



Cour des comptes
République et canton de Genève

Mesures d'accompagnement du Léman Express

Rapport n°185

16 octobre 2023

SYNTHÈSE

AUDIT DE PERFORMANCE

Au service d'une action publique performante



Cour des comptes

République et canton de Genève

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

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

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

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

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

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

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

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

Cour des comptes

Route de Chêne 54, 1208 Genève | 022 388 77 90 | info@cdc-ge.ch | www.cdc-ge.ch



Contexte général

Face aux enjeux climatiques, le Conseil d'État a reconnu le 4 décembre 2019, l'urgence d'agir afin de viser la neutralité carbone d'ici à 2050¹. À cet effet le report modal des déplacements en transport individuel motorisé (TIM) vers d'autres modes de transports collectifs ou doux, moins émissifs, représente un des axes d'action stratégiques.

Le Léman Express (LEx), qui a été mis en service en décembre 2019, constitue la colonne vertébrale des transports publics dans l'agglomération du Grand Genève et a pour objectif de donner un coup d'accélérateur à la mobilité durable². Pour accompagner ce développement et atteindre un report significatif du TIM pendulaire, l'assemblée du Groupement local de coopération transfrontalière (GLCT) du Grand Genève a approuvé, le 21 novembre 2019, la feuille de route transfrontalière 2019-2023 sur les mesures d'accompagnement du LEx. L'État de Genève avait précisé, dès décembre 2018, les différentes mesures d'accompagnement par gare localisée sur son territoire³.

Ces mesures d'accompagnement du LEx comprennent les mesures infrastructurelles suivantes :

- Les rabattements et compléments de réseau des transports collectifs ;
- Les rabattements en mode doux, dont les pistes cyclables et les voies vertes ;
- Les stationnements vélos en gare ;
- Les stationnements P+R ;
- Les stationnements deux-roues motorisés.

Ces mesures infrastructurelles d'accompagnement du LEx sont complétées par des services de partage de mobilité, à savoir les vélos en libre-service, l'autopartage et le covoiturage, ainsi que par les plans de mobilité employeurs⁴, lesquels permettent également de répondre aux problèmes liés au TIM et au stationnement en particulier.

Problématique et objectifs de l'audit

La Cour des comptes a décidé de s'intéresser à la mise en œuvre des mesures d'accompagnement du LEx pour s'assurer, d'une part, qu'elles sont réalisées dans les délais et, d'autre part, qu'elles favorisent le report modal en répondant particulièrement aux attentes des personnes recourant actuellement au TIM.

¹ Le Conseil d'État a décidé de renforcer ses objectifs climatiques en réduisant de 60% les émissions de gaz à effet de serre d'ici à 2030 par rapport à leur niveau de 1990 tout en visant la neutralité carbone au plus tard en 2050 Source : <https://www.ge.ch/dossier/transition-energetique-geneve/defis-objectifs-energetiques-cantonaux/urgence-climatique-objectifs-cantonaux>.

² Source : <https://www.ge.ch/document/decouvrez-leman-express>.

³ Source : <https://www.ge.ch/document/mise-service-integrale-du-leman-express-mesures-accompagnement-decembre-2018>.

⁴ « Un plan de mobilité consiste en un ensemble de mesures mises en place par une entreprise en vue de faciliter les déplacements de ses collaborateurs, répondre aux problèmes dus au trafic motorisé, à la pénurie de parkings et à l'urgence climatique ». Source: guide à l'attention des entreprises et institutions, publié en juin 2021, <https://www.ge.ch/document/plans-mobilite-guide-attention-entreprises-institutions-juin-2021>.



Agissant en autosaisine, la Cour a effectué un audit de performance traitant les deux questions suivantes :

- Les mesures d'accompagnement du LEx ont-elles été mises en œuvre ? (effectivité)
- Les mesures d'accompagnement du LEx sont-elles utilisées et satisfont-elles la demande des (non-)usagers du LEx ? (efficacité)

Afin de couvrir tout le périmètre de desserte du LEx, qui s'étend du district de Nyon jusqu'au Genevois français, l'audit de la Cour des comptes genevoise a été étroitement coordonné avec les audits menés en parallèle par la Chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes et la Cour des comptes du canton de Vaud sur leur territoire respectif. Les trois institutions supérieures de contrôle ont ajusté leurs questions et méthodes d'audit pour obtenir une vision globale de la mise en œuvre des mesures d'accompagnement du LEx et des attentes des (non-)usagers à l'échelle de l'agglomération du Grand Genève.

