projets majeurs et l'implication de l'équipe du projet d'agglomération**

Le projet d'agglomération permet d'avoir une vision d'ensemble des différents projets relatifs à l'aménagement du territoire au niveau du Grand Genève, qui sont pour la plupart portés par le DT et le DI. Aussi, l'équipe du projet d'agglomération doit avoir un rôle prépondérant dans la coordination et le pilotage des mesures de ce programme. Ce rôle doit être renforcé par des mesures transversales importantes impliquant ainsi plusieurs parties prenantes et qui plus est transfrontalières.

Aussi, la Cour recommande-t-elle au **service des affaires extérieures** (équipe du projet d'agglomération) d'être partie prenante systématiquement et de façon continue au plus haut niveau du pilotage des projets majeurs du programme d'agglomération. Cela concerne notamment les projets de lignes transfrontalières de tramway.

Cette implication pourra se traduire par une présence aux COPIL de chacun de ces projets majeurs et une présence sur invitation aux comités de projet lorsque cela est nécessaire (étapes importantes du projet). Il est par ailleurs important que le positionnement (hiérarchique) des membres de l'équipe du projet d'agglomération soit suffisant et affirmé afin que ces derniers puissent prendre part à bon escient aux décisions, voire aux arbitrages.

Cette équipe doit jouer un véritable rôle de coordination des projets majeurs d'agglomération en portant non seulement le programme d'agglomération, mais également en étant partie prenante du pilotage des projets majeurs du programme.

De plus, pour les projets impliquant des maîtres d'ouvrage extérieurs au canton, une implication systématique dans la concertation et la coordination devra être définie.

Livrables :

- Modification du manuel de programme en introduisant la notion de projet majeur et l'implication de l'équipe du projet d'agglomération (participation COPIL) et des maîtres d'ouvrage extérieurs au canton
- Approbation par la DELTA
- Organisation de pilotage spécifique mise en place pour la ligne de tramway Genève – Saint-Julien-en-Genevois

Recommandation 2a: acceptée refusée

Position du SAEF (équipe du projet d'agglomération):

L'équipe du Projet d'agglomération a la responsabilité du Programme d'agglomération. A ce titre, elle doit :

- être partie prenante de la conduite des opérations majeures afin d'assurer une veille calendaire et sécuriser le financement, notamment celui provenant des subventions fédérales.
- renforcer la gouvernance du programme d'agglomération en pilotant la conduite du programme dans son ensemble et non des actions ou projets du programme.

Les maîtres d'ouvrage, quant à eux, doivent conserver la responsabilité de l'organisation du pilotage de leur projet.

Le SAEF / projet d'agglomération mettra à jour le manuel de programme selon la recommandation.

Position du DI et du DT (Maîtres d'ouvrage):

Les maîtres d'ouvrage veilleront à intégrer l'équipe du Projet d'agglomération aux instances de pilotage du projet.

- Recommandation 2b: **Revoir le rôle et les responsabilités des chefs de projet « Métier » de l'équipe du projet d'agglomération**

La Cour recommande au **service des affaires extérieures** (équipe du projet d'agglomération) de clarifier le rôle des chefs de projet « métier » à la suite de leur rattachement direct au département présidentiel. L'interaction entre le département présidentiel et les directions métiers doit être reprécisée.

Il est également important que le rôle du chef de projet « métier » soit défini dans une phase du projet d'agglomération qui est de plus en plus orienté vers la mise en œuvre des mesures. Les chefs de projet pourraient ainsi contribuer à la fois au suivi de la réalisation des mesures et participer à la coordination des projets majeurs comme décrit ci-avant.

Livrables:

- Cahier des charges des chefs de projets « Métier »
- Convention entre départements

Recommandation 2b: acceptée refusée

Position du SAEF (équipe du projet d'agglomération):

Le rôle des chefs de projets métiers du SAEF / projet d'agglomération est en cours de formalisation à travers des conventions inter-directions ou interdépartementales.

À travers cette formalisation, une réorientation de certains chefs de projets métiers vers une dimension plus opérationnelle portant sur le suivi de la réalisation des mesures du programme d'agglomération est opérée.

- **Recommandation 2c : Définir une structure de pilotage coordonné pour les mesures du projet d'agglomération concernant plusieurs maîtres d'ouvrage**

La Cour recommande au **service des affaires extérieures** (équipe du projet d'agglomération) de coordonner directement le pilotage des mesures qui concernent plusieurs maîtres d'ouvrage et pour lesquelles aucun responsable principal n'a été désigné. Cette équipe doit contribuer à l'identification des mesures concernées et au pilote spécifique qui sera validé en PFI, cas échéant en DELTA. Il a en effet été constaté que les mesures dépendant de plusieurs maîtres d'ouvrage sont souvent complexes à mettre en œuvre en raison de l'absence de leadership sur le projet. À titre de comparaison, l'équipe CFF du CEVA a joué ce rôle de leadership et de coordinateur pour la réalisation de la voie verte au-dessus du CEVA, laquelle impliquait plusieurs maîtres d'ouvrage, dont notamment les différentes communes concernées.

Cela pourrait être envisagé pour la mesure A 13-12 du PA2 « Aménagement multimodal de la place de la gare de Satigny et la mesure 33-11 « Développement d'une voie verte d'agglomération section centre de Vernier- Route du Mandement ».

Livrables :

- Liste des mesures concernées
- Organisation de pilotage spécifique mise en place - Modification du manuel de programme

Recommandation 2c : acceptée refusée

Position du SAEF (équipe du projet d'agglomération) :

Le SAEF identifiera les mesures concernées par plusieurs maîtres d'ouvrage et proposera, en concertation avec les directions de l'état et partenaires une structure de pilotage adaptée.

Position de la PFI :

La PFI validera, selon ses compétences les structures de pilotage proposées.

