

COUR DES COMPTES

RAPPORT N°94

DÉCEMBRE 2015

AUDIT FINANCIER ET DE GESTION

**ENTRETIEN DES VOIES PUBLIQUES
CANTONALES**

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.

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, fax ou courrier électronique.

SYNTHÈSE

Par une communication datée du 4 septembre 2013, le Conseil d'État a saisi la Cour des comptes d'une demande visant à « procéder à une analyse de la situation de l'entretien des routes cantonales et communales ». Le courrier précisait que « le périmètre du rapport serait le suivant :

1. Un état des lieux de la situation actuelle ;
2. L'identification des voiries communales d'intérêt cantonal sur l'intégralité du territoire cantonal ;
3. La répartition des compétences ;
4. L'analyse de la répartition des charges et des dépenses afférentes à l'entretien de ces voiries ;
5. L'analyse de la convention de 1936 [entre l'État et la Ville de Genève], de ses avenants de 1965 et 2011 ainsi que les répercussions de celle-ci, notamment sur le plan des subventions fédérales ».

La mission a été scindée en deux parties en raison de son ampleur : un premier rapport traitant de l'analyse de la Convention de 1936, sous la forme d'un audit financier et de gestion a été publié en date du 26 juin 2014¹ et correspond au dernier point de la demande du Conseil d'État. Ce deuxième rapport répond aux quatre autres points du courrier susmentionné.

Selon sa loi cantonale sur les routes, le canton de Genève dispose de deux classifications du réseau routier : la classification administrative qui repose sur la propriété du réseau et qui répartit les voies publiques en voies cantonales et communales, et, la hiérarchie fonctionnelle qui prend en compte les besoins de tous les modes de transport. Seule la classification administrative a fait l'objet des travaux d'audit en raison de son impact sur la répartition des frais d'entretien entre le canton et les communes.

Pour l'assister dans sa mission, la Cour a mandaté l'Observatoire Universitaire de la Mobilité de l'Université de Genève (OUM UNIGE) avec pour objectifs :

- d'élaborer une définition d'une voie publique cantonale, adaptée au contexte genevois,
- de réaliser une visualisation (base de données et cartographie) du réseau des voies publiques cantonales fondée sur la définition retenue et
- d'évaluer les impacts en matière de coûts d'entretien de la définition retenue sur les communes concernées.

S'agissant de la **classification administrative du réseau routier**, la Cour met en évidence les points suivants :

- Il n'existe pas de définition d'une voie publique cantonale dans la loi sur les routes du canton de Genève, contrairement à ce qui existe dans les lois sur les routes cantonales d'autres cantons romands (Vaud, Fribourg, Neuchâtel).
- La classification administrative des voies publiques du canton de Genève n'a plus été révisée depuis 1998, ce qui est contraire à la loi, qui prévoit une révision en tout temps, mais au moins tous les dix ans (art. 4A LRoutes).

Cette absence de définition a deux conséquences :

- elle rend difficile l'identification des voies publiques lorsque l'administration veut effectuer une modification ou une révision de la classification administrative parce qu'elle ne peut pas s'appuyer sur des critères objectifs pour procéder à cette démarche ;
- elle complexifie également l'exploitation des routes cantonales, notamment parce qu'il subsiste des tronçons isolés de routes cantonales qui ne sont pas reliés au réseau routier cantonal.

La Cour relève qu'en matière de **répartition des compétences**, la situation actuelle, basée uniquement sur la propriété foncière, engendre des incohérences en matière de prise en charge financière de l'entretien et du renouvellement des routes : l'ensemble des routes sur le territoire de la Ville de Genève est municipal, alors qu'une part significative de ces artères est d'importance cantonale et que le canton verse à ce titre à la commune une subvention prévue par la loi sur les routes.

¹ [Rapport No 80 Audit financier et de gestion relatif à l'entretien des routes, Convention de 1936 et décomptes routiers](#)

En outre, la Cour constate que les informations dans les bases de données du canton ne sont pas à jour en ce qui concerne le nombre de kilomètres de routes communales, ce qui induit une incertitude quant à l'impact d'une prochaine révision de la classification administrative sur la répartition entre voies publiques cantonales et communales.

S'agissant de la **répartition des charges afférentes à l'entretien et à l'exploitation des voiries**, la Cour constate que les coûts liés aux charges d'exploitation des routes communales sont difficiles à obtenir de manière complète et exacte. Le biais principal réside dans le fait que certaines communes n'affectent pas de frais de personnel à la fonction 62 « routes communales », mais comptabilisent entièrement ces frais dans la fonction « administration ». Il est ainsi impossible d'avoir un coût complet de la fonction « routes communales », ou d'effectuer des comparaisons entre les communes ; en outre, les dispositions légales comptables prévues par la LAC ne sont pas respectées.

S'agissant de la **mise en commun des moyens pour l'entretien**, la Cour relève qu'aucune des neuf communes rencontrées ne pratique la mise en commun des moyens en vue de l'entretien des routes : ainsi, le matériel d'entretien n'est utilisé que de manière partielle, ce qui est désavantageux pour les finances communales.

La Cour a émis six recommandations, dont cinq à l'attention du DETA et une à l'endroit du Service de surveillance des communes (SSCO), qui ont toutes été acceptées. Parmi celles-ci, la Cour recommande au DETA de :

- proposer au Conseil d'État une modification de la loi sur les routes en intégrant la définition telle que ressortant des travaux menés conjointement avec l'expert. Pour appuyer cette recommandation, la Cour propose des pistes et des modalités de mise en œuvre d'une telle définition avec pour objectif d'indiquer les impacts kilométriques et financiers (concernant le coût de l'entretien de ces voiries) pour chaque commune concernée du canton. Outre l'avantage de disposer d'une définition permettant une révision de la classification administrative sur la base d'éléments concrets, cela permettra d'attribuer à la Ville de Genève des routes cantonales, alors qu'actuellement son réseau n'est composé que de routes communales ;
- revoir la répartition des compétences entre canton et communes, notamment la possibilité pour le canton de conclure des conventions ou des contrats de prestations avec l'une ou l'autre des communes lorsqu'une délégation de l'entretien sera jugée plus efficace, par exemple en Ville de Genève. Dans ce cadre, la Cour recommande également au DETA de procéder à une analyse des possibilités et des effets d'une mutualisation des moyens logistiques et financiers pour l'exploitation et l'entretien des routes communales.

TABLEAU DE SUIVI 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 effets. À cette fin, elle a invité le département de l'environnement, des transports et de l'agriculture (DETA) et le Service de surveillance des communes (SSCO) 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.

Les 6 recommandations de la Cour ont toutes été acceptées et le tableau de suivi a été rempli de manière adéquate.

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 d'évaluer la pertinence des observations de l'audité eu égard aux constats développés par la Cour.

TABLE DES MATIÈRES

Liste des principales abréviations utilisées	6
1. CADRE ET CONTEXTE	7
2. MODALITÉS ET DÉROULEMENT	9
3. CONTEXTE GÉNÉRAL	12
3.1. Bases légales et réglementaires	12
3.1.1. À l'échelon fédéral	12
3.1.2. À l'échelon cantonal	12
3.2. L'organisation du réseau routier	14
3.2.1. La hiérarchie fonctionnelle	14
3.2.2. La classification administrative	16
3.3. L'entretien des voies publiques	17
3.3.1. L'organisation de l'entretien des voies publiques	17
3.3.2. Les charges d'entretien	17
3.3.3. Les charges d'exploitation	18
3.3.4. La coordination des travaux d'entretien	20
3.3.5. Coûts d'entretien	21
4. ANALYSE – ÉTAT DES LIEUX	22
4.1. Classification administrative du réseau routier	22
4.1.1. Contexte	22
4.1.2. Constats	23
4.1.3. Risques	24
4.1.4. Recommandations	24
4.1.5. <i>Observations du DETA</i>	42
4.2. Répartition des compétences	43
4.2.1. Contexte	43
4.2.2. Constats	43
4.2.3. Risques	44
4.2.4. Recommandations	44
4.2.5. <i>Observations du DETA</i>	45
4.3. Répartition des charges afférentes à l'entretien et à l'exploitation des voiries	46
4.3.1. Contexte	46
4.3.2. Constats	49
4.3.3. Risques	50
4.3.4. Recommandation	50
4.3.5. <i>Observations du SSCO</i>	50
4.4. Mise en commun des moyens pour l'entretien et l'exploitation des voiries	51
4.4.1. Contexte	51
4.4.2. Constats	53
4.4.3. Risques	53
4.4.4. Recommandations	53
4.4.5. <i>Observations du DETA</i>	54
5. TABLEAU DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS ET ACTIONS	55
6. DIVERS	58
6.1. Glossaire des risques	58
6.2. Remerciements	60

Liste des principales abréviations utilisées

ACG	Association des communes genevoises
CCTSS	Commission cantonale de coordination des travaux en sous-sol
DER	Direction de l'entretien des routes
DETA	Département de l'environnement, des transports et de l'agriculture
DGGC	Direction générale du génie civil
DGT	Direction générale des transports
DPG	Direction de la planification générale
LAC	Loi sur l'administration des communes
LCPR	Loi fédérale sur les chemins pour piétons et les chemins de randonnée pédestre
LCR	Loi fédérale sur la circulation routière
LRoutes	Loi cantonale genevoise sur les routes
LSurv	Loi sur la surveillance de L'État
MCH2	Modèle comptable harmonisé 2
OFROU	Office fédéral des routes
OSR	Ordonnance sur la signalisation routière
OUM	Observatoire universitaire de la mobilité UNIGE
PDDR	Plan directeur du réseau routier
RCVP	Règlement concernant la classification des voies publiques
RUDP	Règlement concernant l'utilisation du domaine public
SAG	Service ateliers et garage
SITG	Système d'information du territoire genevois
SMRC	Service de la maintenance des routes cantonales
SSCO	Service de surveillance des communes
STECH	Service technique
VSS	Association traitant de la recherche et normalisation en matière de route et transports

1. CADRE ET CONTEXTE

Par une communication datée du 4 septembre 2013, le Conseil d'État a saisi la Cour des comptes d'une demande visant à « procéder à une analyse de la situation de l'entretien des routes cantonales et communales ».

Le courrier précisait que « le périmètre du rapport serait le suivant :

1. Un état des lieux de la situation actuelle ;
2. L'identification des voiries communales d'intérêt cantonal sur l'intégralité du territoire cantonal ;
3. La répartition des compétences ;
4. L'analyse de la répartition des charges et des dépenses afférentes à l'entretien de ces voiries ;
5. L'analyse de la convention de 1936, de ses avenants de 1965 et 2011 ainsi que les répercussions de celle-ci, notamment sur le plan des subventions fédérales ».

Il appartient à la Cour de s'assurer notamment 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 (article 38 al. 1 LSurv).

Ainsi, par lettre adressée le 18 octobre 2013 à l'ancien président du Conseil d'État, la Cour l'a informé de sa décision d'ouvrir une mission répondant à la demande précitée.

Compte tenu du périmètre étendu et complexe de la mission, un premier rapport traitant de l'analyse de la Convention de 1936, sous la forme d'un audit financier et de gestion a été publié en date du 26 juin 2014². Ce premier rapport a permis de répondre au point cinq de la demande du Conseil d'État.

Ce deuxième rapport répond aux quatre premiers points mentionnés par le courrier du Conseil d'État.

Il existe en Suisse trois catégories principales de routes :

- Les routes nationales, qui sont de la compétence de la Confédération³ ;
- Les routes cantonales, qui sont de la compétence des cantons ;
- Les routes communales, qui sont de la compétence des communes.

Les deux dernières catégories sont, pour la plupart des cantons, définies par les législations cantonales sur les routes.

Selon sa loi cantonale sur les routes, le canton de Genève dispose de deux classifications du réseau routier : l'une appelée classification administrative, l'autre appelée hiérarchie fonctionnelle, introduite au début des années 2000. Dans la classification administrative, le législateur n'a pas défini les critères d'une voie publique cantonale, mais il en a simplement donné la liste exhaustive, par commune, dans un règlement⁴.

Afin de répondre aux quatre premiers points de la demande du Conseil d'État, les domaines analysés par la Cour sont les suivants :

- La classification administrative du réseau routier (chapitre 4.1) ;

² Rapport No 80 Audit financier et de gestion relatif à l'entretien des routes, Convention de 1936 et décomptes routiers

³ Loi fédérale sur les routes nationales (LRN 725.11)

⁴ Règlement concernant la classification des voies publiques (RCVP L 1 10.03)



- La répartition des compétences entre le canton et les communes (chapitre 4.2) ;
- La répartition des charges et des dépenses afférentes à l'entretien de ces voiries (chapitre 4.3) ;
- La mise en commun des moyens de charges d'entretien et d'exploitation des voiries (chapitre 4.4).

À ce stade, la Cour a notamment décidé de ne pas inclure dans son analyse la qualité et l'efficacité de l'entretien des routes.

Souhaitant être la plus efficace possible dans ses travaux, la Cour examine lors de ses investigations l'ensemble des rapports d'audits préalables effectués par des tiers, tant internes qu'externes (rapports du Service d'audit interne de l'État de Genève, rapports de la Commission de contrôle de gestion du Grand Conseil, rapports de sociétés privées, etc.), de même que les plans de mesures du Conseil d'État, portant sur les mêmes thématiques que le présent rapport. Dans le présent audit, la Cour n'a pas identifié de rapports d'audits préalablement effectués par des tiers.

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 annuelle des contrôles du Service d'audit interne de l'État de Genève (SAI) et l'a informé de sa mission.

2. MODALITÉS ET DÉROULEMENT

La Cour a conduit cet audit sur la base des documents remis par les principaux acteurs concernés ainsi qu'en menant des entretiens ciblés notamment avec :

L'État de Genève :

- Le Secrétaire général et un Secrétaire général adjoint du département de l'environnement des transports et de l'agriculture (DETA) ;
- Le directeur de la direction des grands projets et des services généraux (DGPSG) au sein de la direction générale du génie civil (DGGC) ;
- Le directeur de la direction de l'entretien des routes (DER) au sein de la direction générale du génie civil (DGGC) ;
- Un ingénieur de la direction de la planification générale (DPG) au sein de la direction générale des transports (DGT) ;
- Le chef du service de la maintenance des routes cantonales (SMRC) au sein de la direction générale du génie civil (DGGC) ;
- Le chef du service technique (STECH) au sein de la direction générale du génie civil (DGGC) ;
- Le chef du service ateliers et garage (SAG) au sein de la direction générale du génie civil (DGGC) ;
- Une cheffe de service de la direction opérationnelle et des grands projets, en charge du décompte routier pour le canton, au DETA ;
- Le secrétaire technique de la commission de coordination des travaux en sous-sols (CCTSS).

Des représentants des autorités et de l'administration de plusieurs communes, sélectionnées en fonction de la taille de leur population, de la longueur de leur réseau routier et de leur emplacement géographique, à savoir :

- Avully ;
- Avusy ;
- Bellevue ;
- Bernex ;
- Carouge ;
- Chancy ;
- Laconnex ;
- Meyrin ;
- Thônex.

Par ailleurs, la Cour s'est également entretenue avec les responsables cantonaux de l'entretien des routes des cantons de Fribourg, Neuchâtel et Vaud, ainsi qu'avec le responsable de la voirie (Voyer chef) de la commune de Val-de-Travers.

Afin de pouvoir établir « l'identification des voiries communales d'intérêt cantonal sur l'intégralité du territoire cantonal », la Cour a décidé de mandater l'Observatoire Universitaire de la Mobilité UNIGE pour l'assister dans sa mission. Les objectifs du mandat étaient les suivants :

- élaborer une définition précise d'une voie publique cantonale, adaptée au contexte genevois ;
- réaliser une visualisation (base de données et cartographie) du réseau des voies publiques cantonales fondée sur la définition retenue ;
- évaluer les impacts en termes de coûts d'entretien de la définition retenue sur les collectivités publiques concernées.

Afin de répondre à ces objectifs, le mandataire a mené une étude structurée en quatre phases successives :

1. Une analyse comparative et contextuelle des définitions de « voie publique cantonale » dans d'autres cantons suisses : cette phase a permis d'analyser la manière dont les voiries à caractère cantonal ont été définies et traitées dans d'autres cantons suisses, en particulier ceux ayant des similitudes avec le canton de Genève (caractère principalement urbain, avec un centre dense principal, transfrontalier).
2. L'élaboration d'une définition précise de voie publique cantonale spécifique, adaptée au contexte genevois : dans cette phase, plusieurs propositions de définitions d'une voie publique cantonale ont été élaborées à partir des conclusions de la première phase. Ces définitions tiennent compte des particularités du réseau de transport genevois (structure et fonctions), de sa morphologie urbaine, de son contexte territorial, notamment. À l'issue de cette phase, une définition a été déterminée.
3. L'établissement d'une cartographie des voies publiques cantonales en lien avec la définition adoptée. Sur la base des données de référence les plus récentes concernant les réseaux de voies publiques du canton de Genève, le mandataire a procédé, dans un premier temps, à l'identification de l'ensemble des tronçons qui possèdent les caractéristiques d'une « voie publique cantonale » selon la définition retenue à la phase précédente.

Cette démarche d'identification détaillée des tronçons a permis dans un deuxième temps :

- de produire une représentation cartographique du réseau cantonal, selon la définition retenue, et de la comparer avec la classification administrative en vigueur ;
 - de calculer la longueur, en km, du réseau de voies cantonales selon la définition retenue pour l'ensemble du canton et pour chacune des communes.
4. L'évaluation des impacts de la définition adoptée en termes de coûts d'entretien pour les collectivités publiques concernées (canton, communes) : dans cette phase, l'identification précise des tronçons appartenant au réseau de voies publiques cantonales selon la définition retenue a permis *in fine* de procéder au calcul des impacts financiers des transferts de voies vers le canton et vers les communes. Cette estimation a été élaborée sur la base de données unitaire fournie par le DETA.