La Cour des comptes genevoise a également fondé ses constats et recommandations sur la base de l'enquête panel lémanique sur la mobilité ("Les usages des mesures d'accompagnement du LEx") réalisée à l'automne 2022 par le laboratoire de sociologie urbaine (LASUR) de la faculté de l'environnement naturel architectural et construite (ENAC) de l'école polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL). Cette enquête a permis de collecter, auprès des usagers et des non-usagers du LEx, des informations sur leurs pratiques de mobilité et attentes vis-à-vis des mesures d'accompagnement du LEx.

Appréciation générale

La Cour relève principalement que les mesures infrastructurelles d'accompagnement du LEx peinent à être mises en service. Les retards constatés s'expliquent principalement par un manque de maturité (conception et faisabilité) des mesures planifiées ainsi que par une insuffisance des ressources non-financières. De plus, les plans de mobilité employeurs sont encore trop peu déployés. A contrario, les services de mobilité sont mis en place, avec une croissance d'utilisation continue.

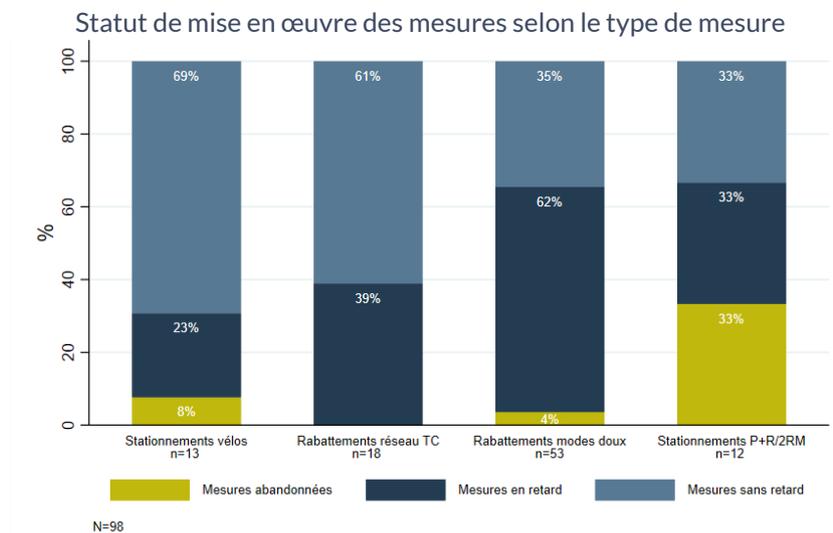
Pour les mesures d'accompagnement du LEx déjà en service, la Cour constate que les nouvelles lignes de rabattements en transports collectifs vers une gare du LEx sont bien utilisées. À l'inverse, les vélostations et certains P+R dans des gares du LEx sont peu fréquentés. Des demandes d'amélioration portent essentiellement sur les rabattements et transports collectifs, ainsi que sur la création des pistes et voies cyclables. Les demandes de diminution des tarifs des stationnements P+R qui sont localisés au centre-ville sont en contradiction avec l'action 10 du plan d'action du stationnement 2020-2025 qui vise à « adapter l'offre P+R à l'évolution urbaine » en « maîtrisant le stationnement pendulaire dans les secteurs bien desservis par les transports collectifs et développer les parcs-relais P+R à une échelle régionale et transfrontalière ».



Principaux constats

Des mesures infrastructurelles dont les retards s'expliquent par un manque de maturité des mesures planifiées et une insuffisance des ressources non-financières

La Cour constate que plus de la moitié des 98 mesures infrastructurelles d'accompagnement du LEx sont soit en retard (49%), soit abandonnées (7%). Le retard moyen de ces mesures est de 41.2 mois. Les mesures de rabattements en modes doux et les stationnements P+R sont concernés en premier lieu. Les mesures en retard représentent les $\frac{3}{4}$ du montant estimé des investissements planifiés (soit 599 millions F sur 800 millions F, pour les 85 mesures infrastructurelles dont la Cour connaît le coût). Quant aux 38 mesures déjà mises en service, leurs coûts globaux sont en augmentation de 30% par rapport à la planification initiale.