- **Recommandation n°3 : « Redynamiser » les PACA comme support à l'élaboration du PA4 et au suivi des réalisations entreprises**

La Cour recommande au **service des affaires extérieures** (équipe du projet d'agglomération) de proposer au GLCT Grand Genève un plan d'action afin de redynamiser la démarche PACA mise en place en 2005.

L'objectif est de voir dans quelle mesure les PACA qui avaient été définies ont toujours du sens en termes de couverture géographique et de membres consultatifs.

Cette réflexion s'inscrira dans le cadre des réflexions qui devront être menées pour le PA4 ou dans le suivi et l'information de la mise en œuvre des différentes mesures.

Par ailleurs, le nombre d'acteurs impliqués dans chacun des PACA semble trop important pour le pilotage effectif de la réalisation de mesures ne concernant que quelques maîtres d'ouvrage.

Ce plan d'action devra également contenir une clarification du rôle des chefs de projet « PACA » en fonction du périmètre et de la démarche qui seront retenus en matière de PACA. Ce rôle n'a pas été défini dans le manuel de programme récemment établi par l'équipe projet.

Livrables:

- Plan d'action PACA (incluant rôle et responsabilité de l'équipe projet d'agglomération)
- Validation du plan d'action (GLCT Grand Genève, Conseil d'État)
- Cahier des charges des chefs de projet PACA

Recommandation 3: acceptée refusée

Position du SAEF (équipe du projet d'agglomération):

La réorganisation des PACAs et leur utilisation est en cours de réflexion au niveau des équipes du Projet d'agglomération. Il s'agit très vraisemblablement d'aller dans le sens des recommandations de la Cour, à savoir une dimension plus opérationnelle des PACAs en lien également avec les nouvelles orientations de la Confédération en matière de projet d'agglomération. Cas échéant, le nombre de PACAs sera adapté, de même que leur périmètre.

▪ **Recommandation n°4 : Créer le document Programme multimodal à moyen terme**

La Cour recommande à la **direction générale des transports** d'établir un programme multimodal à moyen terme comme cela est stipulé par l'article 11 LMob.

Ce programme permettra d'assurer la coordination de la réalisation des projets de transport avec la programmation des développements urbains prévus dans le cadre des grands projets de développement. De plus, ce document permettra d'assurer une cohérence du développement des différents réseaux de transport et la complémentarité de ceux-ci.

Livrable:

- Programme multimodal à moyen terme, approuvé par le Grand Conseil

Recommandation 4: acceptée refusée

Position de la DGT:

Le document "Programme multimodal à moyen terme" sera élaboré de façon transversale sous la direction de la DGT.

▪ **Recommandation n°5 : Mettre à jour la méthodologie de gestion de projet de tramway**

La Cour recommande à la **direction des transports collectifs** de mettre à jour la méthodologie TC2020 à la suite de la modification du RRTP.

En effet, l'organisation de gestion par projet doit être reprise dans la méthodologie. De même, la mise à jour de la méthodologie TC2020 devra tenir compte de la démarche de Manuel de programme du projet d'agglomération récemment mise en œuvre.

Enfin, comme proposé par la Cour, certains projets devront être considérés comme des projets majeurs du projet d'agglomération. Dans ce cas, la méthodologie devra intégrer les éléments de pilotage transversaux proposés comme l'implication de l'équipe du projet d'agglomération au COPIL, l'élaboration d'une fiche de risques projets majeurs, d'un plan de charge transversal complet et d'un plan de communication spécifique.

Enfin, cette méthodologie devra être complétée par la mise à disposition de modèles de documentation afin d'effectuer un suivi complet et hétérogène de l'ensemble des aspects du projet tels que le rétroplanning, le suivi financier et la gestion des risques projet.

Livrables:

- Mise à jour de la méthodologie de gestion des projets de tramway
- Documentation sur le rétroplanning, le suivi financier et la gestion des risques

Recommandation 5: acceptée refusée

Position de la DTC:

La méthode de gestion de projet de tramway est en cours de refonte. Cette méthode sera non seulement appliquée aux nouveaux projets, mais également aux projets existants en fonction de leur degré d'avancement, là où elle pourra apporter une valeur ajoutée significative (notamment concernant l'organisation des COPIL). La DTC a déjà prévu de s'assurer que cette méthode sera compatible avec celle du projet d'agglomération.

- **Recommandation n°6: Mettre en place un outil de suivi de la documentation des projets de tramway**

La Cour recommande que la **direction des transports collectifs** se dote d'un outil de gestion de la documentation des projets de tramway. Cet outil doit permettre d'avoir une structure d'arborescence homogène entre les différents projets et de proposer une documentation type.

Par ailleurs, l'outil doit permettre un accès (ou une communication) des documents à l'ensemble des acteurs du projet. La documentation devrait pouvoir être partagée entre la DTC, la DGCC et, plus largement, les acteurs transversaux comme l'OU et l'équipe du projet d'agglomération.

Livrables:

- Directive d'utilisation d'un outil de référencement documentaire de la gestion de projet
- Mise en œuvre de l'outil

Recommandation 6: acceptée refusée

Position de la DTC:

La définition d'une gestion documentaire avec un plan de classement standardisé fait partie du mandat qui sera confié au bureau d'aide à la maîtrise d'ouvrage (BAMO) pour le tram Nation - Grand-Saconnex (ouverture de l'offre ces prochaines semaines). Plus précisément, le BAMO devra (1) définir l'arborescence, (2) mettre en œuvre l'arborescence dans la plate-forme d'échange du projet en garantissant le bon classement des documents et (3) gérer la diffusion de ces pièces aux parties concernées.