Afin de valider chaque étape de ce mandat et de s'assurer d'obtenir un résultat final qui soit pertinent, la Cour a constitué un groupe de travail qui était composé de représentants de la Cour des comptes, du mandataire externe et du DETA.

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**. De ce fait, 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 son audit conformément aux **normes internationales d'audit** et aux **codes de déontologie** de l'International Federation of Accountants (IFAC) et de l'Organisation Internationale des Institutions Supérieures de Contrôle des Finances Publiques (INTOSAI), dans la mesure où ils sont applicables aux missions légales de la Cour.

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.

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**, telle que définie 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 **délaï de réalisation**.

3. CONTEXTE GÉNÉRAL

3.1. Bases légales et réglementaires

3.1.1. À l'échelon fédéral

La Confédération légifère en matière d'autoroutes (LRN, RS 725.11), de circulation routière (LCR, RS 741.01 et ses nombreuses ordonnances d'application) et de chemins pour piétons (LCPR, RS 704 et ordonnances d'application).

L'ordonnance sur les règles de la circulation routière (RS 741.11) précise à son article 1 les éléments suivants :

¹ *Sont des routes les voies de communication utilisées par des véhicules automobiles, des véhicules sans moteur ou des piétons.*

² *Sont publiques les routes qui ne servent pas exclusivement à l'usage privé.*

³ *Les autoroutes et semi-autoroutes sont des routes qui sont réservées à la circulation automobile et signalées comme telles (art. 45, al. 1, de l'O du 5 sept. 1979 sur la signalisation routière, OSR6). Les autoroutes ont des chaussées séparées pour chacune des deux directions et sont exemptes de croisées à niveau.*

⁴ *La chaussée est la partie de la route qui sert à la circulation des véhicules.*

⁵ *Les voies sont des subdivisions de la chaussée délimitées par un marquage qui sont assez larges pour permettre la circulation d'une file de véhicules (art. 74 OSR).*

Les routes nationales étant de la compétence de la Confédération, elles n'occasionnent aucune charge pour le canton et sont donc exclues du champ de l'audit.

3.1.2. À l'échelon cantonal

Jusqu'à la modification de la **loi sur les routes (L 1 10)** du 25 octobre 2003, le réseau routier était organisé selon une classification administrative (art. 4). Depuis cette date, la LRoutes impose l'établissement d'un plan directeur quadriennal du réseau routier fixant une hiérarchie à trois niveaux : réseau primaire, réseau secondaire et réseau de quartier (art. 3).

Les articles 3 et 4 sont présentés ci-dessous :

Art. 3 Principes

¹ *La hiérarchie du réseau routier permet une organisation fonctionnelle de celui-ci qui prend en considération les besoins de tous les modes de transport.*

² *Elle tient compte des principes du libre choix et de la complémentarité des modes de transport.*

³ *Les voies publiques sont hiérarchisées en réseau routier primaire, réseau routier secondaire et réseau routier de quartier. Une carte est établie à cette fin.*

Art. 3A Définition

¹ *Le réseau routier primaire a pour fonction d'assurer des échanges fluides entre les différents secteurs de l'agglomération, ainsi qu'entre l'agglomération et le territoire qui l'entoure.*

² *Le réseau routier secondaire a pour fonction d'assurer des échanges, notamment entre les différents quartiers.*

³ *Le réseau routier de quartier a pour fonction de desservir les habitants et les activités.*

Art. 4 Classification administrative

¹ *Les voies publiques sont divisées du point de vue administratif en voies publiques cantonales et voies publiques communales.*

² *Les voies publiques cantonales comprennent les routes cantonales, selon carte(c) annexée à la présente loi, ainsi que les quais, ponts, places et tunnels.*

³ *Les voies publiques communales comprennent les voies qui ne sont pas classées comme voies publiques cantonales ou qui n'appartiennent pas à des propriétaires privés. Les voies publiques communales sont classées en routes communales principales et en routes communales secondaires.*

⁴ *Le Conseil d'État établit par voie réglementaire la liste des voies publiques selon cette classification.*

Le règlement concernant la classification des voies publiques (L 1 10.03) définit précisément les éléments suivants sur le territoire du canton de Genève :

- la liste des routes nationales (RN) ;
- la liste des routes cantonales (RC), au nombre de 91, qui traversent les communes du canton à l'exception de la Ville de Genève ;
- la liste des routes communales principales pour chacune des communes du canton, à l'exception de la commune de Genève.

Il ressort du règlement que la Ville de Genève est un cas particulier, dans la mesure où elle ne dispose d'aucune route cantonale, ni de route communale principale sur son territoire. En effet, seules des routes communales secondaires sont situées sur son territoire.

3.2. L'organisation du réseau routier

Les routes au sein du canton sont classées selon deux axes : la hiérarchie fonctionnelle et la classification administrative dont les principales caractéristiques figurent dans les paragraphes qui suivent.

3.2.1. La hiérarchie fonctionnelle

La hiérarchie du réseau routier est précisée aux articles 3 et ss de la loi sur les routes (LRoutes, L 1 10, modification intervenue en 2003) dont les modalités figurent au chapitre précédent.

La hiérarchie fonctionnelle assure principalement la prise en considération des besoins de tous les modes de transport en vue d'assurer leur fluidité et ceci en prenant en compte le principe de complémentarité.

Selon le plan directeur du réseau routier 2011-2014⁵, le réseau routier du canton de Genève comprenait environ 1'816 km de voies, réparties en :

- un réseau primaire de 228 km (12.5 %), chargé «d'assurer des échanges fluides entre les différents secteurs de l'agglomération, ainsi qu'entre l'agglomération et le territoire qui l'entoure» (LRoutes, art. 3) ; l'autoroute (27 km, 1.5 %) en fait partie, mais est de compétence fédérale (réseau des routes nationales) ;
- un réseau secondaire de 212 km (11.5 %), ayant la fonction plus locale «d'assurer des échanges, notamment entre les différents quartiers» (LRoutes, art. 3) ;
- un réseau de quartier de 1'376 km (76 %), «qui a pour fonction de desservir les habitants et les activités.»

En lien avec le plan directeur du réseau routier (PDRR) dont l'établissement quadriennal est imposé par la loi sur les routes (L 1 10), cette organisation fonctionnelle est réexaminée au début de chaque législature ; toutefois, elle peut également évoluer tous les ans. La carte de la hiérarchie du réseau routier est établie par le Conseil d'État et fait l'objet d'un rapport au Grand Conseil, qui peut formuler ses recommandations par voie de résolution dans un délai de six mois (art. 3C LRoutes). Cette première organisation a été édictée pour les périodes 2007-2010, puis 2011-2014.

Ce plan directeur du réseau routier (PDRR) 2011-2014, établi à partir d'une logique de déclassement (du primaire au secondaire), a permis de déclasser des voies pénétrantes, qui sont passées de routes primaires en routes secondaires (par exemple, les routes de Chêne, de Florissant et de Malagnou - qui enregistrent un fort trafic - les deux premières devenant secondaires). Cette réorganisation a pour but de réorienter le trafic de transit approprié dans le réseau primaire et d'y appliquer la signalisation adéquate (possibilité de sorties multiples le long des routes primaires), de supprimer les incohérences de la hiérarchie et de prendre en compte les objectifs des politiques publiques. Pour ce faire, plusieurs critères ont été utilisés :

- le trafic routier ;
- les transports publics ;
- la mobilité douce ;
- la géographie (urbain ou campagne des environnements des routes).

⁵ Le plan directeur du réseau routier 2011-2014 a été adopté par le Conseil d'État en décembre 2011 et approuvé par le Grand Conseil en janvier 2013.

Pour effectuer cette revue de l'organisation des routes, le département a mandaté le cabinet CITEC afin de réaliser une étude sur la hiérarchie du réseau routier. Le PDRR 2011-2014 respecte les conclusions du rapport CITEC, repris notamment dans la figure 32 du rapport (p.100), à l'exception des cœurs d'agglomération de la Ville de Genève et de Carouge (ex : choix de ne pas déclasser la route des Acacias et la rue François-Dussaud).

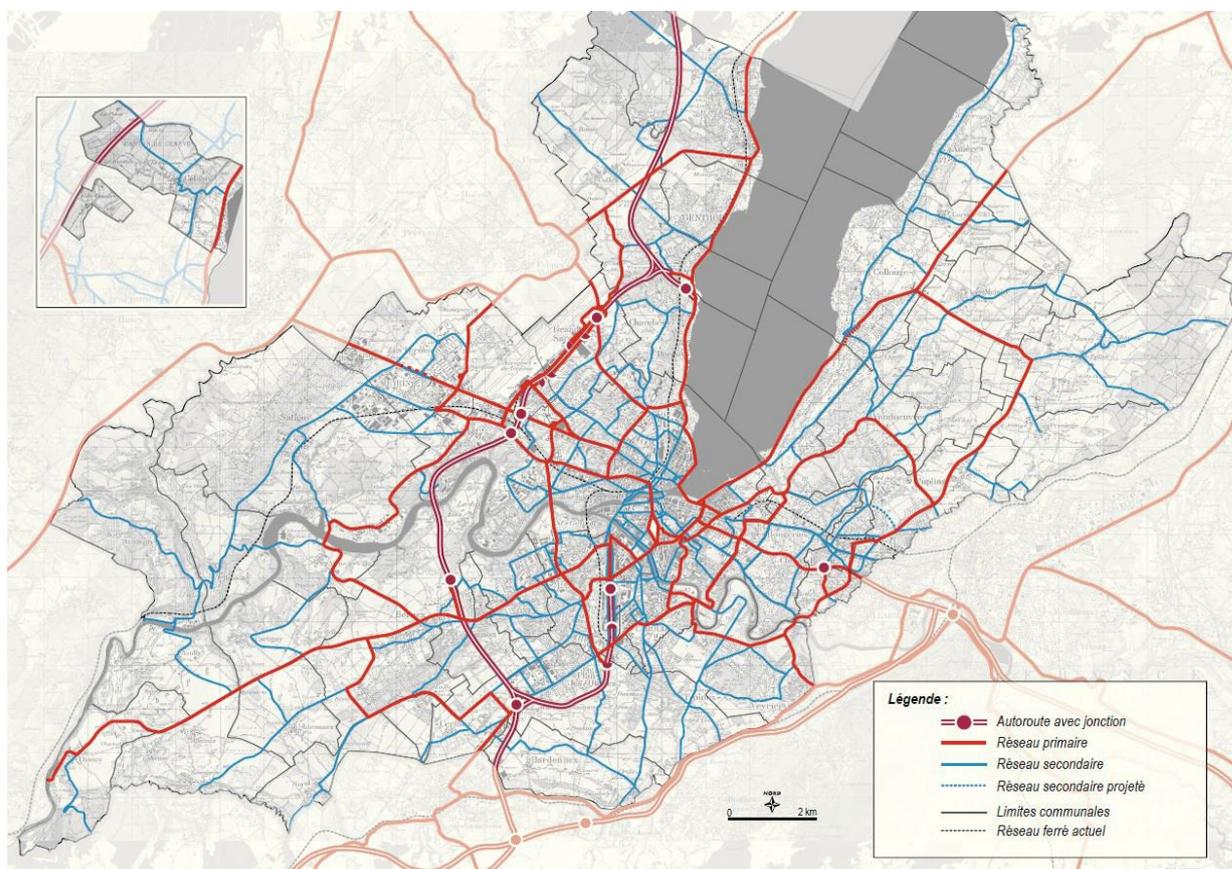
Entre 2011 et 2014, la hiérarchie du réseau routier a donc été modifiée et est désormais répartie comme suit :

- le réseau primaire représente 188 kms de routes, dont 35 kms de routes nationales. Le chiffre de 27 kms de routes nationales dans le PDRR correspond uniquement au kilométrage linéaire d'autoroute : si l'on y intègre les jonctions (domaine OFROU jusqu'au premier carrefour), il faut considérer plutôt 35 kilomètres ;
- Le réseau secondaire représente quant à lui 249 kms ;
- Le réseau de quartier représente enfin 1'379 kms.

Les principaux mouvements nets, exprimés en kilomètres, entre les hiérarchies 2010 et 2014 sont résumés ci-dessous :

	Réseau primaire	Réseau secondaire	Réseau de quartier	Total
Hiérarchie 2010	193	212	1376	1781
Hiérarchie 2014	153	249	1379	1781
Différence	-40	37	3	

En 2014, la hiérarchie fonctionnelle du réseau routier se présente comme suit :



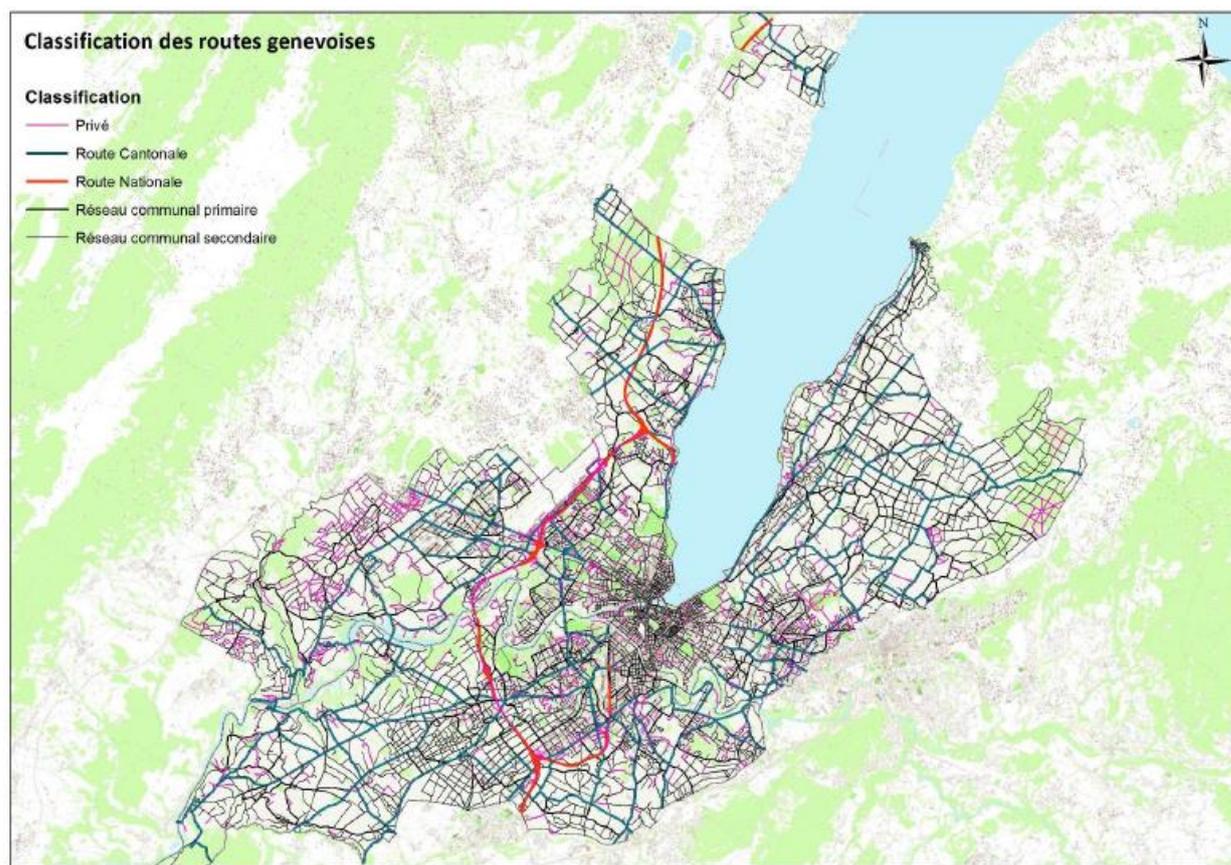
Pour des questions de lisibilité, le réseau de quartier ne figure pas sur cette carte. Le réseau secondaire projeté représente les projets de nouvelles routes à construire.

3.2.2. La classification administrative

La classification administrative du réseau routier est précisée aux articles 4 et ss de la loi sur les routes (LRoutes, L 1 10) décrites au chapitre précédent. Cette classification peut être révisée en tout temps, mais doit l'être au moins tous les 10 ans (art. 4A LRoutes).

Actuellement, la classification administrative du réseau routier est répartie comme suit⁶ :

- Routes nationales : 35 kms (2%)
- Routes cantonales : 266 kms (14%)
- Routes communales : 1'301 kms (71%)
- Voiries de domaine privé : 214 kms (13%)



La classification administrative répartit les voies publiques en voies cantonales et communales devant permettre ainsi de répartir les charges d'entretien et d'exploitation y afférentes. Ces dernières sont décrites dans le chapitre suivant.

⁶ Le réseau des routes nationales ne fait pas partie de la classification administrative selon la LRoutes, mais elle est ajoutée pour avoir l'intégralité du réseau routier genevois.

3.3. L'entretien des voies publiques

3.3.1. L'organisation de l'entretien des voies publiques

Conformément aux dispositions de la loi sur les routes, la responsabilité de l'entretien des voies publiques est précisée comme suit :

Art. 19 Entretien

¹ L'État pourvoit à l'entretien des voies publiques cantonales.

² L'entretien comprend la mise en état des chaussées et de leurs dépendances, l'entretien des ouvrages d'art et le nettoyage de la chaussée.