Source et analyse : Cour des comptes, 2023

Les principaux déterminants des retards constatés pendant la mise en œuvre des mesures infrastructurelles sont avant tout un manque de maturité des projets lors de leur planification, une insuffisance des ressources non-financières et le cofinancement fédéral. Une analyse statistique réalisée par la Cour a permis de montrer que :

- une mesure avec une qualité (maturité) de la planification moyenne affiche un retard de 8.7 mois par rapport à une mesure dont la planification est de bonne qualité ;
- une mesure partiellement sous-dotée en ressources non-financières affiche un retard de 27.7 mois par rapport à une mesure suffisamment dotée en ressources non-financières ;
- une mesure sans un cofinancement fédéral affiche un retard de 14.4 mois par rapport à une mesure cofinancée.

Une dynamique positive des services de mobilité

La Cour relève que de nouveaux services de mobilité ont été mis en place au sein du canton de Genève. Les vélos en libre-service, l'autopartage et le covoiturage rencontrent un succès encourageant. Le déploiement et le renforcement des services de mobilité

participent également au changement de comportement en faveur d'une mobilité plus durable.

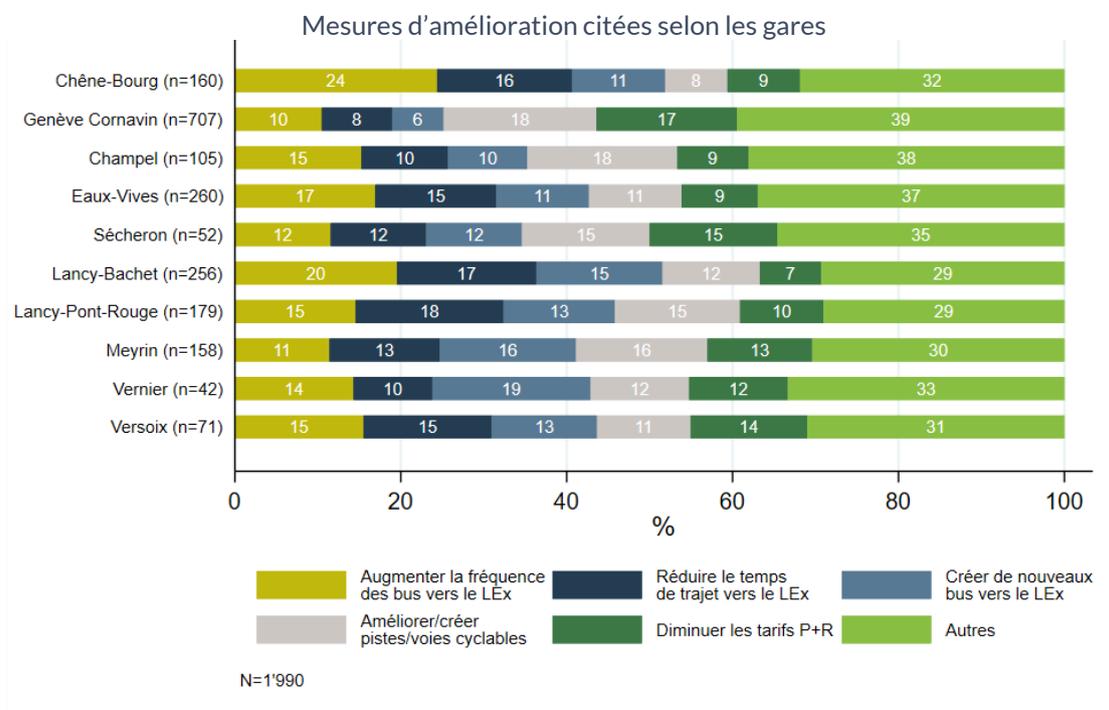
Des plans de mobilité pertinents, mais encore peu déployés

Les plans de mobilité employeurs, qui représentent un levier essentiel en faveur du report modal, sont encore trop peu développés tant par les entités publiques (pour lesquelles il y a de plus une obligation réglementaire, art.3 al.2 RPMob, H 1 21.03 et un devoir d'exemplarité) que par les entreprises privées. Ces plans de mobilité employeurs visent notamment à maîtriser le stationnement à destination afin de limiter l'utilisation du TIM par les collaborateurs et représentent donc un outil important en faveur du report modal.