B. Revoir les priorités du projet d'agglomération et s'assurer d'une mise en œuvre effective des lignes de tramway

- **Recommandation n°7 : Définir les mesures prioritaires et la planification de mise en œuvre associée**
 - **Recommandation 7a : Revoir les priorités des mesures du projet d'agglomération à mettre en œuvre tant au niveau cantonal que de l'agglomération du Grand Genève (objectif : réalisation)**

La Cour recommande au **service des affaires extérieures** (équipe du projet d'agglomération) de proposer à la DELTA la liste des mesures à mettre en œuvre et celles devant faire l'objet d'une priorisation. Pour les mesures transfrontalières, cette liste sera élaborée en collaboration avec les différents maîtres d'ouvrage concernés. Cette liste sera présentée au GLCT Grand Genève pour assurer une communication et une vision d'ensemble à tous ses partenaires.

En effet, il est important que le canton et les instances de décision du Grand Genève se mettent d'accord sur les priorités à donner à la mise en œuvre des différentes mesures du projet d'agglomération. Il est nécessaire que l'agglomération démontre sa capacité à réaliser les projets proposés et cofinancés par la Confédération (PA1, PA2 et PA3) si elle souhaite se voir cofinancer de nouveaux projets à l'avenir.

De même, au vu des chantiers à venir et des infrastructures de transport qu'ils nécessiteront, il est primordial que l'ensemble des parties prenantes soient alignées quant aux objectifs de réalisation à atteindre, notamment en termes de calendrier. Cela aura une incidence directe sur la capacité financière des différents maîtres d'ouvrage à réaliser les projets ainsi que sur la disponibilité des équipes.

Enfin, le cofinancement fédéral est désormais conditionné à une obligation de démarrage des travaux des mesures aux dates suivantes :

- Six ans et trois mois après la signature de la convention de financement en ce qui concerne le PA3. Dans la pratique, cela implique un démarrage des travaux au plus tard en 2021-2022 pour l'ensemble des projets du PA3 ;
- Quatre ans et trois mois après la signature de la convention de financement pour les mesures qui seront proposées pour cofinancement dans le PA4.

Les partenaires français ont eux aussi des conditions à respecter (subvention dans le cadre du Grenelle de l'environnement).

Ainsi, une gestion des priorités est d'autant plus importante que des financements pourraient ne plus être assurés.

Livrables :

- Liste des mesures prioritaires à réaliser
- Calendrier de mise en œuvre souhaité
- Validation DELTA
- Présentation/Information au GLCT Grand Genève

Recommandation 7a: acceptée refusée

Position du SAEF (équipe du projet d'agglomération):

Ce travail est engagé sur le périmètre du canton de Genève.
Le GLCT sera informé (selon des modalités à définir).

- Recommandation 7b: Adapter le plan décennal des investissements en fonction des décisions prises par la DELTA et le GLCT Grand Genève

La Cour recommande à la **Commission de présélection des investissements pour les routes, ouvrages d'art et infrastructures de mobilité** de revoir le plan décennal des investissements (PDI) en fonction des décisions prises par la DELTA quant aux mesures prioritaires à réaliser et aux délais de réalisation.

Livrables:

- Révision du PDI
- Validation du PDI par le Conseil d'État

Recommandation 7b: acceptée refusée

Position de la Commission de présélection des investissements pour les routes, ouvrages d'art et infrastructures de mobilité:

La commission remet à jour le PDI de façon régulière en intégrant les décisions de la DELTA et soumet ses recommandations au Conseil d'Etat.

- Recommandation n°8: Proposer une modification de la LRTP pour assurer le financement cantonal des lignes de tramway

La Cour recommande à la **direction générale des transports** d'établir une proposition de modification de la LRTP à l'attention du Conseil d'État afin qu'elle soit soumise au Grand Conseil. Cette modification présente deux volets et doit permettre d'assurer le financement des projets de tramway tels que décidés par la DELTA et le GLCT Grand Genève.

- Premier volet : Supprimer la limite annuelle d'investissement fixée à 70 MCHF

Cette loi régit une grande partie des investissements relatifs aux différents projets de tramway du canton. Étant donné les montants importants à investir dans les prochaines années, cette limite devra être revue. Avec la réalisation des projets de tramway en cours, une modification de cette loi est nécessaire afin de pouvoir donner plus de liberté en termes de planification des investissements, mais surtout pour respecter les délais de réalisation fixés notamment par le projet d'agglomération et le cofinancement fédéral.

Il est adéquat que le Grand Conseil puisse contenir et valider les investissements lourds comme cela est prévu dans la LRTP. Une limite budgétaire globale est ainsi nécessaire. Cependant, une limitation annuelle des investissements est peu réaliste au vu à la fois des aléas de report des différents projets et d'une phase de réalisation des mesures de projets d'agglomération en parallèle.

- Deuxième volet : Adapter le montant total d'investissement nécessaire à couvrir les investissements décidés

En fonction des décisions prises et des priorités données à la réalisation des lignes de tramway, le montant total d'investissement fixé aujourd'hui à environ 803.7 millions F devra être modifié.

Livrables:

- Proposition de modification de la LRTP

Recommandation 8: acceptée refusée

Position de la DGT:

La révision de la H 1 50 a déjà commencé et inclus des dispositions dans ce sens. L'objectif est de proposer la révision au Grand Conseil après adoption par le Conseil d'État d'ici début de l'année 2019.

- **Recommandation n°9 : Établir le plan de ressources en cohérence avec la planification des projets (dont la ligne de tramway Genève Saint-Julien-En-Genevois)**

La Cour recommande à la **Plateforme interdépartementale (PFI)** d'élaborer une planification des ressources humaines et financières nécessaires à la réalisation des projets majeurs retenus. Ce travail devra se faire en collaboration avec les directions, les offices et les services de l'État concernés, ainsi qu'avec d'autres parties prenantes externes comme les communes ou les partenaires transfrontaliers.