Art. 25 Entretien

¹ L'exécution des travaux d'entretien des voies publiques communales incombe aux communes.

² L'entretien des voies publiques communales comprend la mise en état des chaussées et de leurs dépendances, l'entretien des ouvrages d'art et le nettoyage de la chaussée.

Il existe deux types de charges dans le cadre de l'entretien des voies publiques, les charges d'entretien et les charges d'exploitation.

3.3.2. Les charges d'entretien

Les charges d'entretien peuvent être classées en deux catégories :

- L'entretien lourd : à savoir le reprofilage qui consiste au renouvellement de la couche de roulement (d'une épaisseur de 3,5 à 4 cm), ainsi qu'à la sous-couche (d'une épaisseur variant entre 17 et 23 cm) qui est effectué en moyenne tous les vingt ans. La sous-couche, qui est rénovée si nécessaire en même temps que la couche de roulement, est réalisée en fonction des résultats des auscultations sectorielles⁷.
- L'entretien léger : il s'agit de travaux plus ponctuels et de réparations partielles ou urgentes (ex : nid de poule, fissures, etc.).

En règle générale, l'entretien lourd est financé par un crédit d'investissement ou de renouvellement alors que l'entretien léger est financé par le budget de fonctionnement.

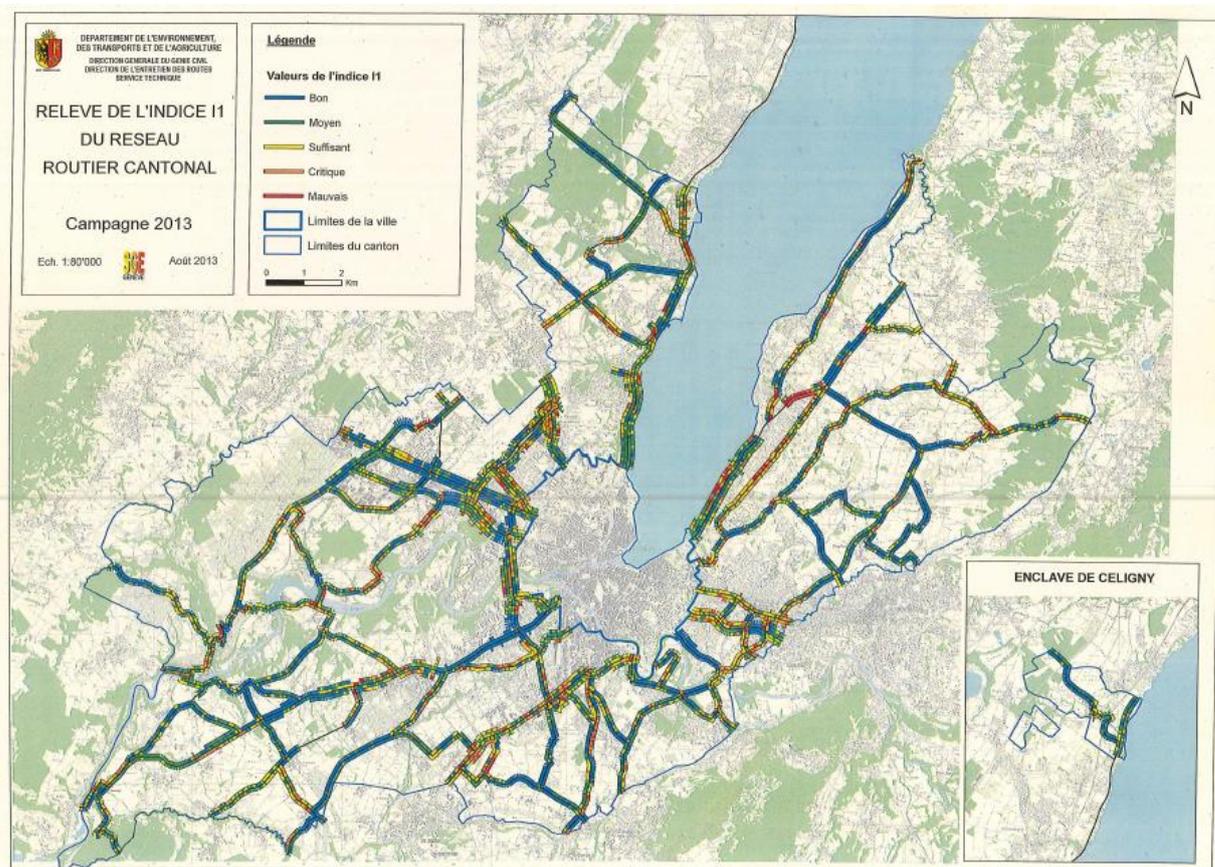
À l'échelon cantonal

Le crédit de renouvellement 2015-2019 relatif à l'entretien des routes (L 11522) d'un montant total de 100'745'000 F, fait apparaître un volume d'investissement en diminution de 48% par rapport au crédit de renouvellement 2011-2014. Il se décompose comme suit :

- 41% concerne le renouvellement et le gros entretien des routes cantonales ;
- 21% pour le gros entretien des ouvrages d'art ;
- 34% pour le renouvellement des infrastructures du réseau des transports publics ;
- 4% pour le remplacement des véhicules et engins.

⁷ Il s'agit de techniques dans le domaine du génie civil qui permettent de relever des éléments caractéristiques de l'état des routes.

Pour planifier les travaux d'entretien, la direction générale du génie civil utilise l'indice I1 de la norme VSS⁸. Cette norme conseille d'établir une cartographie du réseau routier cantonal afin d'évaluer l'état des routes du réseau selon une échelle de cinq valeurs (de bon à mauvais). Cet indice est mis à jour, tous les deux à trois ans et est illustré comme suit :



À l'échelon communal

Dans le cadre des investissements, certaines communes disposent d'une véritable politique d'investissement en matière de rénovation et d'aménagement des routes communales. Pour cela, elles ont développé un plan quinquennal des investissements spécifiques ou englobant les charges d'entretien, qui est basé sur un diagnostic de l'état des routes communales. Ce plan permet d'identifier et de planifier l'entretien des routes communales.

En l'absence de plan d'investissements, certaines communes font voter un crédit d'investissement spécifique à chaque campagne de réfection des routes.

3.3.3. Les charges d'exploitation

Les travaux d'exploitation comportent les activités suivantes :

- le nettoyage des routes, y compris des pistes cyclables et trottoirs ;
- l'entretien des glissières de sécurité ;
- le mobilier urbain (signalisation verticale : abeille, etc.) ;

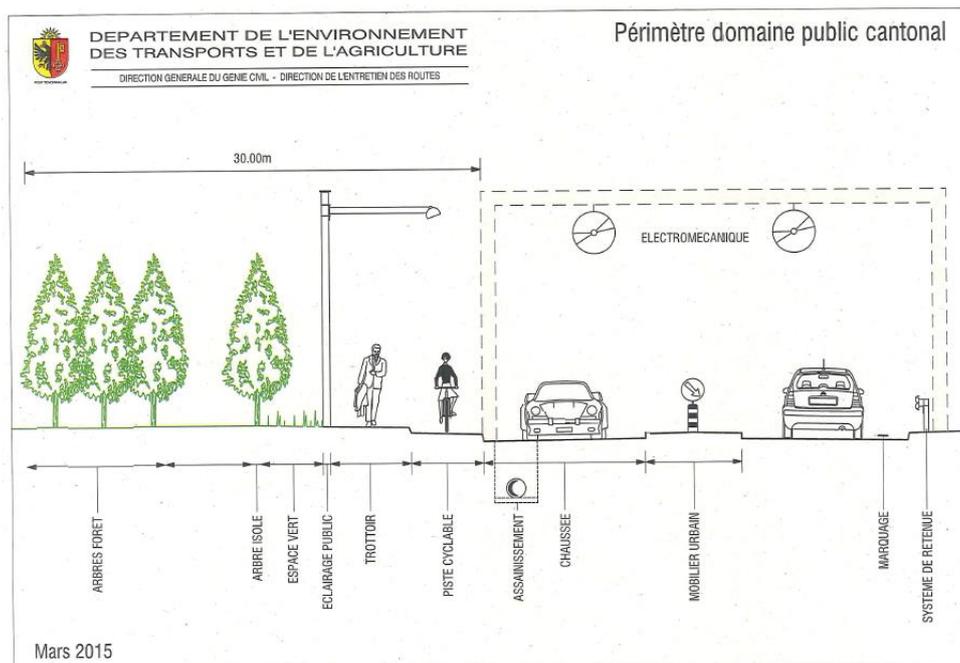
⁸ Normes régissant la recherche et la normalisation en matière de route et de transports. L'indice I1 détermine et quantifie les dégradations de surface.

- le marquage au sol (signalisation horizontale) ;
- l'entretien des espaces verts bordant les routes ;
- le service hivernal.

Ces prestations sont financées au travers du budget de fonctionnement.

À l'échelon cantonal

Le périmètre du domaine public cantonal est défini par la direction de l'entretien des routes (DER) selon le schéma suivant :



Pour réaliser les prestations d'exploitation sur les 266 kms de routes cantonales, le réseau est divisé en 7 secteurs, comprenant dans chacun d'eux :

- un dépôt ;
- 5 à 7 collaborateurs ;
- des véhicules à pont ;
- des machines de balayage et de lavage des trottoirs.

La DER est en charge du nettoisement des routes cantonales qui est effectué au minimum une fois par semaine. Cependant, certains axes peuvent être balayés deux à trois fois par semaine. Pour les cas spécifiques concernant les routes cantonales, tels que l'aéroport de Genève, Palexpo ou encore Balaxert, la DER a mis en place une vingtaine de conventions avec des partenaires.

Elle s'occupe également de l'entretien des espaces verts bordant les routes cantonales qui se composent des éléments suivants :

- arbres isolés ;
- cordons boisés ;
- forêt, jusqu'à une distance de 30 mètres des routes.

En ce qui concerne le service hivernal, environ 50% de la prestation est réalisée par des tiers au travers de conventions qui précisent le mode opératoire de l'intervention et varient en fonction du prestataire externe :

- chauffeur externe conduisant des véhicules de l'État ;
- chauffeur et véhicule externe.

À l'échelon communal

L'organisation de l'exploitation des routes communales diffère selon les communes. En effet, certaines d'entre elles disposent d'un service de voirie qui assure la majorité des activités d'exploitation des routes alors que d'autres externalisent une partie de ces activités.

Les cadences de balayage des routes diffèrent d'une commune à l'autre (d'une fois par jour à deux fois par mois), et sont le plus souvent fonction de l'environnement (présence de commerces, de lieux d'animation nocturne, etc.), de la densité des habitations, de la saison (l'automne nécessite plus de passages à cause de la présence des feuilles), de demandes de citoyens (réclamations) ou encore de la typologie du terrain (p. ex. en pente).

3.3.4. La coordination des travaux d'entretien

La commission de coordination des travaux en sous-sol (CCTSS)

Afin de coordonner au mieux les travaux sur les routes, l'art. 50 du règlement concernant l'utilisation du domaine public (RUDP, L 1 10.12) a institué la commission de coordination des travaux en sous-sol (CCTSS).

« La CCTSS est la commission exécutive qui regroupe les représentants des collectivités et administrations publiques et des sociétés privées (mandataires, opérateurs, etc.) en charge des projets et chantiers concernant le sous-sol du domaine public. La CCTSS est composée de membres permanents et d'entités de droit public ou privé, invitées aux séances. Les membres permanents sont :

- *l'organisation en charge des routes et ouvrages de l'État ;*
- *l'organisation en charge du réseau informatique de l'État ;*
- *l'organisation en charge du génie civil de la Ville de Genève ;*
- *l'organisation en charge du réseau informatique de la Ville de Genève ;*
- *l'organisation en charge du réseau de l'eau potable à SIG ;*
- *l'organisation en charge du réseau du gaz à SIG ;*
- *l'organisation en charge du réseau de l'électricité à SIG ;*
- *l'organisation en charge du réseau télécom à SIG ;*
- *l'organisation en charge du réseau de la thermique à SIG ;*
- *les Transports publics genevois ;*
- *Swisscom ;*
- *UPC Cablecom ;*
- *Colt ;*
- *Télégenève ;*
- *LDCOM ;*
- *Sunrise.*

La CCTSS se réunit une fois par semaine avec pour mission de coordonner les interventions en sous-sol afin de limiter au maximum la gêne causée aux usagers du domaine public, tout en maintenant la distribution des différents fluides pendant la durée des travaux. Elle assume notamment les tâches suivantes :

- a) établir et mettre en œuvre les principes et procédures de coordination ;*
- b) édicter les principes d'échanges de données informatiques (structure et caractéristiques du fichier CCTSS) ;*
- c) examiner les avis d'études, les avis de travaux ;*
- d) décider de l'élaboration des plans CCTSS ;*
- e) coordonner la planification des travaux en vue de gérer la bonne utilisation du domaine public »⁹.*

⁹ art.5 de la charte de la planification et de la coordination des travaux en sous-sol.

3.3.5. Coûts d'entretien

Les coûts annuels d'entretien du réseau de voies publiques cantonales comportent trois types de dépenses :

- **Les coûts de gros entretien** qui comprennent le renouvellement des dispositifs de retenue, des panneaux de signalisation, de la végétation et du revêtement, notamment les campagnes de reprofilage de celui-ci (renouvellement de la couche d'usure). Ils représentent 19'000 F / an / km¹⁰, soit environ 5'100'000 F / an pour l'ensemble du réseau.
- **Les coûts de renouvellement de la chaussée** qui sont des frais liés à une reconstruction totale de la chaussée. Ils ne sont engagés que dans le cadre de projets qui modifient les profils en long et en travers des chaussées, ou pour celles dont l'infrastructure arrive en fin de vie. Ils représentent 56'000 F / an / km¹⁰, soit environ 14'900'000 F / an pour l'ensemble du réseau. Actuellement, seul un tiers de ce montant est effectivement couvert.
- **Les coûts d'exploitation** qui représentent des frais liés au nettoyage (passage des balayeuses et laveuses), des frais de personnel, des frais d'entretien des véhicules, des taxes de décharges, des frais de consommation d'eau, des frais de consommation énergétique et d'entretien de l'éclairage, des frais d'entretien des surfaces horticoles, des arbres isolés sur domaine public, des cordons boisés et des lisières forestières, des frais de sécurisation des forêts en bordure de route cantonale, etc. Ils représentent actuellement 62'000 F / an / km¹⁰, soit environ 16'500'000 F / an pour l'ensemble du réseau des voies cantonales (266 kilomètres).

En tenant compte de l'ensemble des coûts (fonctionnement et investissements), l'entretien des voies publiques cantonales revient à environ 137'000 F / an / km. Ces dépenses sont engagées directement par le Canton pour l'entretien des voies publiques qui lui appartiennent, pour un total de 36'300'000 F par an (pour 266 kilomètres). Actuellement, la campagne d'assainissement du bruit, afin de mettre aux normes OPB les routes cantonales, engendre des dépenses annuelles supplémentaires de l'ordre de 8 millions de F.

À celles-ci s'ajoutent les contributions versées par l'État de Genève pour l'entretien des voies qui sont propriété de la Ville, mais considérées à caractère cantonal. Selon les avenants 1965 et 2011 de la convention de 1936 signée entre la Ville et le Canton, ce dernier contribue à hauteur de 32% des frais effectifs d'entretien des voies considérées, soit entre 14 et 16 millions suivant les années, plus une contribution forfaitaire de 8'000'000 F. L'entretien des voies à caractère cantonal en Ville de Genève représente une dépense se situant entre 22 et 24 millions pour l'État de Genève suivant les années.

Le coût global pour l'ensemble des voies cantonales s'élève à environ **70** millions en fonction des années.

¹⁰ Source : DETA

4. ANALYSE – ÉTAT DES LIEUX

4.1. Classification administrative du réseau routier

4.1.1. Contexte

Contexte genevois

Selon l'article 4 de la loi sur les routes, les voies publiques du canton de Genève sont divisées en voies publiques cantonales et voies publiques communales, sans préciser les modalités des unes et des autres, comme suit :

- « *les voies publiques cantonales comprennent les routes cantonales, selon carte annexée à la présente loi, ainsi que les quais, ponts, places et tunnels.*
- *les voies publiques communales comprennent les voies qui ne sont pas classées comme voies publiques cantonales ou qui n'appartiennent pas à des propriétaires privés. Les voies publiques communales sont classées en routes communales principales et en routes communales secondaires ».*

Selon l'article 96 alinéa 2 de la LRoutes, « *le Conseil d'État établit les listes descriptives des routes cantonales et des routes communales principales figurant sur la carte annexée à la présente ».*

Le règlement concernant la classification des voies publiques (RCVP, L 1 10.03) liste les catégories de routes suivantes :

- les routes nationales (art. 1) ;
- les routes cantonales (art. 2) ;
- les routes communales principales (art. 3).

Cette classification peut être révisée en tout temps, mais doit l'être au moins tous les 10 ans (art. 4A LRoutes). La dernière révision est issue de la loi 7749 votée le 5 novembre 1998, cependant, les éventuels critères ayant permis cette révision ne sont pas connus du département.

Autres cantons romands

À titre de comparaison, la Cour a analysé la loi sur les routes des cantons de Fribourg, Vaud et Neuchâtel en se concentrant sur les articles en relation avec leur définition. Il en ressort les éléments suivants :

Canton de Fribourg

La loi cantonale fribourgeoise sur les routes indique que les routes cantonales se divisent en axes prioritaires et en axes secondaires. Les articles 10 et 11 décrivent respectivement les fonctions d'un axe prioritaire et d'un axe secondaire.

À titre d'exemple, les axes prioritaires ont notamment les fonctions suivantes :

- *d'assurer le trafic général de transit ;*
- *de compléter le réseau des routes nationales ;*
- *de relier la capitale cantonale aux capitales des cantons limitrophes ;*
- *de relier les capitales des cantons limitrophes ;*

et les axes secondaires ont notamment les fonctions suivantes :

- *de relier un pôle de secteur avec son centre régional ;*
- *de relier les pôles de secteur avec la plus proche jonction de route nationale ;*

- de relier des générateurs particuliers de trafic, d'importance cantonale, à la route nationale la plus proche ou au réseau cantonal ;
- de desservir une station touristique importante ;

Pour les routes communales, l'art.12 précise qu'elles « assurent le trafic interne sur l'ensemble du territoire d'une commune ; elles relient des localités, des hameaux, des quartiers ou conduisent à une localité avoisinante, ou encore à une route cantonale ou à une gare. Elles peuvent aussi desservir une station touristique, un port ou un aéroport ».

Canton de Vaud

La loi cantonale sur les routes du canton de Vaud (LRou), à son article 5, subdivise les routes cantonales en trois catégories :

- les routes du réseau de base;
- les routes du réseau complémentaire
- les routes du réseau d'intérêt local.

Pour chacune de ces catégories, la loi définit des fonctionnalités bien précises notamment en termes de buts, accessibilité et zones concernées.

L'article 6 de cette même loi subdivise les routes communales en trois catégories:

- les routes de 1^{re} classe;
- les routes de 2^e classe;
- les routes de 3^e classe.

Pour les routes communales, la loi en précise les fonctionnalités, les buts et les zones concernées.

Canton de Neuchâtel

La classification administrative des routes publiques est précisée dans la loi sur les routes et voies publiques du canton de Neuchâtel. Elle prévoit 4 classes.

Les trois premières constituent les classes des routes cantonales, exclusivement à la charge de l'État, et dont le classement entre elles est fonction de leur largeur :

- La première classe comprend les routes commerciales et postales qui correspondent avec celles des pays voisins ;
- Les seconde et troisième classes comprennent les routes de communications intérieures, postales ou très fréquentées.

Quant à la quatrième classe, elle comprend par exemple :

- les chemins vicinaux ou de communication d'une commune à une autre,
- les chemins publics de dévestiture ou d'exploitation,
- les sentiers publics, les rues et places des villes et villages du canton qui ne font pas partie des routes cantonales.

4.1.2. Constats

- 1 Il n'existe pas de définition d'une voie publique cantonale dans la loi sur les routes du canton de Genève.

À ce jour, il existe une liste des routes cantonales par commune, qui figure dans le règlement concernant la classification des voies publiques. Cette liste est basée sur le seul critère de la propriété foncière et non pas sur des

critères ou caractéristiques tels que par exemple ceux ressortant des lois sur les routes d'autres cantons romands.

- 2 La classification administrative des voies publiques du canton de Genève n'a pas été révisée depuis 1998¹¹, ce qui est contraire à l'article 4A de la LRoutes qui précise que « *la classification des voies publiques peut être révisée en tout temps, mais doit l'être au moins tous les 10 ans* ». Cependant, la Cour relève que le seul critère de la propriété foncière rend cette révision décennale prévue par la loi superflue.

4.1.3. Risques

Les **risques opérationnels et de contrôle** tiennent à l'absence de critères pour définir une voie publique cantonale ; cette lacune rend difficile l'identification de ces voies publiques de manière objective lors d'une modification ou d'une révision de la classification administrative et complexifie également l'exploitation des routes cantonales, lorsque celles-ci sont situées dans des zones isolées et ne sont pas reliées directement à d'autres routes cantonales.

Le **risque de conformité** avéré tient à l'absence de révision de la classification administrative des voies publiques depuis plus de 10 ans.

4.1.4. Recommandations

Recommandation 1

La Cour recommande au DETA de proposer au Conseil d'État une modification de la loi sur les routes (L 1 10) qui introduise une définition des voies publiques cantonales. Sur la base du travail réalisé par le groupe de travail avec l'appui du mandataire, la définition devrait être la suivante :

A. Définition générale

Les voies publiques cantonales ont pour rôle :

- d'assurer la liaison entre les centralités principales et secondaires de l'agglomération ;
- de raccorder les réseaux de routes de niveau supérieur (routes nationales) au réseau routier cantonal,
- de prolonger les réseaux de routes de niveau équivalent, depuis les frontières cantonales, afin de garantir la cohérence du réseau routier de l'agglomération.

B. Principe d'économie

Si plusieurs voies permettent des liaisons équivalentes entre les mêmes centralités, la voie publique cantonale est celle qui assure ce rôle de manière optimale.

C. Catégories de voies publiques cantonales

Les voies publiques cantonales comprennent :

- les voies publiques qui assurent les liaisons entre les centralités principales et secondaires, et entre ces centralités et les accès aux

¹¹ Loi 7749 portant révision de la classification des voies publiques cantonales et communales.

réseaux routiers de niveau supérieur. Leur vocation première est de garantir des échanges rapides, efficaces et sécurisés ;

- les voies publiques qui assurent la connexion avec les voies de niveau inférieur. Leur vocation première est de faciliter les liaisons entre les centralités secondaires et de structurer les réseaux de transport de desserte locale.

D. Plan du réseau des voies publiques cantonales

Le réseau des voies publiques cantonales est inscrit dans le plan directeur du réseau routier.

E. Fréquence de mise à jour du réseau

La classification des voies publiques cantonales fait l'objet d'une révision régulière, au moins tous les 10 ans. Elle tient compte de l'évolution de l'urbanisation et des réseaux de transport à moyen terme, sur la base des indications fournies par les plans directeurs.

Recommandation 2

Une fois entrée en vigueur la définition des voies publiques cantonales, il appartiendra au DETA de revoir, dans les plus brefs délais, la classification administrative de l'ensemble du réseau routier.

Pistes et modalités de mise en œuvre de la définition¹²

Afin d'illustrer les conséquences de la mise en place de la définition d'une route cantonale proposée plus haut, l'étude comporte une démarche visant à établir une liste des routes cantonales selon une méthodologie définie et à déterminer les impacts en termes d'entretien. C'est l'objet des paragraphes qui suivent.

De manière générale, la fonction première des voies publiques cantonales selon la définition proposée est d'assurer la connexion et la liaison entre des objets spécifiques. Dans la perspective d'élaborer un réseau de voies publiques cantonales cohérent et de lister les tronçons de routes qui appartiennent à ce réseau, il est nécessaire de définir ces objets afin de les identifier (voir chiffre 1) ci-dessous).

Ensuite, l'étude a identifié les voies publiques cantonales répondant à la définition proposée et a identifié les variations kilométriques par rapport à la situation actuelle (voir chiffre 2) ci-dessous).

Enfin, l'étude a déterminé l'impact, exprimé en coûts d'entretien, des variations kilométriques de voies publiques résultant de la définition proposée (voir chiffre 3) ci-dessous).

1) Spécification des caractéristiques de la définition

Afin de faciliter la mise en œuvre de la nouvelle définition de voies publiques cantonales, le règlement concernant la classification des voies publiques pourrait inclure les caractéristiques suivantes :

¹² Les éléments techniques qui sont mentionnés dans ce chapitre ressortent du rapport final établi par l'Observatoire universitaire de la mobilité.

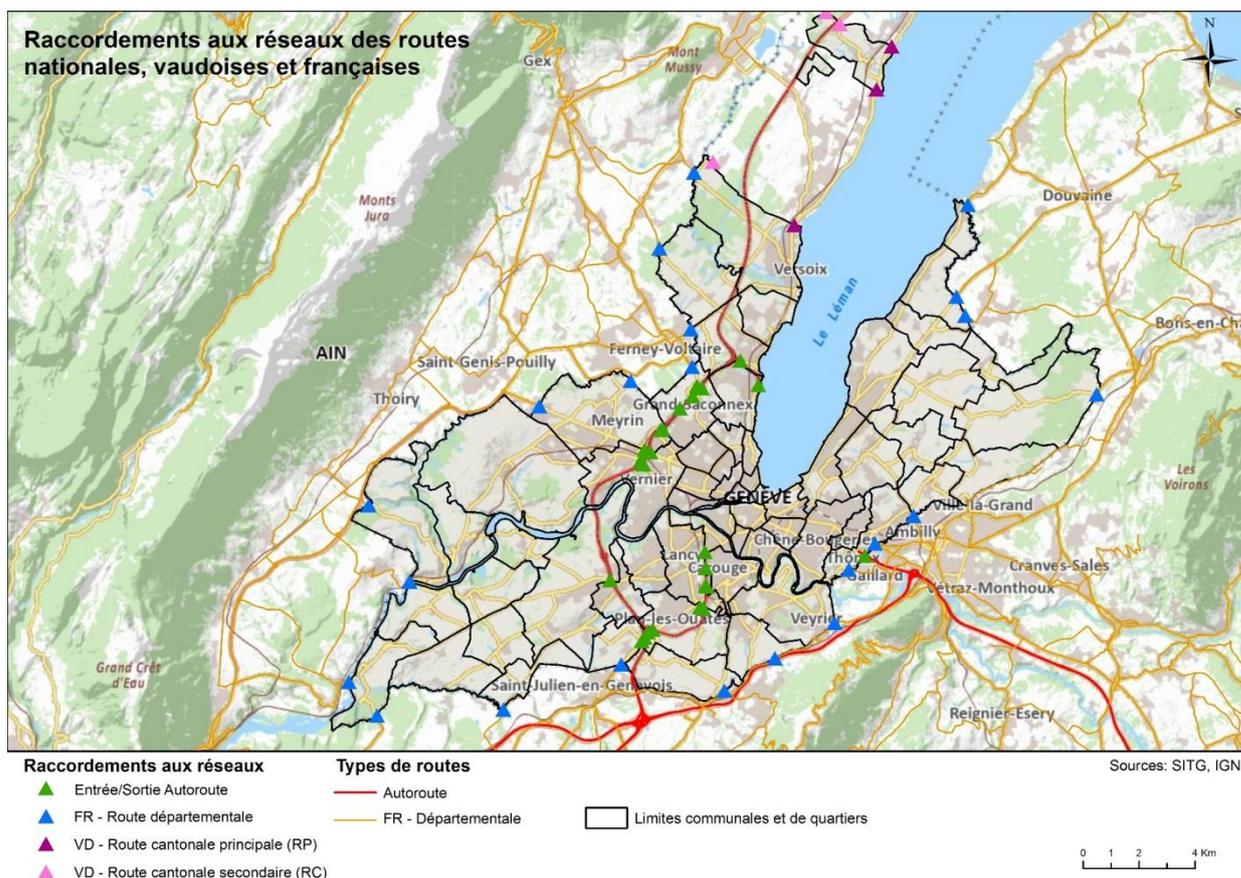
Définition des nœuds

Le rôle des voies publiques cantonales est de raccorder les réseaux de routes de niveau supérieur au réseau routier cantonal et de prolonger les réseaux de routes de niveau équivalent, depuis les frontières cantonales. Cette fonction nécessite d'identifier les nœuds des réseaux de niveau supérieur et de niveau équivalent, auxquels les voies cantonales doivent être raccordées afin d'assurer la cohérence du réseau à l'échelle de l'agglomération.

Ces nœuds, ou points de jonction, sont essentiellement de deux types dans le canton de Genève :

- Les accès aux routes nationales, c'est-à-dire les échangeurs, bretelles et autres embranchements qui permettent de rejoindre le réseau autoroutier (N1 et N1a).
- Les accès aux réseaux de routes de niveau équivalent aux frontières cantonales. Ces routes de niveau équivalent sont constituées des routes cantonales du canton de Vaud, ainsi que des routes départementales de l'Ain et de la Haute-Savoie qui rejoignent la frontière suisse.

Le résultat du travail d'identification des nœuds est présenté ci-dessous :



Définition des centralités

Le rôle des voies publiques cantonales est d'assurer la liaison entre les centralités principales et secondaires de l'agglomération.

Une difficulté supplémentaire pour la définition des centralités est la structure territoriale particulière du canton de Genève. Contrairement à d'autres contextes

caractérisés par exemple par de nombreux centres de taille équivalente et distants les uns des autres, le canton de Genève est structuré en une ville-centre extrêmement dense, concentrant une partie significative des emplois et des habitants du canton. Cette ville-centre se prolonge par une importante couronne urbaine continue, entourée à son tour d'une ceinture moins urbanisée.

Contrairement aux nœuds, qui constituent des objets matériels facilement identifiables dans le territoire, les **centralités** sont beaucoup plus difficiles à déterminer. Elles sont en effet liées à des phénomènes plus immatériels (concentrations d'acteurs, d'activités, lieux de vie spécifiques où se déroulent un certain nombre d'interactions sociales, etc.), qui nécessitent une observation différente du territoire.

Pour ce faire, les différents documents de planification urbaine (notamment le Plan directeur cantonal et les études relatives au projet d'agglomération) sont pris en compte afin de déterminer une démarche d'identification spécifique des centralités pour le contexte genevois. Les documents du Projet d'agglomération franco-valdo-genevois apportent notamment des éléments de réflexion intéressants en la matière.

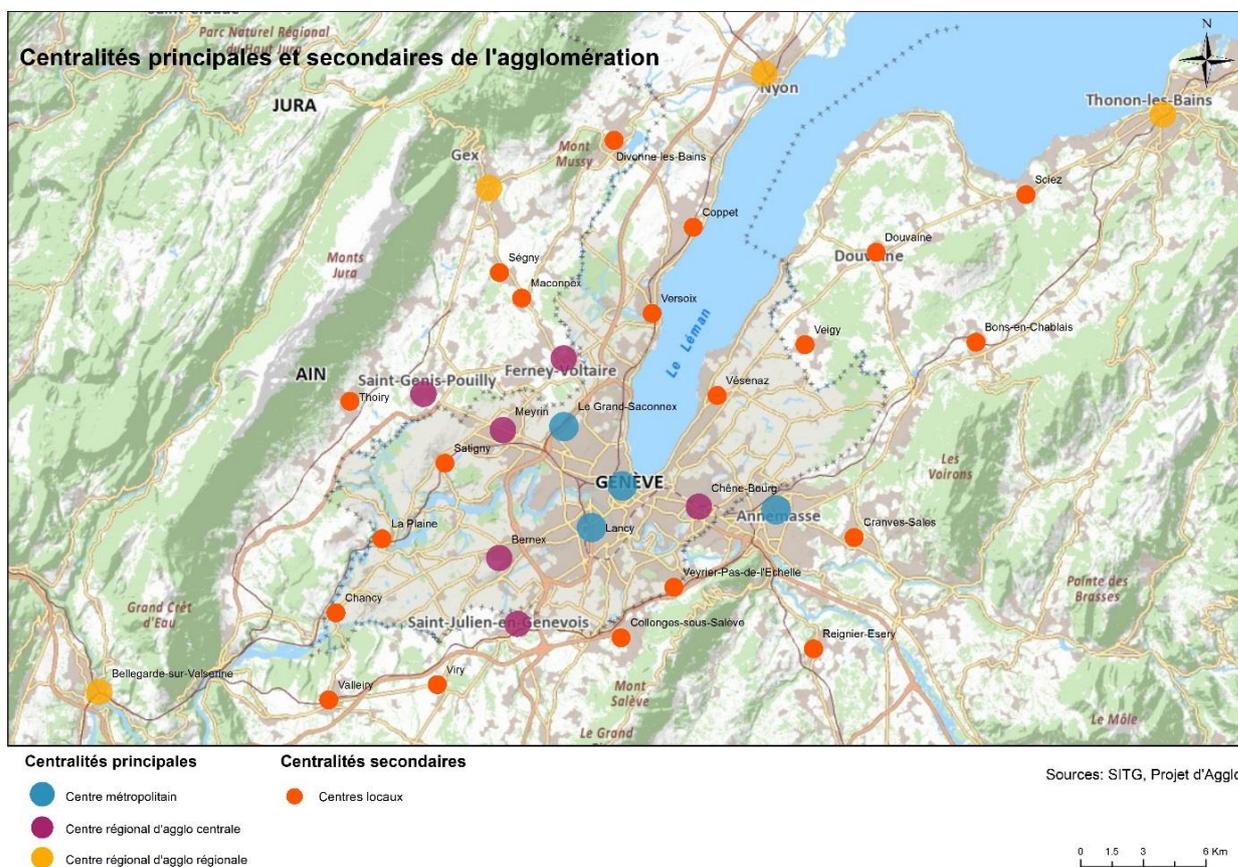
Le schéma d'agglomération, qui a pour but d'orienter les planifications territoriales des différentes parties de l'agglomération, propose en particulier une hiérarchie urbaine composée de centralités, qui peuvent servir de référence pour l'identification des centralités à connecter grâce aux voies publiques cantonales :

- **Centres métropolitains**
Hypercentre Ville de Genève ; Hypercentre Agglo Annemasse ; Aéroport de Genève ; PAV – Etoile.
- **Centres régionaux d'agglomération centrale**
Meyrin ; Ferney-Voltaire ; Saint-Genis – Pouilly ; Bernex ; Saint-Julien-en-Genevois ; Trois-Chêne.
- **Centres régionaux d'agglomération régionale**
Nyon ; Gex ; Bellegarde-sur-Valsérine ; Thonon-les-Bains.