Livrables:

- Proposition d'un plan de ressources
- Plan de ressources des projets de ligne de tramway
- Validation du plan de ressources par la DELTA et les autres parties prenantes concernées

Recommandation 9: acceptée refusée

Position de la Plateforme interdépartementale (PFI):

La PFI pilotera, en s'appuyant sur l'ensemble des Directions et services, l'établissement d'un plan de ressources interdépartemental cohérent avec la planification des projets du Programme d'agglomération.

Selon, le niveau de précision nécessaire et la nature des projets, les communes et autres partenaires pourraient être sollicitées.

- **Recommandation n°10 : Adapter le processus de demande de cofinancement fédéral**

La Cour recommande au **service des affaires extérieures** (équipe du projet d'agglomération) d'adapter le processus de demande de cofinancement fédéral. Le canton et ses partenaires de l'agglomération devront travailler différemment pour la préparation du PA4 afin de tenir compte des attentes de la Confédération.

De même, après trois générations de projet, il est important de faire un bilan complet des mesures demandées et acceptées avant de proposer de nouveaux développements. Le travail

d'inventaire mené actuellement par l'équipe projet d'agglomération et la priorisation des mesures à mettre en œuvre proposées par la Cour vont contribuer à ce bilan.

L'équipe de projet devra s'assurer que toute nouvelle mesure est cohérente avec la logique du projet d'agglomération et fait l'objet d'une réflexion suffisamment avancée, voire d'un avant-projet, pour être proposée.

Enfin, la structure du document doit être modifiée afin de :

- Proposer, comme demandé par la Confédération, une partie synthétique résumant les grandes lignes du projet d'agglomération du Grand Genève, en gardant la ligne directrice actuelle,
- Mettre en avant les enjeux de l'agglomération en matière de territorialité, de développement économique, d'enjeux internationaux, de mobilité, d'urbanisation et d'environnement. Il est important que tous les acteurs impliqués se mobilisent afin d'assurer une élaboration et une mise en œuvre effective du projet. Tant les acteurs politiques du Grand Genève que le secteur privé, les organisations internationales et le monde associatif doivent être actifs dans ce projet d'agglomération.
- Expliquer les actions menées dans le cadre de la mise en œuvre des mesures des projets précédents. Il est primordial, pour la réussite d'un tel projet, d'obtenir des résultats se traduisant par la réalisation effective de mesures.

Livrables:

- Nouvelle structure de présentation
- Consignes et plan d'action à destination des parties prenantes

Recommandation 10: acceptée refusée

Position du SAEF (équipe du projet d'agglomération):

Si le Grand Genève devait s'engager dans un PA4, le SAEF / Projet d'agglomération adaptera le processus de demande de cofinancement fédéral selon les recommandations de la Cour. Nos contacts avec les autorités fédérales en charge de l'élaboration des directives du PA4 nous permettent aujourd'hui d'avoir une vision relativement précise de la future structure du projet d'agglomération et des écueils qu'il conviendra d'éviter.

5. TABLEAU DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS ET ACTIONS

No	Mise en place (selon indication de l'audité)			
	Risque ¹⁶	Responsable	Délai au	Fait le
<p><u>Recommandation 1a : Définir et identifier les projets « majeurs » du programme d'agglomération</u></p> <p>La Cour recommande au service des affaires extérieures (équipe du projet d'agglomération) de définir la notion de projet « majeur ». Un projet majeur correspond à un projet du programme d'agglomération qui nécessite une coordination renforcée et un pilotage transversal. La notion de « majeur » peut faire référence à : un enjeu politique fort, un montant d'investissement important, une multitude de maîtres d'ouvrages et de partenaires, une logique transfrontalière, une logique structurante telle une infrastructure de transport.</p> <p>Sur la base de cette définition, la Cour recommande au service des affaires extérieures (équipe du projet d'agglomération) de lister les projets « majeurs » qui devront faire l'objet d'un suivi particulier. À titre d'exemple, le projet de ligne transfrontalière de tramway entre Genève et Saint-Julien en Genevois devra être inclus dans cette liste.</p> <p>Cette liste devra être validée par les instances décisionnaires appropriées, a minima par la DELTA pour le canton et, pour les projets transfrontaliers, par les maîtres d'ouvrage concernés. Elle sera présentée au GLCT Grand Genève pour assurer une communication et une vision d'ensemble à tous ses partenaires.</p>	2	SAEF / Projet d'aggl.	Juin 2019	

¹⁶ Niveaux de risques : 1 = Mineur, 2 = Modéré, 3 = Significatif, 4 = Majeur.

No	Mise en place (selon indication de l'audité)			
Recommandation/Action	Risque ¹⁶	Responsable	Délai au	Fait le
<p><u>Recommandation 1b : Définir un modèle de fiche de risques « projet majeur »</u></p> <p>La Cour recommande au service des affaires extérieures (équipe du projet d'agglomération) de définir un modèle de fiche de risques pour les projets majeurs. Celle-ci doit permettre de s'assurer que les enjeux et les contraintes de chaque partie prenante du projet ont non seulement été pris en compte au lancement du projet, mais font également l'objet d'un suivi régulier en comité de pilotage.</p> <p>L'analyse de risques doit par ailleurs inclure des éléments externes pouvant avoir une incidence sur l'atteinte des objectifs du projet. À titre d'exemple, il est important de tenir compte des sollicitations multiples de certains acteurs (DTC, DGGC, SERMA, communes, autres parties prenantes) devant mener de front plusieurs projets présentant les mêmes exigences de charges et de délais.</p> <p>Enfin, il sera important de lister les contraintes fortes du projet pouvant remettre en question son avancement, voire son existence. Il faudra s'assurer à titre d'exemple que le décalage temporel de la mise en œuvre d'une ligne de tramway ne rende pas caduques des autorisations de construire ou ne remette pas en question un financement conditionné dans le temps.</p>	2	SAEF / Projet d'aggl.	Juin 2019	
<p><u>Recommandation 1c : Définir une structure de plan de communication pour « projet majeur »</u></p> <p>La Cour recommande au service des affaires extérieures (équipe du projet d'agglomération) d'établir une stratégie et un plan de communication sur le déroulement de chacun des projets majeurs. Cette démarche doit s'inscrire dans les actions de communication prévues dans le manuel de programme du projet d'agglomération dans son ensemble.</p> <p>Étant donné l'implication de plusieurs parties prenantes et l'importance des enjeux politiques, il est primordial que la communication d'un projet majeur soit coordonnée.</p> <p>Cela devra permettre d'avoir une approche cohérente entre la communication du canton, du GLCT Grand Genève et des autres parties prenantes.</p>	2	SAEF / Projet d'aggl.	Sept. 2019 sous réserve de la disponibilité d'une ressource com.	