Ces centres sont à considérer comme les principaux centres de l'agglomération. Le schéma d'agglomération permet également de déterminer une série de centres secondaires à l'échelle de l'agglomération :

- **Centres locaux**
Coppet ; Versoix ; Divonne-les-Bains ; Ségny ; Maconnex ; Thoiry ; Satigny ; La Plaine-Dardagny ; Chancy ; Valleiry ; Viry ; Collonges-sous-Salève ; Veyrier – Pas-de-l'Echelle ; Reignier – Esery ; Cranves-Sales ; Vézenaz – Collonge-Bellerive ; Veigy ; Douvaine ; Bons-en-Chablais ; Sciez.

Le schéma avec les centralités principales et secondaires se présente de la manière suivante :



La référence des centralités identifiées au sein du schéma d'agglomération permet d'élaborer une première liste des centres principaux et secondaires à connecter avec le réseau de voies publiques cantonales.

Toutefois, les centralités retenues procèdent d'une identification des centres principaux à l'échelle de l'agglomération. Afin de constituer un réseau de voies publiques cantonales adapté au canton de Genève en tant que tel, il est nécessaire de procéder à une identification plus fine des centralités secondaires, qui n'a pas été effectuée dans les documents de planification existants.

Les concentrations spécifiques d'acteurs, de fonctions et d'objets au sein du territoire cantonal peuvent être identifiées sur la base de différents types d'indicateurs :

- Les densités (habitants, emplois, activités, etc.), qui permettent de déterminer l'importance quantitative d'un lieu selon certaines caractéristiques ;
- Les mixités (emplois, activités, commerces, etc.), qui donnent une indication sur la spécialisation et donc la fonction urbaine d'un lieu ;
- La fréquentation (la quantité de déplacements en origine / destination, le nombre de transbordements, etc.), qui permet de définir l'attractivité réelle d'un lieu.

Ces indicateurs sont en règle générale liés, puisqu'un lieu caractérisé par une forte densité et/ou mixité aura tendance à connaître une fréquentation importante.

Afin de rendre la détermination des centres dans le canton de Genève univoque et facile à reproduire, seul le critère des densités de population et d'emplois a été retenu. Ces données sont en effet collectées de manière régulière et uniforme sur l'ensemble du canton.

L'indicateur de densité humaine a servi de référence, calculé de la manière suivante pour l'ensemble des 495 sous-secteurs statistiques du canton :

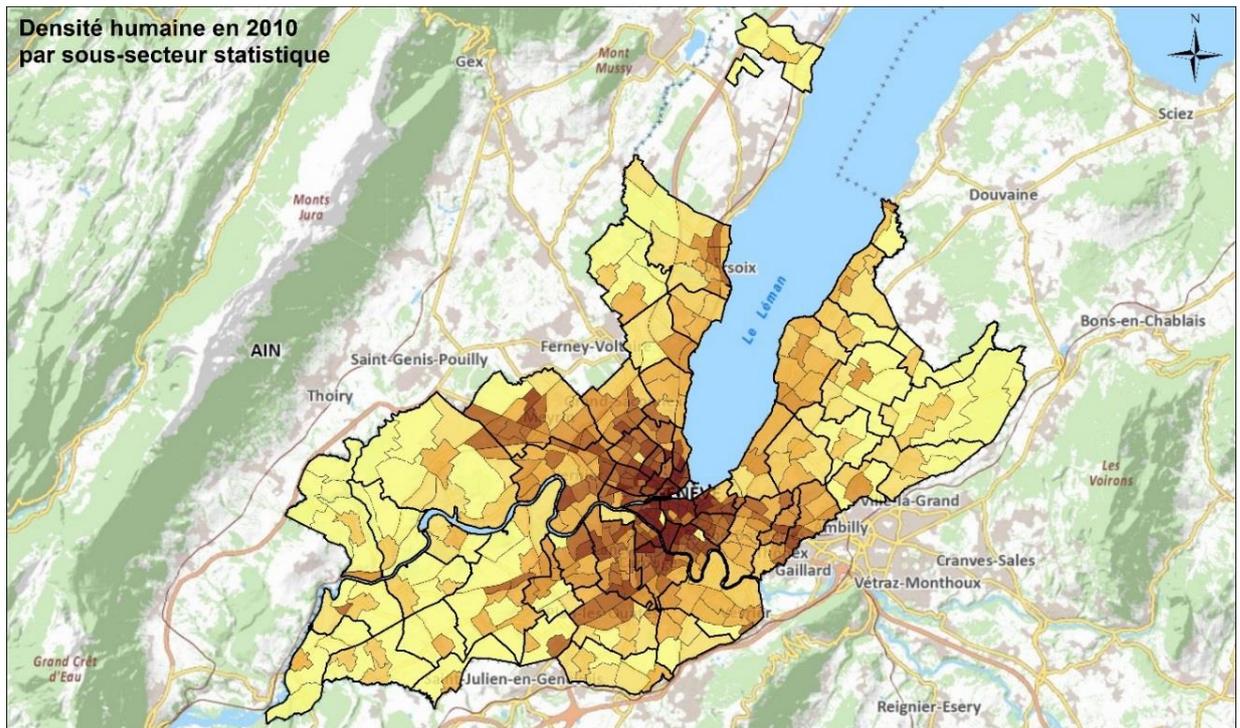
$$\text{Densité humaine} = (\text{population} + \text{emplois}) / \text{surface du secteur}$$

Lorsqu'un certain seuil de densité humaine est atteint dans un sous-secteur donné, celui-ci est identifié comme centre. Afin de tenir compte de la structure urbaine spécifique du canton, les seuils qui identifient les centralités varient en fonction de la zone où se situe le sous-secteur. Sur la base de la nouvelle méthode de catégorisation des communes appartenant aux agglomérations élaborée par l'OFS / ARE, trois zones distinctes ont été considérées¹³ :

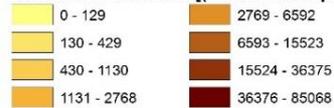
- Ville-centre
- Centre d'agglomération
- Couronne d'agglomération

Afin d'identifier dans chacune de ces zones les centralités significatives, les seuils de densité humaine retenus correspondent à une valeur de densité de 50% supérieure à la moyenne de la zone correspondante.

¹³ L'Office fédéral de la statistique a développé - avec la «définition de l'espace à caractère urbain 2012» - une nouvelle méthode de représentation statistique des structures urbaines de la Suisse. Cette méthode s'appuie sur un algorithme clairement documenté, qui prend en considération des critères à la fois morphologiques et fonctionnels. Elle permet d'attribuer à chaque commune une catégorie sur la base de critères et de valeurs limites uniformes. Pour plus de détails, voir Office fédéral de la statistique (OFS) (2014) *L'espace à caractère urbain 2012. Rapport explicatif*. Neuchâtel.

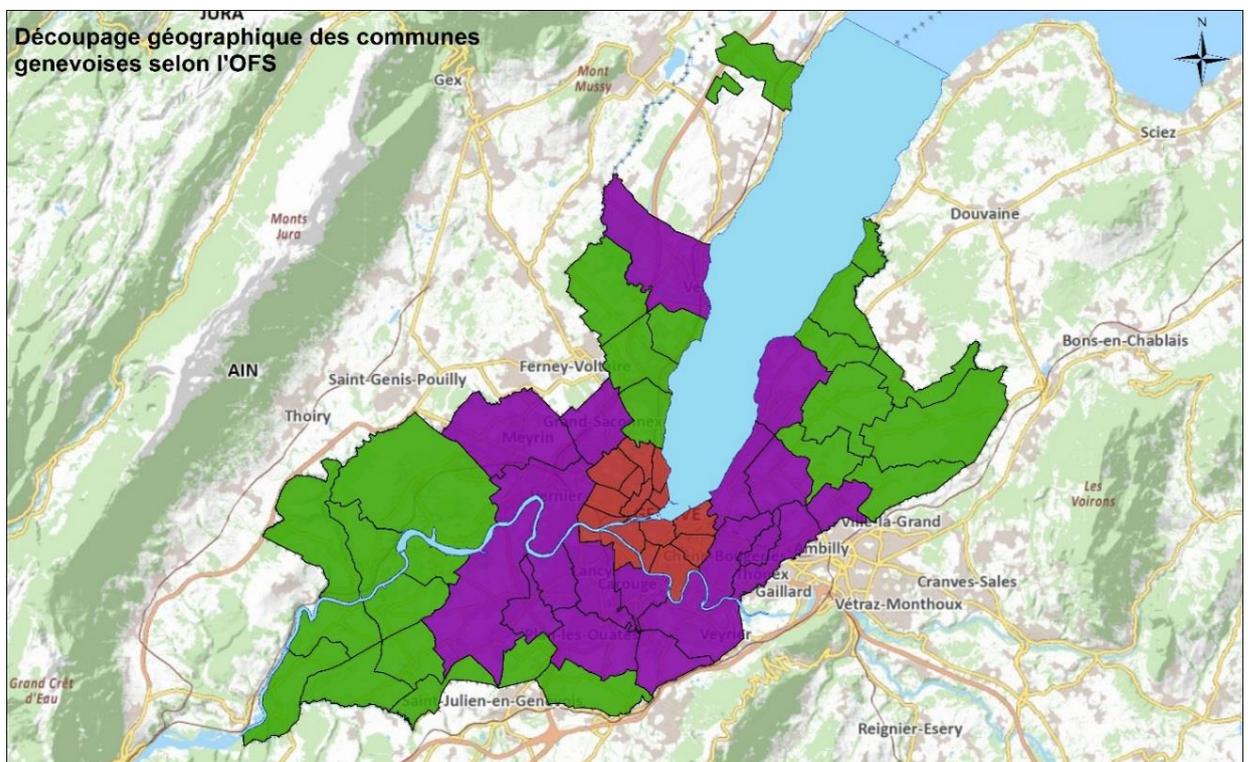


Densité humaine 2010 [(habitants+emplois)/km²]

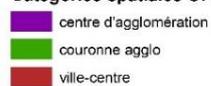


 Limites communales et de quartiers

Sources: SITG

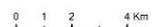


Catégories spatiales OFS



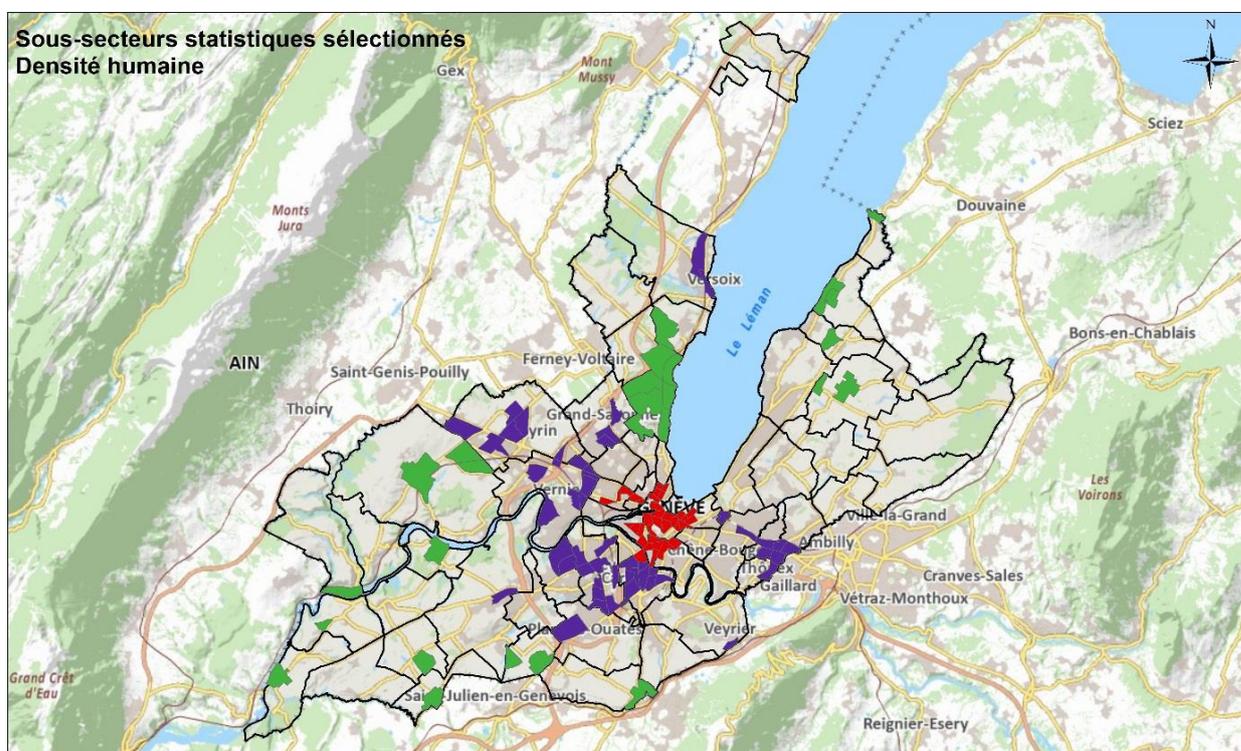
 Limites communales et de quartiers

Sources: SITG, OFS-ARE



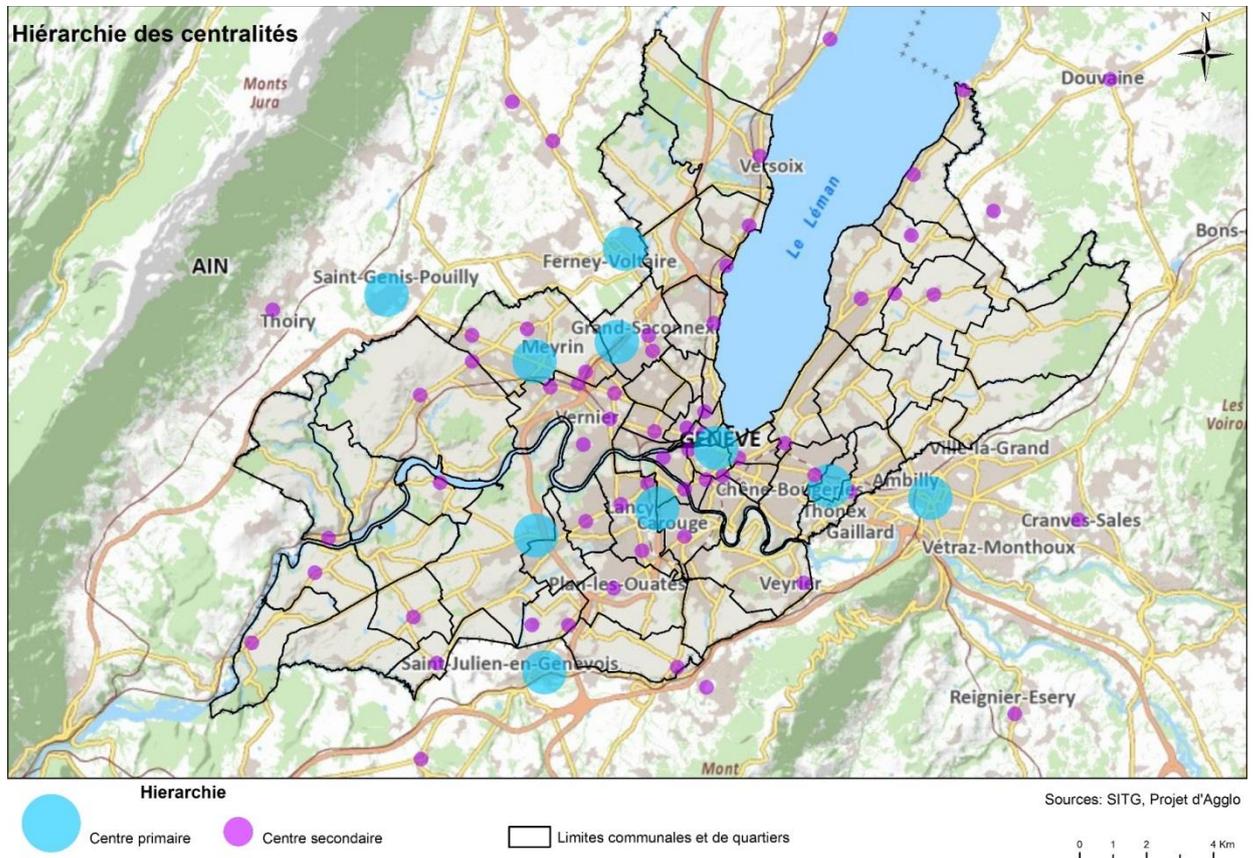
Cette méthode permet d'identifier les sous-secteurs suivants qui sont indiqués sur la carte ci-dessous :

- **Zone Ville-centre**
 - Centres de quartier : densité humaine supérieure à 40'000 (emplois + habitants)/km².
 - 35 secteurs identifiés.
- **Zone Centre d'agglomération**
 - Centres urbains : densité humaine supérieure à 9'000 (emplois + habitants)/km².
 - 52 secteurs identifiés.
- **Zone Couronne d'agglomération**
 - Centres de village : densité humaine supérieure à 1'500 (emplois + habitants)/km².
 - 26 secteurs identifiés.



Si des secteurs identifiés par la méthode de seuils de densité dans une même commune ou dans un même quartier de la Ville de Genève sont contigus (partagent une frontière commune), on considère qu'il s'agit d'une seule et même centralité.

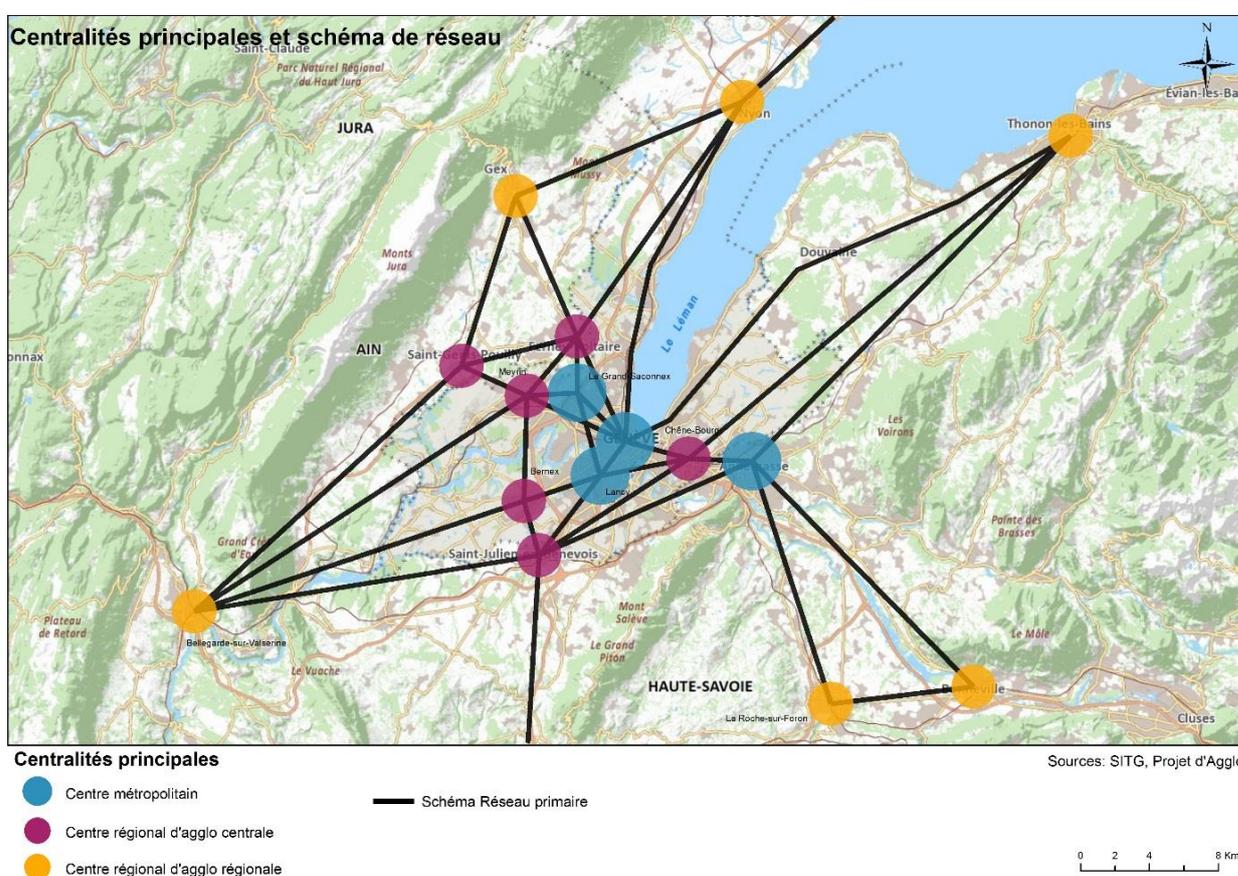
La carte suivante présente une vue d'ensemble des centralités primaires et secondaires de l'agglomération et du canton de Genève résultant de l'application de la méthode décrite ci-avant :



2) Identification des voies publiques cantonales

Compte tenu de la structure du réseau routier du canton de Genève, des connexions entre des centralités et nœuds identiques sont possibles par plusieurs routes équivalentes. Selon le principe d'économie énoncé dans la définition retenue de voie publique cantonale, il est nécessaire d'éviter les redondances et doublons, en particulier sur certains itinéraires caractérisés par des voies parallèles, et de permettre l'identification d'une seule voie principale, entre deux objets spécifiques à connecter, dont l'importance justifie sa classification en voie cantonale.

Le réseau est élaboré sur la base d'un schéma général qui vise à représenter les connexions à assurer entre les objets identifiés. Il se présente de la manière suivante :



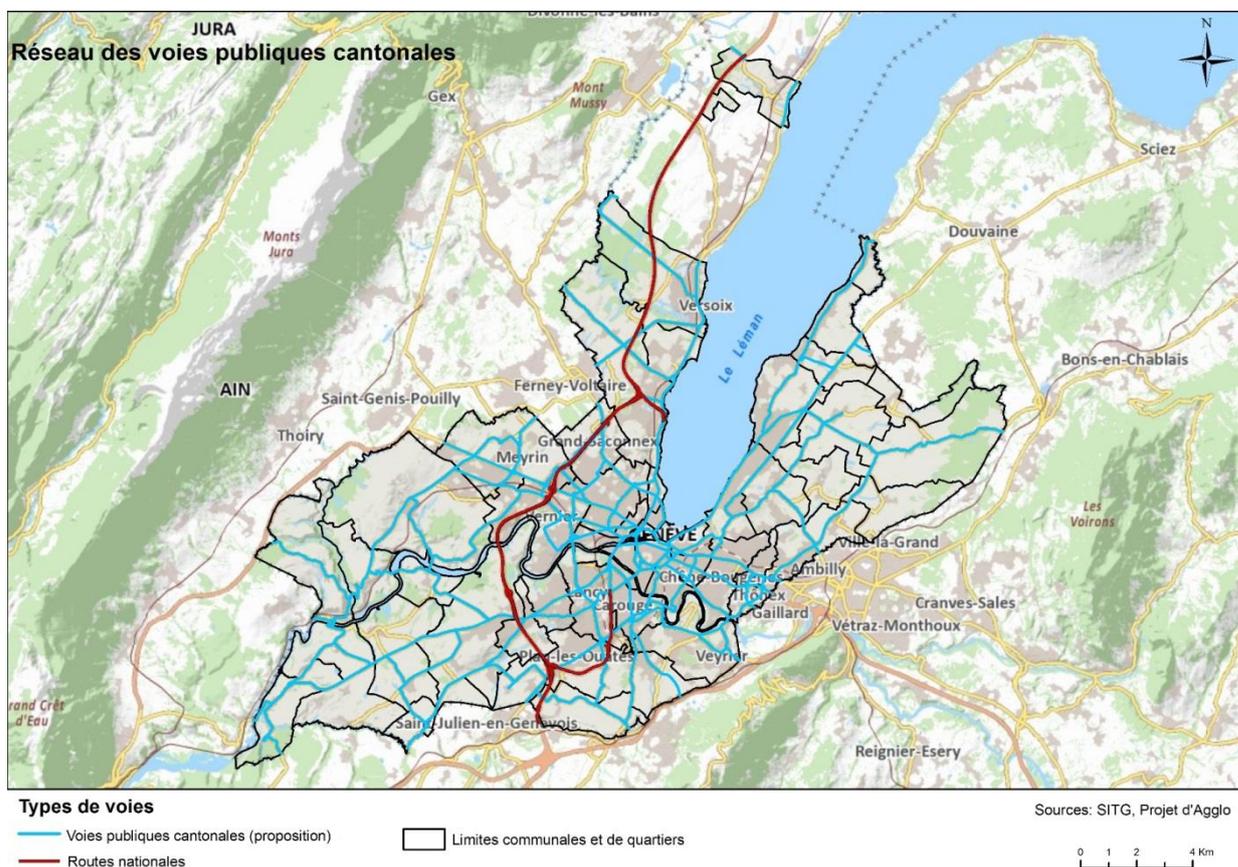
L'identification des tronçons appartenant au réseau des voies publiques cantonales s'est heurtée à une série d'enjeux particuliers :

- **Tronçons en sens unique.** Dans le cas de tronçons en sens unique, les voies ont été sélectionnées de manière à pouvoir assurer les itinéraires dans une direction comme dans l'autre. Exemple : Avenue du Mail et Avenue Henri-Dunant (Ville de Genève).
- **Absence de connexion directe.** En cas d'absence de tronçons assurant une connexion directe entre des objets adjacents, les itinéraires sont reportés sur des voies indirectes, qui passent parfois par d'autres centralités. Ces dernières constituent donc des étapes du trajet. Exemple : connexion directe entre Chambésy et le Grand-Saconnex (assurée toutefois par ailleurs par l'embranchement à la N1).

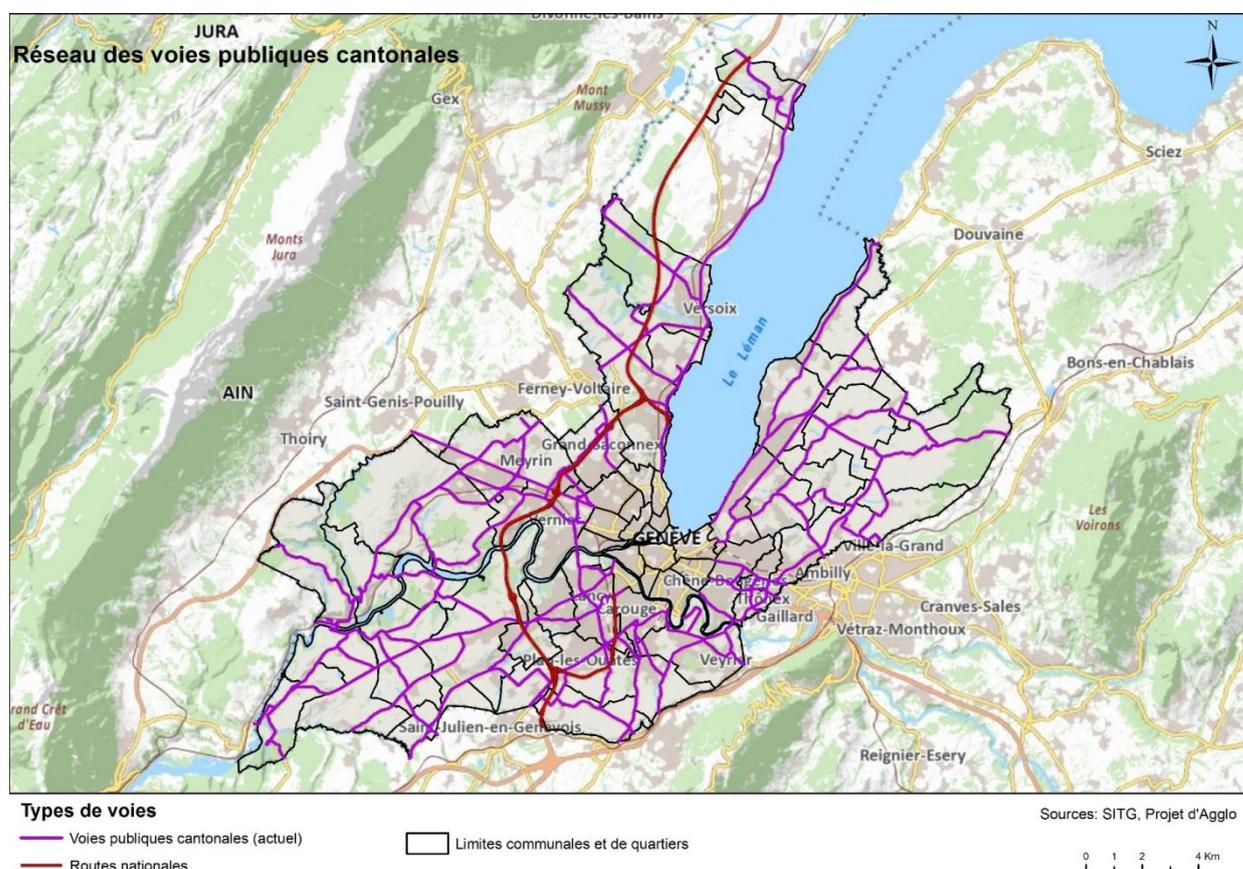
- Absence de voies optimales.** Dans des cas spécifiques, certaines connexions ne peuvent pas être assurées par des voies optimales, notamment afin de permettre une multimodalité pour les usagers.

L'exemple le plus significatif en la matière est celui des Rues Basses (Rue de la Confédération, Rue de la Croix-d'Or, Rue du Marché, Rue de Rive), qui assurent la principale connexion directe entre deux centres de quartier identifiés en Ville de Genève (Stand – Rive). La circulation des véhicules individuels, notamment motorisés, y est restreinte aujourd'hui. Toutefois, compte tenu de l'importance de cet axe à l'échelle du canton pour tous les autres modes de transport et de sa fonction de connexion majeure, ces rues ont été retenues comme voies publiques cantonales.

Sur la base de ces critères, la démarche de sélection des tronçons appartenant aux voies publiques a abouti à la création d'un réseau d'une **longueur totale de 276 km**. La sélection des voies et le calcul des distances sont réalisés sur la base du graphe routier cantonal de référence. Visuellement, le réseau des voies publiques cantonales serait le suivant :



À titre de comparaison, le réseau actuel de voies cantonales comprend environ 266 km de routes et se présente de la manière suivante :



Par rapport à la situation actuelle, le réseau proposé réduit le nombre de voies cantonales dans la couronne de l'agglomération (notamment des routes transversales entre des centres mineurs), compensées par de nouvelles voies dans le centre de l'agglomération, surtout en Ville de Genève où actuellement il n'existe aucune voie publique cantonale.

À l'échelon de chaque commune, les écarts qui résultent de la longueur des voies publiques cantonales actuelles et identifiées selon la définition proposée se présentent comme suit :

Commune	Longueur Voies publiques cantonales - actuelles (km)	Longueur Voies publiques cantonales - proposition (km)	Différences (km)
Aire-la-Ville	4.2	3.2	-1.0
Anières	4.4	4.2	-0.2
Avully	6.0	5.4	-0.6
Avusy	2.9	1.1	-1.8

Commune	Longueur Voies publiques cantonales - actuelles (km)	Longueur Voies publiques cantonales - proposition (km)	Différences (km)
Bardonnex	6.1	5.0	-1.1
Bellevue	4.0	4.0	0.0
Bernex	9.9	9.9	0.0
Carouge	4.4	8.4	4.0
Cartigny	6.3	1.3	-5.0
Céligny	5.7	2.3	-3.4
Chancy	7.1	7.1	0.0
Chêne-Bougeries	5.1	4.8	-0.3
Chêne-Bourg	1.7	1.7	0.0
Choulex	2.6	0.9	-1.7
Collex-Bossy	6.5	5.0	-1.5
Collonge-Bellerive	8.3	8.3	0.0
Cologny	8.0	8.3	0.3
Confignon	2.2	2.0	-0.2
Corsier	3.1	3.8	0.7
Dardagny	6.6	6.3	-0.3
Ville de Genève	0.0	42.4	42.4
Genthod	2.8	2.3	-0.5
Grand-Saconnex	8.1	8.2	0.1
Gy	2.2	0.0	-2.2
Hermance	1.9	1.9	0.0
Jussy	7.9	5.9	-2.0

Commune	Longueur Voies publiques cantonales - actuelles (km)	Longueur Voies publiques cantonales - proposition (km)	Différences (km)
Laconnex	4.4	3.9	-0.5
Lancy	12.4	11.4	-1.0
Meinier	6.7	5.4	-1.3
Meyrin	17.7	16.5	-1.2
Onex	2.7	2.6	-0.1
Perly-Certoux	3.6	3.9	0.3
Plan-les-Ouates	7.6	6.7	-0.9
Pregny-Chambésy	3.5	3.5	0.0
Presinge	4.4	1.1	-3.3
Puplinge	3.7	2.4	-1.3
Russin	3.8	3.8	0.0
Satigny	12.5	10.5	-2.0
Soral	4.4	4.2	-0.2
Thônex	7.9	8.1	0.2
Troinex	3.1	2.4	-0.7
Vandoeuvres	4.4	3.8	-0.6
Vernier	11.2	14.2	3.0
Versoix	13.3	10.7	-2.6
Veyrier	10.0	6.6	-3.4
Total pour les communes	265.3	275.4	10.1

3) Impact financier de la répartition résultant de la définition proposée des voies publiques cantonales en termes de coûts d'entretien

L'évaluation des coûts annuels d'entretien du réseau de voies publiques cantonales proposé tient compte des trois types de dépenses, coûts d'exploitation, coûts de gros entretien et coûts de renouvellement de la chaussée, qui sont présentés au chapitre 3.3.5.

Toutefois, afin d'obtenir une valeur réaliste pour l'estimation des dépenses liées au nouveau réseau, il faut tenir compte du fait que certaines voies ont des coûts différents, qui se justifient notamment par un entretien particulier lié à un nettoyage plus fréquent ou une usure plus rapide de la chaussée.

Cette observation est en particulier valable pour les voies en Ville de Genève, pour lesquelles cette dernière déclare un coût total de 236'000 F / an / km qui se répartit comme suit :

- Frais d'exploitation et gros entretien : 196'000 F / an / km
- Frais de renouvellement : 40'000 F / an / km

Pour l'ensemble du canton, le coût global d'entretien de 137'000 F / an / km a été retenu, sauf pour les voies en Ville de Genève où la valeur de 236'000 F / an / km a été appliquée. Sur la base de ces données, le coût global pour l'ensemble du réseau de voies cantonales s'élève à près de 42 millions. La différence entre ce montant et le coût global de 70 millions indiqué au chapitre 3.3.5 ne représente pas une économie, mais un coût des voies publiques cantonales selon un périmètre différent et déterminé par la définition retenue d'une voie publique cantonale.