No	Mise en place (selon indication de l'audité)			
Recommandation/Action	Risque ¹⁶	Responsable	Délai au	Fait le
<p><u>Recommandation 2a: Définir l'organisation de pilotage des projets majeurs et l'implication de l'équipe du projet d'agglomération</u></p> <p>Le projet d'agglomération permet d'avoir une vision d'ensemble des différents projets relatifs à l'aménagement du territoire au niveau du Grand Genève, qui sont pour la plupart portés par le DT et le DI. Aussi, l'équipe du projet d'agglomération doit avoir un rôle prépondérant dans la coordination et le pilotage des mesures de ce programme. Ce rôle doit être renforcé par des mesures transversales importantes impliquant ainsi plusieurs parties prenantes et qui plus est transfrontalières.</p> <p>Aussi, la Cour recommande-t-elle au service des affaires extérieures (équipe du projet d'agglomération) d'être partie prenante systématiquement et de façon continue au plus haut niveau du pilotage des projets majeurs du programme d'agglomération. Cela concerne notamment les projets de lignes transfrontalières de tramway.</p> <p>Cette implication pourra se traduire par une présence aux COPIL de chacun de ces projets majeurs et une présence sur invitation aux comités de projet lorsque cela est nécessaire (étapes importantes du projet). Il est par ailleurs important que le positionnement (hiérarchique) des membres de l'équipe du projet d'agglomération soit suffisant et affirmé afin que ces derniers puissent prendre part à bon escient aux décisions, voire aux arbitrages.</p> <p>Cette équipe doit jouer un véritable rôle de coordination des projets majeurs d'agglomération en portant non seulement le programme d'agglomération, mais également en étant partie prenante du pilotage des projets majeurs du programme.</p> <p>De plus, pour les projets impliquant des maîtres d'ouvrage extérieurs au canton, une implication systématique dans la concertation et la coordination devra être définie.</p>	2	SAEF / Projet d'agglomération. DI / DT (maîtres d'ouvrages)	Juin 2019 En cours	

No	Mise en place (selon indication de l'audité)			
Recommandation/Action	Risque ¹⁶	Responsable	Délai au	Fait le
<p><u>Recommandation 2b : Revoir le rôle et les responsabilités des chefs de projet « Métier » de l'équipe du projet d'agglomération</u></p> <p>La Cour recommande au service des affaires extérieures (équipe du projet d'agglomération) de clarifier le rôle des chefs de projet « métier » à la suite de leur rattachement direct au département présidentiel. L'interaction entre le département présidentiel et les directions métiers doit être précisée.</p> <p>Il est également important que le rôle du chef de projet « métier » soit défini dans une phase du projet d'agglomération qui est de plus en plus orienté vers la mise en œuvre des mesures. Les chefs de projet pourraient ainsi contribuer à la fois au suivi de la réalisation des mesures et participer à la coordination des projets majeurs comme décrit ci-avant.</p>	1	SAEF / Projet d'aggl.	En cours	
<p><u>Recommandation 2c : Définir une structure de pilotage coordonné pour les mesures du projet d'agglomération concernant plusieurs maîtres d'ouvrage</u></p> <p>La Cour recommande au service des affaires extérieures (équipe du projet d'agglomération) de coordonner directement le pilotage des mesures qui concernent plusieurs maîtres d'ouvrage et pour lesquelles aucun responsable principal n'a été désigné. Cette équipe doit contribuer à l'identification des mesures concernées et au pilote spécifique qui sera validé en PFI, cas échéant en DELTA. Il a en effet été constaté que les mesures dépendant de plusieurs maîtres d'ouvrage sont souvent complexes à mettre en œuvre en raison de l'absence de leadership sur le projet. À titre de comparaison, l'équipe CFF du CEVA a joué ce rôle de leadership et de coordinateur pour la réalisation de la voie verte au-dessus du CEVA, laquelle impliquait plusieurs maîtres d'ouvrage, dont notamment les différentes communes concernées.</p> <p>Cela pourrait être envisagé pour la mesure A 13-12 du PA2 « Aménagement multimodal de la place de la gare de Satigny et la mesure 33-11 « Développement d'une voie verte d'agglomération section centre de Vernier- Route du Mandement ».</p>	2	SAEF / Projet d'aggl.	Juin 2019	