Les tableaux ci-dessous présentent le détail des coûts par catégorie, pour l'ensemble du canton de Genève et par commune :

	Km Voies cantonales	Coûts Exploitation CHF	Coûts gros entretien CHF	Coûts Renouvellement CHF	TOTAL COÛTS ANNUELS CHF
CANTON DE GENÈVE	275.6	21'922'123	5'279'042	14'755'821	41'956'986

Commune	Km Voies cantonales	Coûts Exploitation CHF	Coûts gros entretien CHF	Coûts Renouvellement CHF	TOTAL COÛTS ANNUELS CHF
Aire-la-Ville	3.2	199'887	61'256	180'543	441'686
Anières	4.2	262'611	80'478	237'197	580'287
Avully	5.4	335'188	102'719	302'751	740'658
Avusy	1.1	71'068	21'779	64'190	157'037

Commune	Km Voies cantonales	Coûts Exploitation CHF	Coûts gros entretien CHF	Coûts Renouvellement CHF	TOTAL COÛTS ANNUELS CHF
Bardonnex	5.0	310'732	95'224	280'661	686'618
Bellevue	4.0	250'239	76'686	226'022	552'947
Bernex	9.9	612'695	187'762	553'402	1'353'859
Carouge	8.4	521'244	159'736	470'801	1'151'781
Cartigny	1.3	81'730	25'046	73'821	180'598
Céligny	2.3	144'476	44'275	130'494	319'244
Chancy	7.1	438'026	134'234	395'637	967'897
Chêne-Bougeries	4.8	295'972	90'701	267'330	654'003
Chêne-Bourg	1.7	105'568	32'351	95'352	233'271
Choulex	0.9	55'821	17'106	50'419	123'346
Collex-Bossy	5.0	312'939	95'901	282'655	691'495
Collonge-Bellerive	8.3	514'731	157'740	464'918	1'137'390
Cologny	8.3	515'483	157'971	465'597	1'139'051
Confignon	2.0	125'933	38'592	113'746	278'270
Corsier	3.8	233'204	71'466	210'636	515'305
Dardagny	6.3	390'022	119'523	352'278	861'823
Ville de Genève	42.4	7'463'248	848'096	1'696'193	10'007'538
Genthod	2.3	140'500	43'056	126'903	310'459
Grand-Saconnex	8.2	507'867	155'637	458'718	1'122'221
Gy	0.0	0	0	0	0
Hermance	1.9	115'230	35'312	104'078	254'620
Jussy	5.9	364'643	111'746	329'355	805'744

Commune	Km Voies cantonales	Coûts Exploitation CHF	Coûts gros entretien CHF	Coûts Renouvellement CHF	TOTAL COÛTS ANNUELS CHF
Laconnex	3.9	239'864	73'507	216'651	530'022
Lancy	11.4	707'290	216'750	638'842	1'562'883
Meinier	5.4	334'888	102'627	302'480	739'995
Meyrin	16.5	1'023'419	313'628	924'378	2'261'426
Onex	2.6	160'945	49'322	145'369	355'636
Perly-Certoux	3.9	240'826	73'801	217'520	532'147
Plan-les-Ouates	6.7	413'980	126'865	373'917	914'762
Pregny-Chambésy	3.5	217'667	66'704	196'602	480'974
Presinge	1.1	68'040	20'851	61'456	150'347
Puplinge	2.4	147'943	45'337	133'626	326'906
Russin	3.8	236'324	72'422	213'454	522'199
Satigny	10.5	653'775	200'350	590'506	1'444'632
Soral	4.2	262'815	80'540	237'382	580'737
Thônex	8.1	503'333	154'247	454'623	1'112'204
Troinex	2.4	150'824	46'220	136'228	333'272
Vandoeuvres	3.8	234'332	71'811	211'655	517'798
Vernier	14.2	880'696	269'891	795'468	1'946'055
Versoix	10.7	664'167	203'535	599'893	1'467'594
Veyrier	6.6	411'938	126'239	372'073	910'251
Total pour les communes	275.6	21'922'123	5'279'042	14'755'821	41'956'986

4.1.5. Observations du DETA

Recommandations 1 et 2 relatives à la classification administrative du réseau routier.

Le DETA suit les recommandations 1 et 2 de la Cour des comptes. Il proposera au Conseil d'État une modification de la loi sur les routes L 1 10 en vue d'introduire une définition des voies publiques cantonales sur la base des analyses du groupe de travail constitué à cet effet. Sur cette base, la classification administrative du réseau routier sera ensuite revue. Le travail à accomplir sera réalisé en étroite collaboration avec l'Association des communes genevoises (ACG) et la ville de Genève.

4.2. Répartition des compétences

4.2.1. Contexte

Principes généraux

Selon la loi sur les routes, les frais d'entretien et de nettoyage des voies publiques sont à la charge du propriétaire et se répartissent comme suit :

- routes cantonales à charge du canton ;
- routes communales à charge des communes.

Pour les voies publiques cantonales, l'art. 19 de la LRoutes prévoit que « *l'État pourvoit à l'entretien des voies publiques cantonales. L'entretien comprend la mise en état des chaussées et de leurs dépendances, l'entretien des ouvrages d'art et le nettoyage de la chaussée* ».

Pour les voies publiques communales, l'art. 25 de la LRoutes prévoit que « *l'exécution des travaux d'entretien des voies publiques communales incombe aux communes. L'entretien des voies publiques communales comprend la mise en état des chaussées et de leurs dépendances, l'entretien des ouvrages d'art et le nettoyage de la chaussée* ».

Déroghations

Cependant, il existe des dispositions dans la loi sur les routes qui vont à l'encontre d'une séparation claire des compétences ressortant de la propriété des voiries. En effet, les articles 20 et 26 de la LRoutes prévoient des dérogations comme suit :

« Art. 20 Répartition des dépenses d'entretien

L'État verse une subvention annuelle à la Ville de Genève pour l'entretien de ses voies publiques.

Cette subvention a d'abord fait l'objet d'une convention signée en 1936 amendée à plusieurs reprises (dont le dernier avenant daté de 2011 prévoit un montant échelonné de 2, 4 et 6 millions de francs de 2012 à 2014, puis de 8 millions dès 2015) avant d'être ancrée dans la loi.

Art. 26 Participation de l'État

¹ *L'État participe aux frais des travaux d'entretien des routes communales principales des communes dont les ressources sont insuffisantes par rapport à l'importance de leur réseau routier. Le montant total de la somme dont le Conseil d'État dispose à cet effet est fixé chaque année par le Grand Conseil lors de l'approbation du budget.*

² *La participation de l'État est proportionnée aux charges fiscales de la commune.*

³ *La participation de l'État peut s'effectuer sous la forme de fournitures ou de travaux dirigés ou exécutés par le département ».*

4.2.2. Constats

- 3 La répartition des compétences, basée sur la propriété foncière, engendre des incohérences en matière de prise en charge financière de l'entretien et de renouvellement des routes.

En effet, la Ville de Genève n'ayant pas de routes cantonales sur son territoire, elle doit entretenir l'entier de son réseau, constitué de routes

communales uniquement, à ses frais. Cependant, l'article 20 de la loi sur les routes, introduit en 1977 permet à l'État de Genève de participer aux coûts d'entretien de la Ville de Genève ; cette participation s'est matérialisée par l'avenant 3 à la Convention de 1936 qui prévoit une indemnité de 8 millions de francs par an (dès 2015) qui s'ajoutent au 32% des coûts annuels d'entretien de la Ville de Genève déjà pris en charge conformément à l'avenant 2 de ladite convention.

- 4 La Cour a relevé des différences entre le nombre de kilomètres de routes communales issues des données de la direction générale des transports (DGT) et les données des communes concernées. Cette différence empêche donc de pouvoir attribuer de manière fiable le nombre de kilomètres de routes à chaque commune concernée et ne permet pas de chiffrer précisément les potentiels impacts pour la prochaine revue de la classification des voies publiques.

4.2.3. Risques

Le **risque opérationnel** tient à l'organisation qui doit être mise en place pour tenir compte des spécificités de certaines communes, principalement la Ville de Genève, et qui n'est plus conforme à la réalité actuelle.

Le **risque de contrôle** est avéré parce que des différences existent entre les données de la direction générale des transports et les données des communes concernant le nombre de kilomètres de routes communales.

4.2.4. Recommandations

Recommandation 3

Suite à l'inventaire des voies publiques cantonales qui résultera de la définition adoptée, la répartition des compétences pourra être revue. Quand bien même le coût financier de ces voies publiques sera à la charge du canton, ce dernier pourra envisager de conclure des conventions, voire des contrats de prestations avec l'une ou l'autre des communes lorsqu'une délégation de l'entretien sera jugée plus efficiente. À titre d'exemple, les voies publiques de la Ville de Genève qui revêtiraient un intérêt cantonal tel que prévu par la définition retenue correspondent à cette opportunité.

Dans ce cadre, les relations légales et contractuelles en vigueur avec la Ville de Genève devront être reconsidérées, notamment :

- la convention de 1936 et ses avenants qui deviendraient caducs ;¹⁴
- l'article 20 de la loi sur les routes qui deviendrait caduque.

Recommandation 4

La Cour recommande à la DGT d'effectuer une mise à jour de ses données avec celles provenant du SITG sur le nombre de kilomètres des voies publiques communales, puis de faire valider les résultats par les communes. Cela permettra à l'État et aux communes de disposer des informations fiables et concordantes du réseau communal, notamment dans le cadre de la révision périodique de la classification administrative.

¹⁴ Voir également le chapitre 4 du rapport no 80 de la Cour des comptes

4.2.5. Observations du DETA

Recommandations 3 et 4 relatives à la répartition des compétences.

Le DETA suit également les recommandations 3 et 4 de la Cour des comptes. En ce qui concerne la répartition des compétences, une analyse sera menée une fois la loi modifiée, avant de déterminer de cas en cas qu'elle est la solution la plus efficiente. Dans ce cadre, les rapports entre l'État et la ville de Genève seront en particulier revisités en profondeur, en vue d'aboutir à des liens contractuels ou conventionnels reposant sur les nouveaux fondements. La mise à jour des données sera effectuée d'ici au 30 septembre 2016.

4.3. Répartition des charges afférentes à l'entretien et à l'exploitation des voiries

4.3.1. Contexte

Sur la base d'extractions de données issues de la CFI¹⁵ et de BUCO¹⁶, la Cour a déterminé les charges de fonctionnement et d'investissements pour l'entretien et l'exploitation des routes, pour le canton et pour les communes.

À l'échelon cantonal

Le tableau ci-dessous présente les dépenses de fonctionnement relatives à l'exploitation et à l'entretien des routes cantonales selon la classification administrative actuelle :

Sous-Prestation	Charges de fonctionnement - 2013		Charges de fonctionnement - 2014	
	Charges de personnel (30)	Charges de biens et services et autres charges d'exploitation (31)	Charges de personnel (30)	Charges de biens et services et autres charges d'exploitation (31)
J02.01.01 - Entretien courant et exploitation des routes cantonales	7'538'668	6'233'032	8'084'125	5'117'137
J02.01.02 - Construction et assainissement du réseau cantonal	3'908'989	988'008	3'183'150	682'496
J02.01.03 - Ateliers de mécaniques et garage	4'346'144	1'777'055	2'633'377	1'807'570
Sous-Total	15'793'801	8'998'095	13'900'652	7'607'203
Total		24'791'896		21'507'855

Le tableau ci-dessous présente les dépenses d'investissements relatives à l'exploitation et à l'entretien des routes cantonales selon la classification administrative actuelle :

	Comptes 2013	Comptes 2014
Crédit de programme 2011-2014 - Génie Civil (loi 10725)		
Construction et gros entretien des routes cantonales :		
Ouvrages d'art	5'200'000	3'700'000
Renouvellements des enrobés	6'700'000	3'700'000
Espaces verts	700'000	1'000'000
Projets routiers et aménagements cyclables	9'700'000	8'400'000
Activation des charges de personnel :	1'200'000	
Remplacement de véhicules ou engins nécessaires à l'entretien du réseau cantonal :	1'500'000	1'000'000
Sous-total crédit de programme	25'000'000	17'800'000
Mesures OPB (2002-2012) (loi 8644)		
Assainissement des nuisances sonores	7'968'993	8'080'205
Total	32'968'993	25'880'205

¹⁵ Selon extraction depuis la comptabilité financière intégrée (CFI) de l'État de Genève.

¹⁶ Selon extraction de la fonction « 62 – Routes communales » de l'application BUCO recensant les charges et revenus de fonctionnement de toutes les communes.

De plus, pour ce qui concerne les routes communales à caractère cantonal présentes en Ville de Genève, le canton contribue financièrement auprès de la Ville de la manière suivante (selon la Convention de 1936¹⁷) :

	Comptes 2013	Comptes 2014
Convention 1936 : Subvention Etat à Ville pour entretien des routes (basée sur comptes N-1)	14'236'144	13'172'954
Avenant de 2011	4'000'000	6'000'000
Total	18'236'144	19'172'954

Pour l'année 2015, le montant au budget selon l'Avenant de 2011 est de 8'000'000 F.

Les dépenses totales relatives aux coûts d'exploitation et d'entretien des routes à caractère cantonal sont de l'ordre de 70 millions F.

À l'échelon communal

La comptabilité par fonction¹⁸ sert à l'enregistrement des données statistiques de dépenses et de recettes des collectivités. En ce qui concerne les charges relatives à l'entretien et à l'exploitation des routes communales, le plan comptable dispose actuellement de la fonction « 62 – Routes communales ».

Pour les communes peu peuplées, les collaborateurs en charge de l'entretien sont le plus souvent dévolus à d'autres tâches qui ressortent de plusieurs fonctions. Dans les communes que la Cour a analysées, les heures des collaborateurs ne sont pas réparties (de manière forfaitaire ou détaillée) ni ne font l'objet d'une ventilation en comptabilité selon les fonctions impactées.

¹⁷ Voir rapport 80 de la Cour des comptes.

¹⁸ Les fonctions qui sont définies par le MCH1 et utilisées dans le plan comptable des communes genevoises, sont les suivantes : administration générale, sécurité publique, enseignement et formation, culture et loisirs, prévoyance sociale, trafic, protection et aménagement de l'environnement et finances et impôts.

Le tableau ci-dessous présente les dépenses de fonctionnement relatives à l'exploitation et à l'entretien des routes communales selon la classification administrative actuelle :

Communes	2013			Total général
	Charges de personnel (30)	Charges de biens et services et autres charges d'exploitation (31)	Dépenses d'investissement (5)	
Aire-la-Ville	-	366'401	1'598'197	1'964'598
Anières	-	400'742	73'984	474'726
Avully	-	222'665	-	222'665
Avusy	-	228'821	-	228'821
Bardonnex	-	224'414	45'524	269'938
Bellevue	543'661	636'036	319'145	1'498'841
Bernex	1'123'975	563'553	783'677	2'471'205
Carouge	3'344'746	3'131'993	1'793'019	8'269'758
Cartigny	-	153'531	-	153'531
Céligny	-	135'500	-	135'500
Chancy	-	120'673	-	120'673
Chêne-Bougeries	992'445	849'334	412'320	2'254'099
Chêne-Bourg	1'041'206	576'762	90'702	1'708'670
Choulex	15'190	220'845	409'305	645'340
Collex-Bossy	13'574	113'039	-	126'613
Collonge-Bellerive	788'582	766'938	7'103'922	8'659'443
Cologny	6'653	1'278'425	73'658	1'358'736
Confignon	655'614	213'006	2'968'755	3'837'374
Corsier	-	200'233	162'207	362'440
Dardagny	-	370'255	-	370'255
Genève	7'113'648	13'959'356	26'009'039	47'082'043
Genthod	225'435	354'611	374'407	954'454
Grand-Saconnex	1'247'631	797'979	2'341'354	4'386'965
Gy	-	137'186	-	137'186
Hermance	-	183'406	-	183'406
Jussy	-	438'693	-	438'693
Laconnex	-	185'027	-	185'027
Lancy	3'874'871	3'246'646	3'252'465	10'373'982
Meinier	-	335'569	66'104	401'673
Meyrin	2'088'915	871'545	5'047'604	8'008'064
Onex	505'818	369'062	2'157'657	3'032'538
Perly-Certoux	175'233	298'631	544'088	1'017'952
Plan-les-Ouates	-	1'166'249	356'249	1'522'498
Pregny-Chambésy	777'899	466'132	46'451	1'290'482
Presinge	1'141	59'410	124'600	185'151
Puplinge	130'920	125'843	36'005	292'768
Russin	-	158'295	450'878	609'172
Satigny	378'544	538'403	922'484	1'839'431
Soral	-	91'164	46'903	138'067
Thônex	1'010'506	668'599	784'847	2'463'952
Troinex	259'087	554'602	234'046	1'047'735
Vandoeuvres	373'511	356'562	961'138	1'691'210
Vernier	5'582'854	1'870'222	4'637'812	12'090'887
Versoix	1'494'905	802'033	433'216	2'730'154
Veyrier	1'381'738	518'691	406'003	2'306'432
Total général	35'148'302	39'327'082	65'067'763	139'543'147



Communes	2014			
	Charges de personnel (30)	Charges de biens et services et autres charges d'exploitation (31)	Dépenses d'investissement (5)	Total général
Aire-la-Ville	-	386'456	241'953	628'408
Anières	-	285'166	639'532	924'698
Avully	-	194'578	-	194'578
Avusy	-	180'168	211'203	391'372
Bardonnex	-	169'408	12'379	181'787
Bellevue	529'549	682'168	1'133'772	2'345'489
Bernex	1'128'976	490'324	1'232'947	2'852'247
Carouge	3'465'051	3'159'578	3'000'473	9'625'102
Cartigny	-	169'666	-	169'666
Céligny	-	131'445	-	131'445
Chancy	-	141'647	99'304	240'951
Chêne-Bougeries	1'088'923	759'495	60'330	1'908'748
Chêne-Bourg	1'156'967	506'629	1'143'673	2'807'269
Choulex	10'840	190'224	-	201'064
Collex-Bossy	9'976	117'381	-	127'357
Collonge-Bellerive	771'588	706'890	2'927'871	4'406'349
Cologny	7'158	1'203'528	731'591	1'942'277
Confignon	427'786	194'137	811'731	1'433'655
Corsier	-	186'509	489'508	676'017
Dardagny	-	128'611	-	128'611
Genève	7'070'962	13'077'712	27'521'475	47'670'149
Genthod	270'766	238'945	13'500	523'211
Grand-Saconnex	1'322'864	922'174	2'227'582	4'472'621
Gy	-	80'167	480'231	560'397
Hermance	-	102'360	-	102'360
Jussy	-	262'655	-	262'655
Laconnex	-	97'579	-	97'579
Lancy	4'053'700	2'933'511	4'730'775	11'717'986
Meinier	-	196'808	525'642	722'450
Meyrin	1'955'860	848'589	10'503'200	13'307'649
Onex	536'118	461'177	721'473	1'718'768
Perly-Certoux	168'474	292'109	448'412	908'995
Plan-les-Ouates	-	937'418	251'580	1'188'998
Pregny-Chambésy	748'313	405'545	80'461	1'234'319
Presinge	2'667	49'882	55'113	107'662
Puplinge	124'758	184'541	524'623	833'923
Russin	-	24'788	93'002	117'790
Satigny	363'557	382'565	1'099'704	1'845'826
Soral	-	67'227	272'250	339'477
Thônex	1'112'095	613'775	684'429	2'410'299
Troinex	247'393	367'430	63'969	678'793
Vandoeuvres	377'364	311'202	315'254	1'003'820
Vernier	5'563'618	1'715'367	2'677'297	9'956'282
Versoix	1'487'758	778'341	1'186'097	3'452'195
Veyrier	1'447'900	644'592	487'841	2'580'333
Total général	35'450'981	35'980'467	67'700'178	139'131'626

4.3.2. Constats

- 5 La Cour a constaté que les coûts liés aux charges d'exploitation des routes communales sont difficiles à obtenir de manière complète et exacte. En effet, le biais principal réside dans le fait que certaines communes n'affectent pas de frais de personnel à la fonction 62 « routes communales », mais comptabilisent entièrement les charges de personnel sous la fonction « administration ».