No	Mise en place (selon indication de l'audité)			
Recommandation/Action	Risque ¹⁶	Responsable	Délai au	Fait le
<p><u>Recommandation n°3 : « Redynamiser » les PACA comme support à l'élaboration du PA4 et au suivi des réalisations entreprises</u></p> <p>La Cour recommande au service des affaires extérieures (équipe du projet d'agglomération) de proposer au GLCT Grand Genève un plan d'action afin de redynamiser la démarche PACA mise en place en 2005.</p> <p>L'objectif est de voir dans quelle mesure les PACA qui avaient été définies ont toujours du sens en termes de couverture géographique et de membres consultatifs.</p> <p>Cette réflexion s'inscrira dans le cadre des réflexions qui devront être menées pour le PA4 ou dans le suivi et l'information de la mise en œuvre des différentes mesures.</p> <p>Par ailleurs, le nombre d'acteurs impliqués dans chacun des PACA semble trop important pour le pilotage effectif de la réalisation de mesures ne concernant que quelques maîtres d'ouvrage.</p> <p>Ce plan d'action devra également contenir une clarification du rôle des chefs de projet « PACA » en fonction du périmètre et de la démarche qui seront retenus en matière de PACA. Ce rôle n'a pas été défini dans le manuel de programme récemment établi par l'équipe projet.</p>	1	SAEF / Projet d'aggl.	Juin 2020	
<p><u>Recommandation n°4 : Créer le document Programme multimodal à moyen terme</u></p> <p>La Cour recommande à la direction générale des transports d'établir un programme multimodal à moyen terme comme cela est stipulé par l'article 11 LMob.</p> <p>Ce programme permettra d'assurer la coordination de la réalisation des projets de transport avec la programmation des développements urbains prévus dans le cadre des grands projets de développement. De plus, ce document permettra d'assurer une cohérence du développement des différents réseaux de transport et la complémentarité de ceux-ci.</p>	1	DGT	Juin 2020	

No	Mise en place (selon indication de l'audit)			
Recommandation/Action	Risque ¹⁶	Responsable	Délai au	Fait le
<p><u>Recommandation n°5 : Mettre à jour la méthodologie de gestion de projet de tramway</u></p> <p>La Cour recommande à la direction des transports collectifs de mettre à jour la méthodologie TC2020 à la suite de la modification du RRTP.</p> <p>En effet, l'organisation de gestion par projet doit être reprise dans la méthodologie. De même, la mise à jour de la méthodologie TC2020 devra tenir compte de la démarche de Manuel de programme du projet d'agglomération récemment mise en œuvre.</p> <p>Enfin, comme proposé par la Cour, certains projets devront être considérés comme des projets majeurs du projet d'agglomération. Dans ce cas, la méthodologie devra intégrer les éléments de pilotage transversaux proposés comme l'implication de l'équipe du projet d'agglomération au COPIL, l'élaboration d'une fiche de risques projets majeurs, d'un plan de charge transversal complet et d'un plan de communication spécifique.</p> <p>Enfin, cette méthodologie devra être complétée par la mise à disposition de modèles de documentation afin d'effectuer un suivi complet et hétérogène de l'ensemble des aspects du projet tels que le rétroplanning, le suivi financier et la gestion des risques projet.</p>	2	DGT/DTC	Sept. 2019	
<p><u>Recommandation n°6 : Mettre en place un outil de suivi de la documentation des projets de tramway</u></p> <p>La Cour recommande que la direction des transports collectifs se dote d'un outil de gestion de la documentation des projets de tramway. Cet outil doit permettre d'avoir une structure d'arborescence homogène entre les différents projets et de proposer une documentation type.</p> <p>Par ailleurs, l'outil doit permettre un accès (ou une communication) des documents à l'ensemble des acteurs du projet. La documentation devrait pouvoir être partagée entre la DTC, la DGCC et, plus largement, les acteurs transversaux comme l'OU et l'équipe du projet d'agglomération.</p>	1	DGT/DTC	Sept. 2019	

No	Mise en place (selon indication de l'audité)			
Recommandation/Action	Risque ¹⁶	Responsable	Délai au	Fait le
<p><u>Recommandation 7a : Revoir les priorités des mesures du projet d'agglomération à mettre en œuvre tant au niveau cantonal que de l'agglomération du Grand Genève (objectif : réalisation)</u></p> <p>La Cour recommande au service des affaires extérieures (équipe du projet d'agglomération) de proposer à la DELTA la liste des mesures à mettre en œuvre et celles devant faire l'objet d'une priorisation. Pour les mesures transfrontalières, cette liste sera élaborée en collaboration avec les différents maîtres d'ouvrage concernés. Cette liste sera présentée au GLCT Grand Genève pour assurer une communication et une vision d'ensemble à tous ses partenaires.</p> <p>En effet, il est important que le canton et les instances de décision du Grand Genève se mettent d'accord sur les priorités à donner à la mise en œuvre des différentes mesures du projet d'agglomération. Il est nécessaire que l'agglomération démontre sa capacité à réaliser les projets proposés et cofinancés par la Confédération (PA1, PA2 et PA3) si elle souhaite se voir cofinancer de nouveaux projets à l'avenir.</p> <p>De même, au vu des chantiers à venir et des infrastructures de transport qu'ils nécessiteront, il est primordial que l'ensemble des parties prenantes soient alignées quant aux objectifs de réalisation à atteindre, notamment en termes de calendrier. Cela aura une incidence directe sur la capacité financière des différents maîtres d'ouvrage à réaliser les projets ainsi que sur la disponibilité des équipes.</p> <p>Enfin, le cofinancement fédéral est désormais conditionné à une obligation de démarrage des travaux des mesures aux dates suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> - six ans et trois mois après la signature de la convention de financement en ce qui concerne le PA3. Dans la pratique, cela implique un démarrage des travaux au plus tard en 2021-2022 pour l'ensemble des projets du PA3 ; - quatre ans et trois mois après la signature de la convention de financement pour les mesures qui seront proposées pour cofinancement dans le PA4. <p>Les partenaires français ont eux aussi des conditions à respecter (subvention dans le cadre du Grenelle de l'environnement). Ainsi, une gestion des priorités est d'autant plus importante que des financements pourraient ne plus être assurés.</p>	3	SAEF / Projet d'aggllo.	Juin 2019	

No	Mise en place (selon indication de l'audité)			
Recommandation/Action	Risque ¹⁶	Responsable	Délai au	Fait le
<p><u>Recommandation 7b : Adapter le plan décennal des investissements en fonction des décisions prises par la DELTA et le GLCT Grand Genève</u></p> <p>La Cour recommande à la Commission de présélection des investissements pour les routes, ouvrages d'art et infrastructures de mobilité de revoir le plan décennal des investissements (PDI) en fonction des décisions prises par la DELTA quant aux mesures prioritaires à réaliser et aux délais de réalisation.</p>	2	Commission de présélection des invest.	En cours Permanent	

No	Mise en place (selon indication de l'audité)			
Recommandation/Action	Risque ¹⁶	Responsable	Délai au	Fait le
<p><u>Recommandation n°8 : Proposer une modification de la LRTP pour assurer le financement cantonal des lignes de tramway</u></p> <p>La Cour recommande à la direction générale des transports d'établir une proposition de modification de la LRTP à l'attention du Conseil d'État afin qu'elle soit soumise au Grand Conseil. Cette modification présente deux volets et doit permettre d'assurer le financement des projets de tramway tels que décidés par la DELTA et le GLCT Grand Genève.</p> <p>- <u>Premier volet</u> : Supprimer la limite annuelle d'investissement fixée à 70 MCHF</p> <p>Cette loi régit une grande partie des investissements relatifs aux différents projets de tramway du canton. Étant donné les montants importants à investir dans les prochaines années, cette limite devra être revue. Avec la réalisation des projets de tramway en cours, une modification de cette loi est nécessaire afin de pouvoir donner plus de liberté en termes de planification des investissements, mais surtout pour respecter les délais de réalisation fixés notamment par le projet d'agglomération et le cofinancement fédéral.</p> <p>Il est adéquat que le Grand Conseil puisse contenir et valider les investissements lourds comme cela est prévu dans la LRTP. Une limite budgétaire globale est ainsi nécessaire. Cependant, une limitation annuelle des investissements est peu réaliste au vu à la fois des aléas de report des différents projets et d'une phase de réalisation des mesures de projets d'agglomération en parallèle.</p> <p>- <u>Deuxième volet</u> : Adapter le montant total d'investissement nécessaire à couvrir les investissements décidés</p> <p>En fonction des décisions prises et des priorités données à la réalisation des lignes de tramway, le montant total d'investissement fixé aujourd'hui à environ 803.7 millions F devra être modifié.</p>	1	DGT / DTC	Sept. 2019	

No	Mise en place (selon indication de l'audité)			
Recommandation/Action	Risque ¹⁶	Responsable	Délai au	Fait le
<p><u>Recommandation n°9 : Établir le plan de ressources en cohérence avec la planification des projets (dont la ligne de tramway Genève Saint-Julien-En-Genevois)</u></p> <p>La Cour recommande à la Plateforme interdépartementale (PFI) d'élaborer une planification des ressources humaines et financières nécessaires à la réalisation des projets majeurs retenus. Ce travail devra se faire en collaboration avec les directions, les offices et les services de l'État concernés, ainsi qu'avec d'autres parties prenantes externes comme les communes ou les partenaires transfrontaliers.</p>	3	PFI	Juin 2019	

No	Mise en place (selon indication de l'audité)			
Recommandation/Action	Risque ¹⁶	Responsable	Délai au	Fait le
<p><u>Recommandation n°10 : Adapter le processus de demande de cofinancement fédéral</u></p> <p>La Cour recommande au service des affaires extérieures (équipe du projet d'agglomération) d'adapter le processus de demande de cofinancement fédéral. Le canton et ses partenaires de l'agglomération devront travailler différemment pour la préparation du PA4 afin de tenir compte des attentes de la Confédération.</p> <p>De même, après trois générations de projet, il est important de faire un bilan complet des mesures demandées et acceptées avant de proposer de nouveaux développements. Le travail d'inventaire mené actuellement par l'équipe projet d'agglomération et la priorisation des mesures à mettre en œuvre proposées par la Cour vont contribuer à ce bilan.</p> <p>L'équipe de projet devra s'assurer que toute nouvelle mesure est cohérente avec la logique du projet d'agglomération et fait l'objet d'une réflexion suffisamment avancée, voire d'un avant-projet, pour être proposée.</p> <p>Enfin, la structure du document doit être modifiée afin de :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Proposer, comme demandé par la Confédération, une partie synthétique résumant les grandes lignes du projet d'agglomération du Grand Genève, en gardant la ligne directrice actuelle, - Mettre en avant les enjeux de l'agglomération en matière de territorialité, de développement économique, d'enjeux internationaux, de mobilité, d'urbanisation et d'environnement. Il est important que tous les acteurs impliqués se mobilisent afin d'assurer une élaboration et une mise en œuvre effective du projet. Tant les acteurs politiques du Grand Genève que le secteur privé, les organisations internationales et le monde associatif doivent être actifs dans ce projet d'agglomération. - Expliquer les actions menées dans le cadre de la mise en œuvre des mesures des projets précédents. Il est primordial, pour la réussite d'un tel projet, d'obtenir des résultats se traduisant par la réalisation effective de mesures. 	3	SAEF / Projet d'agglom.	Juin 2021	

6. DIVERS

6.1. Glossaire des risques

Afin de définir une **typologie des risques pertinente aux institutions et entreprises soumises au contrôle de la Cour des comptes**, celle-ci s'est référée à la littérature économique récente en matière de gestion des risques et de système de contrôle interne, relative tant aux entreprises privées qu'au secteur public. En outre, aux fins de cohésion terminologique pour les entités auditées, la Cour s'est également inspirée du « *Manuel du contrôle interne, partie I* » de l'État de Genève (version du 13 décembre 2006).

Dans un contexte économique, le **risque** représente la « *possibilité qu'un événement survienne et nuise à l'atteinte d'objectifs* ». Ainsi, la Cour a identifié trois catégories de risques majeurs, à savoir ceux liés aux objectifs **opérationnels** (1), ceux liés aux objectifs **financiers** (2) et ceux liés aux objectifs de **conformité** (3).