Cette situation ne permet ni d'avoir un coût complet de la fonction 62, ni d'effectuer des comparaisons entre les communes.

4.3.3. Risques

Le **risque de conformité** est avéré parce que des communes n'appliquent pas les dispositions comptables de manière adéquate en n'affectant pas toutes les charges d'entretien dans la fonction concernée.

Les **risques opérationnel et de contrôle** tiennent à des données de certaines communes qui ne sont pas conformes et ne permettent pas de garantir une comparaison et une consolidation des charges d'entretien fiables.

4.3.4. Recommandation

Recommandation 5

Lors de la mise en place de MCH2, la Cour invite le SSCO à rappeler aux communes l'intérêt de la répartition des charges par fonction et son application obligatoire.

4.3.5. Observations du SSCO

Le SSCO prend acte des constats de la Cour des comptes. Le SSCO ne manquera pas de rappeler aux communes l'obligation de la répartition des charges par fonction dans la cadre de la mise en œuvre du MCH2.

4.4. Mise en commun des moyens pour l'entretien et l'exploitation des voiries

4.4.1. Contexte

Situation juridique

La Cour relève qu'aucune disposition légale ou réglementaire n'impose, ni même ne recommande aux communes de mettre en commun leurs moyens logistiques et financiers en ce qui concerne l'entretien des routes.

Cependant, la révision de la loi sur l'administration des communes (LAC, B 6 05) votée en date du 24 septembre 2015 (PL 11591) introduit la notion de communauté de communes dont la définition est : « *Sous la dénomination de communauté de communes, deux ou plusieurs communes peuvent unir leurs efforts en vue d'assumer en commun une ou plusieurs politiques publiques déterminées ou de mettre en commun des moyens relevant de leurs compétences. Le nombre de communes pouvant former une communauté est illimité* ».

Cette modification de la LAC permet à deux ou plusieurs communes de créer une collectivité publique qui dispose de la personnalité juridique et ainsi est en mesure de conclure des contrats avec des tiers ou d'engager du personnel ; en outre, la collectivité publique pourra désormais traiter de plusieurs politiques publiques. Cette facilité de fonctionnement n'existait pas dans les groupements intercommunaux, ce qui en limitait fortement l'usage.

Dans ce cadre, les communes de Corsier, Hermance et d'Anières ont déjà émis le souhait de se réunir au sein de cette nouvelle structure afin de mettre en commun les politiques publiques liées à la voirie et au sport.

Exemples de collaborations existantes

Entre le Canton et des communes

Avec certaines communes, le canton a mis en place des contrats de délégations de compétences pour le nettoyage des routes et le service hivernal. Par exemple :

- la ville de Carouge, pour des travaux de voirie (balayage des routes et trottoirs, ramassage des feuilles mortes, levées des déchets des papiers, service hivernal, etc.) et des travaux concernant les espaces verts (tontes et évacuations des pelouses, fauchage et débroussaillage des talus, etc.) sur le domaine de l'État de la zone de Battelle-Tambourine, qui ont représenté un montant de 534'000 F en 2014 ;
- la ville de Meyrin, pour le déverglacage et le déneigement du réseau routier cantonal sur le territoire de la commune. Pour l'année 2014, le montant facturé à l'État de Genève est de l'ordre de 106'000 F.

En matière de mise en commun du matériel, la mise en œuvre de la mesure 52 issue du plan de mesures du Conseil d'État prévoit une « *baisse des charges entraînée par la fusion des garages de la direction de l'entretien des routes et du service des véhicules et transports de la Police de la direction support et logistique de la Police* ». Cette mesure, en cours de réalisation, a également permis au service ateliers et garage d'élaborer une convention avec la Ville de Genève afin d'optimiser la gestion du parc de véhicule selon trois axes :

- optimisation : selon une analyse des besoins ;

- acquisition : pouvant déboucher sur une meilleure marge de négociation ;
- mutualisation : permettant d'effectuer des prêts de véhicules entre l'État et la Ville de Genève.

Cette convention a été signée en mars 2015.

Entre les communes

Dans le cadre de ses travaux, la Cour s'est entretenue avec les représentants des autorités et de l'administration de neuf communes du canton. Parmi celles-ci, certaines sont fortement urbanisées et comprennent souvent plus de 10'000 habitants (Meyrin, Carouge, Thônex, Bernex), d'autres ont un caractère suburbain et sont de taille modeste (Avully, Avusy, Laconnex, Bellevue, Chancy). Des différences significatives sont relevées pour les communes qui ont une attractivité importante en termes de loisirs ou de commerces (Carouge) par rapport à des communes excentrées (Chancy), les premières nécessitant un entretien beaucoup plus soutenu.

Il est ressorti des entretiens les éléments suivants :

- toutes les communes disposent de moyens logistiques et financiers suffisants pour assurer seules l'entretien des routes communales ;
- l'organisation de l'exploitation des routes communales (entretien et réparations) diffère entre les communes. En effet :
 - certaines communes disposent d'un service de voirie assurant la majorité des activités dévolues à l'exploitation des routes alors que d'autres communes externalisent une partie des activités ;
 - le volume d'activité est très différent selon plusieurs paramètres. Ainsi, les cadences de balayage des routes diffèrent d'une commune à l'autre passant d'une fois par jour à deux fois par mois en fonction de l'environnement (présence de commerces, de lieux d'animation nocturne, etc.), de la densité des habitations, de la saison (l'automne nécessite plus de passages à cause de la présence des feuilles) ou encore de la typologie du terrain (par ex. en pente) ;
- les citoyens de la commune sont les premiers informateurs des autorités ou de l'administration communale lorsqu'une route ou un chemin nécessite un entretien rapide (nettoyage, réparation, etc.) ;
- les citoyens de la commune ne font pas la différence entre les routes communales et cantonales situées sur la même commune ; cette situation peut engendrer des malentendus parce qu'ils ne comprennent pas pourquoi la commune n'intervient pas sur une route cantonale qui est sale ou qui nécessite des travaux de réparation.

Exemple de la commune de Val-de-Travers (canton de Neuchâtel)

La Cour s'est entretenue avec le Voyer chef de la commune de Val-de-Travers ; celle-ci a été créée au 1er janvier 2009 et résulte de la fusion de neuf communes (Môtiers, Couvet, Travers, Noiraigue, Boveresse, Fleurier, Buttes, St-Sulpice et Les Bayards). Les avantages liés à cette opération ont été les suivants :

- Grâce à un nombre de collaborateurs élevé (25 personnes), une spécialisation de ceux-ci par domaine d'activités a été mise en place ; cela a permis également une meilleure gestion des piquets du service hivernal ;
- Grâce à des moyens financiers plus importants, il a été possible d'investir dans du matériel plus efficace (véhicules plus performants en termes de volume et d'autonomie).

4.4.2. Constats

6 Sur la base des communes rencontrées, la Cour constate que la mise en commun des moyens communaux en vue de l'entretien des routes n'est pas mise en œuvre. Il en résulte que dans certaines communes, pour la plupart de petite taille, le matériel d'entretien (par exemple la balayeuse) n'est utilisé qu'un jour ou deux dans une semaine.

À titre d'illustration, la commune de Chancy n'utilise sa balayeuse que 2 jours en moyenne par mois alors que la commune voisine d'Avusy n'utilise la sienne que 6 jours en moyenne par mois. Le coût d'une balayeuse représente plusieurs dizaines de milliers de francs et nécessite au minimum un collaborateur.

4.4.3. Risques

Le **risque financier** tient à une utilisation insuffisante des moyens logistiques intercommunaux.

4.4.4. Recommandations

Recommandation 6

La Cour relève que dans certains cas, une mise en commun des moyens logistiques et financiers permettrait une utilisation plus judicieuse des moyens d'entretien, qui relèvent des communes. Des économies pourront ainsi être réalisées sans péjorer la qualité de l'entretien des voies publiques communales concernées, et cela quelle que soit la taille des communes.

À titre d'exemple, la Cour relève que, selon les parties à la convention signée entre la Ville de Genève et l'État, cette convention aurait déjà permis d'économiser 80'000 F en quatre mois. En outre, depuis la création de la commune de Val-de-Travers il a été constaté des prestations d'entretien de meilleure qualité, grâce notamment à la spécialisation par activités des collaborateurs et à un budget important qui permet de mieux gérer l'entretien des routes sur le territoire des neuf communes.

Dès lors, la Cour recommande au DETA de procéder à une analyse des possibilités et des effets d'une mutualisation des moyens logistiques et financiers pour l'exploitation et l'entretien des routes communales.

Pistes et modalités de mise en œuvre

Un groupe de travail, incluant notamment des représentants de l'association des communes genevoises et du DETA, pourrait être créé afin d'identifier les regroupements des différentes actions ou activités liées à l'entretien et l'exploitation des voies publiques au sein des communes, puis de déterminer les synergies potentielles qui pourraient en résulter.

Des réflexions pourraient également être menées sur la possibilité de grouper des achats afin de bénéficier de tarifs plus intéressants pour les charges d'exploitation ou la réalisation d'appels d'offres pour les charges d'entretien.

4.4.5. Observations du DETA

Recommandation 6 sur la mise en commun des moyens pour l'entretien et l'exploitation des voiries.

Le DETA suit la recommandation de la Cour des comptes, en rappelant qu'il a déjà entrepris une démarche de mutualisation telle que celle qui est préconisée, avec la ville de Genève, en mars 2015. À l'appui d'un premier bilan encore à venir, il envisage d'étendre la démarche en priorité avec d'autres communes urbaines.

5. TABLEAU DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS ET ACTIONS

Réf.	Recommandation/Action	Mise en place (selon indications de l'audit)			
		Risque 4 = Majeur 3 = Significatif 2 = Modéré 1 = Mineur	Responsable	Délai au	Fait le
4.1.4.	<p><u>Recommandation 1</u></p> <p>La Cour recommande au DETA de proposer au Conseil d'État une modification de la loi sur les routes (L 1 10) qui introduise une définition des voies publiques cantonales. Sur la base du travail réalisé par le groupe de travail avec l'appui du mandataire, la définition devrait être la suivante :</p> <p>A. <u>Définition générale</u></p> <p>Les voies publiques cantonales ont pour rôle :</p> <ul style="list-style-type: none"> d'assurer la liaison entre les centralités principales et secondaires de l'agglomération ; de raccorder les réseaux de routes de niveau supérieur (routes nationales) au réseau routier cantonal, de prolonger les réseaux de routes de niveau équivalent, depuis les frontières cantonales, afin de garantir la cohérence du réseau routier de l'agglomération. <p>B. <u>Principe d'économie</u></p> <p>Si plusieurs voies permettent des liaisons équivalentes entre les mêmes centralités, la voie publique cantonale est celle qui assure ce rôle de manière optimale.</p> <p>C. <u>Catégories de voies publiques cantonales</u></p> <p>Les voies publiques cantonales comprennent :</p> <ul style="list-style-type: none"> les voies publiques qui assurent les liaisons entre les centralités principales et secondaires, et entre ces centralités et les accès aux réseaux routiers de niveau supérieur. Leur vocation première est de garantir des échanges rapides, efficaces et sécurisés ; les voies publiques qui assurent la connexion avec les voies de niveau inférieur. Leur vocation première est de faciliter les liaisons entre les centralités secondaires et de structurer les réseaux de transport de desserte locale. <p>D. <u>Plan du réseau des voies publiques cantonales</u></p> <p>Le réseau des voies publiques cantonales est inscrit dans le plan directeur du réseau routier.</p>	3	DGT	31.12.2016	

Réf.	Recommandation/Action	Mise en place (selon indications de l'audit)			
		Risque 4 = Majeur 3 = Significatif 2 = Modéré 1 = Mineur	Responsable	Délai au	Fait le
	<p>E. <u>Fréquence de mise à jour du réseau</u></p> <p>La classification des voies publiques cantonales fait l'objet d'une révision régulière, au moins tous les 10 ans. Elle tient compte de l'évolution de l'urbanisation et des réseaux de transport à moyen terme, sur la base des indications fournies par les plans directeurs.</p>				
4.1.4.	<p><u>Recommandation 2</u></p> <p>Une fois entrée en vigueur la définition des voies publiques cantonales, il appartiendra au DETA de revoir, dans les plus brefs délais, la classification administrative de l'ensemble du réseau routier.</p>	3	DGT	31.12.2017	
4.2.4.	<p><u>Recommandation 3</u></p> <p>Suite à l'inventaire des voies publiques cantonales qui résultera de la définition adoptée, la répartition des compétences pourra être revue. Quand bien même le coût financier de ces voies publiques sera à la charge du canton, ce dernier pourra envisager de conclure des conventions, voire des contrats de prestations avec l'une ou l'autre des communes lorsqu'une délégation de l'entretien sera jugée plus efficiente. À titre d'exemple, les voies publiques de la Ville de Genève qui revêtiraient un intérêt cantonal tel que prévu par la définition retenue, correspondent à cette opportunité.</p> <p>Dans ce cadre, les relations légales et contractuelles en vigueur avec la Ville de Genève devront être reconsidérées, notamment :</p> <ul style="list-style-type: none"> • la convention de 1936 et ses avenants qui deviendraient caducs ; • l'article 20 de la loi sur les routes qui deviendrait caduque. 	4	DGGC	31.12.2017	
4.2.4.	<p><u>Recommandation 4</u></p> <p>La Cour recommande à la DGT d'effectuer une mise à jour de ses données avec celles provenant du SITG sur le nombre de kilomètres des voies publiques communales, puis de faire valider les résultats par les communes. Cela permettra à l'État et aux communes de disposer des informations fiables et concordantes du réseau communal, notamment dans le cadre de la révision périodique de la classification administrative.</p>	1	DGT	30.09.2016	
4.3.4.	<p><u>Recommandation 5</u></p> <p>Lors de la mise en place de MCH2, la Cour invite le SSCO à rappeler aux communes l'intérêt de la répartition des charges par fonction et son application obligatoire.</p>	2	SSCO	Entrée en vigueur du MCH2	

Réf.	Recommandation/Action	Mise en place (selon indications de l'audit)			
		Risque 4 = Majeur 3 = Significatif 2 = Modéré 1 = Mineur	Responsable	Délaï au	Fait le
4.4.4.	<u>Recommandation 6</u> La Cour recommande au DETA de procéder à une analyse des possibilités et des effets d'une mutualisation des moyens logistiques et financiers pour l'exploitation et l'entretien des routes communales.	3	DGGC	31.12.2017	

6. DIVERS

6.1. Glossaire des risques

Typologie des risques adaptée au secteur public et aux entreprises contrôlées par l'État

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 de l'environnement, des transports et de l'agriculture et des autres acteurs rencontrés qui lui ont consacré du temps.

L'audit a été terminé en octobre 2015. Le rapport complet a été transmis au secrétaire général du DETA et au directeur du service de surveillance des communes le 10 novembre 2015, dont les observations remises le 26 novembre 2015 ont été dûment reproduites dans le rapport.

La synthèse a été rédigée après réception des observations des audités.

Genève, le 1^{er} décembre 2015

Isabelle Terrier
Présidente

Stanislas Zuin
Magistrat 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, peut 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, mais n'accepte pas de communication anonyme.

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

Cour des comptes — Route de Chêne 54 — 1208 Genève
tél. 022 388 77 90 — fax 022 388 77 99
<http://www.cdc-ge.ch>



Cour des comptes — Route de Chêne 54 — 1208 Genève
tél. 022 388 77 90 — fax 022 388 77 99
<http://www.cdc-ge.ch>