1) Les risques liés aux objectifs opérationnels relèvent de constatations qui touchent à la structure, à l'organisation et au fonctionnement de l'État et de ses services ou entités, et dont les conséquences peuvent avoir une incidence notable sur la qualité des prestations fournies, sur l'activité courante, voire sur la poursuite de son activité.

Exemples :

- engagement de personnel dont les compétences ne sont pas en adéquation avec le cahier des charges ;
- mauvaise rédaction du cahier des charges débouchant sur l'engagement de personnel ;
- mesures de protection des données entrantes et sortantes insuffisantes débouchant sur leur utilisation par des personnes non autorisées ;
- mauvaise organisation de la conservation et de l'entretien du parc informatique, absence de contrat de maintenance (pannes), dépendances critiques ;
- accident, pollution, risques environnementaux.

2) Les risques liés aux objectifs financiers relèvent de constatations qui touchent aux flux financiers gérés par l'État et ses services et dont les conséquences peuvent avoir une incidence significative sur les comptes, sur la qualité de l'information financière, sur le patrimoine de l'entité ainsi que sur la collecte des recettes, le volume des charges et des investissements ou le volume et coût de financement.

Exemples :

- insuffisance de couverture d'assurance entraînant un décaissement de l'État en cas de survenance du risque mal couvert ;
- sous-dimensionnement d'un projet, surestimation de sa rentabilité entraînant l'approbation du projet.

3) Les risques liés aux objectifs de conformité (« *compliance* ») relèvent de constatations qui touchent au non-respect des dispositions légales, réglementaires, statutaires ou tout autre document de référence auquel l'entité est soumise et dont les conséquences peuvent avoir une incidence sur le plan juridique, financier ou opérationnel.

Exemples :

- dépassement de crédit d'investissement sans information aux instances prévues ;
- tenue de comptabilité et présentation des états financiers hors du cadre légal prescrit (comptabilité d'encaissement au lieu de comptabilité d'engagement, non-respect de normes comptables, etc.) ;
- absence de tenue d'un registre des actifs immobilisés ;
- paiement de factures sans les approbations requises, acquisition de matériel sans appliquer les procédures habituelles ;

À ces trois risques majeurs peuvent s'ajouter trois autres risques spécifiques qui sont les risques de **contrôle** (4), de **fraude** (5) et d'**image** (6).

4) Le risque de contrôle relève de constatations qui touchent à une utilisation inadéquate ou à l'absence de procédures et de documents de supervision et de contrôle ainsi que de fixation d'objectifs. Ses conséquences peuvent avoir une incidence sur la réalisation des objectifs opérationnels, financiers et de conformité.

Exemples :

- absence de tableau de bord débouchant sur la consommation des moyens disponibles sans s'en apercevoir ;
- procédures de contrôle interne non appliquées débouchant sur des actions qui n'auraient pas dû être entreprises ;
- absence de décision, d'action, de sanction débouchant sur une paralysie ou des prestations de moindre qualité.

5) Le risque de fraude relève de constatations qui touchent aux vols, aux détournements, aux abus de confiance ou à la corruption. Ses conséquences peuvent avoir une incidence sur la réalisation des objectifs opérationnels, financiers et de conformité.

Exemples :

- organisation mise en place ne permettant pas de détecter le vol d'argent ou de marchandises ;
- création d'emplois fictifs ;
- adjudications arbitraires liées à l'octroi d'avantages ou à des liens d'intérêt ;
- présentation d'informations financières sciemment erronées, par exemple sous-estimer les pertes, surestimer les recettes ou ignorer et ne pas signaler les dépassements de budget, en vue de maintenir ou obtenir des avantages personnels, dont le salaire.

6) Le risque d'image (également connu sous « *risque de réputation* ») relève de constatations qui touchent à la capacité de l'État et de ses services ou entités à être crédible et à mobiliser des ressources financières, humaines ou sociales. Ses conséquences peuvent avoir une incidence sur la réalisation des objectifs opérationnels, financiers et de conformité.

Exemples :

- absence de contrôle sur les bénéficiaires de prestations de l'État ;
- bonne ou mauvaise réputation des acheteurs et impact sur les prix,
- porter à la connaissance du public la mauvaise utilisation de fonds entraînant la possible réduction ou la suppression de subventions et donations.

6.2. Remerciements

La Cour remercie l'ensemble des collaborateurs du département présidentiel (PRE), du département des infrastructures (DI) et du département du territoire (DT) qui lui ont consacré du temps.

La Cour remercie également les collaborateurs de l'office fédéral du développement territorial (ARE), les représentants de la chambre régionale des comptes Auvergne Rhône-Alpes qui ont été sollicités, les représentants du genevois français - pôle métropolitain et de la communauté de communes du genevois.

L'audit a été terminé en septembre 2018. Le rapport complet a été transmis au PRE, DI et DT le 19 septembre 2018 pour observations. Les observations des audités ont été dûment reproduites dans le rapport.

La synthèse a été rédigée après réception des observations de l'audit.

Genève, le 19 octobre 2018

Stanislas ZUIN
Président

Isabelle TERRIER
Magistrate titulaire

François PAYCHÈRE
Magistrat titulaire

Vous pouvez participer à l'amélioration de la gestion de l'État en prenant contact avec la Cour des comptes.

Toute personne, de même que les entités comprises dans son périmètre d'action, peuvent communiquer à la Cour des comptes des faits ou des pratiques qui pourraient être utiles à l'accomplissement des tâches de cette autorité.

La Cour des comptes garantit l'anonymat des personnes qui lui transmettent des informations.

Vous pouvez prendre contact avec la Cour des comptes par téléphone, courrier postal ou électronique.

Cour des comptes – Route de Chêne 54 - 1208 Genève

tél. 022 388 77 90

www.cdc-ge.ch

info@cdc-ge.ch