Des demandes d'amélioration ciblées sur les rabattements en transports collectifs et les voies cyclables

Parmi les demandes relatives aux mesures d'accompagnement du LEx que les usagers et non-usagers considèrent comme prioritaires, certaines ne sont actuellement pas satisfaites dans toutes les gares, notamment :

- de nouvelles lignes de transports collectifs sont attendues dans les gares de Meyrin et Vernier ;
- une amélioration et la création de pistes et voies cyclables sont souhaitées, notamment en direction des gares de Champel, de Cornavin et de Sécheron ;



Source : Enquête EPFL panel lémanique mobilité – Les usages des mesures d'accompagnement du LEx
Analyse : Cour des comptes, 2023



Axes d'amélioration proposés

Améliorer le degré de maturité de la planification des mesures et de leur dispositif de mise en œuvre

La Cour recommande à l'office cantonal des transports (OCT) d'améliorer le degré de maturité (conception et faisabilité) de la planification de ses mesures, ainsi que de leur dispositif de mise en œuvre. Cela passe notamment par des exigences en fonction de l'horizon de réalisation, des coûts associés et des maîtres d'ouvrage responsables de leur mise en œuvre.

Renforcer l'accompagnement des services de l'État, des communes et des EPA pour réaliser les plans de mobilité dans le secteur public

La Cour recommande à l'OCT de renforcer son accompagnement des services de l'État, des communes et des établissements publics autonomes (EPA) pour mettre en œuvre leur plan de mobilité respectif. Cet accompagnement pourrait couvrir la réalisation d'un diagnostic sur les modes de déplacement des collaborateurs, la réduction des places de stationnement disponibles, ainsi que les propositions de solutions de déplacements adaptées. Une clarification des tâches entre l'OCT et les transports publics genevois (TPG) doit être opérée.

Prioriser la réalisation des voies vertes et pistes cyclables en retard

Parmi les différentes mesures d'accompagnement du LEx en retard, la Cour recommande à l'OCT, en collaboration avec l'office de l'urbanisme (OU), de prioriser la mise en œuvre des voies vertes et pistes cyclables. Il s'agit des mesures les plus demandées par les usagers du LEx et qui ont en moyenne le plus de retard. Selon les enseignements de l'enquête panel lémanique de l'EPFL, il s'agirait de concentrer les ressources sur les gares de Cornavin, Champel et Sécheron.

Coordonner avec les autorités françaises le développement et la tarification des parkings P+R en amont du cœur d'agglomération

La Cour recommande à l'OCT, en collaboration avec la direction du projet d'agglomération (DPA), de coordonner avec les autorités françaises le développement, l'exploitation et la tarification des parkings P+R à la périphérie de l'agglomération du Grand Genève. Cela permettra de renforcer la mise en œuvre de l'action 10 du plan d'actions du stationnement 2020-2025 qui prévoit d'adapter l'offre P+R à l'évolution urbaine en développant les P+R à une échelle régionale et transfrontalière.

Tableau récapitulatif des recommandations

Recommandations :	8	Niveau de priorité ⁵ :	
- Acceptées :	8	Très élevée	2
		Élevée	4
- Refusées :	-	Moyenne	2
		Faible	-

Les huit recommandations adressées aux audités, ont été acceptées.

No	Recommandation / Action	Priorité	Responsable	Délai
1	Améliorer le degré de maturité de la planification des mesures et de leur dispositif de mise en œuvre	Très élevée	OCT	fin 2024
2	Introduire un système d'alerte pour les mesures majeures en retard ou présentant un surcoût important	Élevée	OCT	fin 2024
3	Renforcer l'accompagnement des services de l'État, des communes et des EPA pour réaliser les plans de mobilité dans le secteur public	Très élevée	OCT	fin 2024
4	Développer des mesures incitatives pour développer les plans de mobilité des entreprises privées	Élevée	OCT	fin 2025
5	Sensibiliser les institutions culturelles et sportives pour développer des offres avec les transports collectifs	Moyenne	OCT	fin 2024
6	Prioriser la réalisation des voies/pistes cyclables en retard	Élevée	OCT et OU	fin 2029
7	Tenir compte des demandes exprimées par les non-usagers dans les travaux de planification (rapport d'étape du contrat de prestation) des lignes des transports collectifs	Moyenne	OCT	fin 2024
8	Coordonner avec les autorités françaises le développement et la tarification des parkings P+R en amont du cœur d'agglomération	Élevée	DPA et OCT	fin 2025

⁵ Le niveau de priorité est déterminé par la Cour des comptes en lien direct avec l'appréciation des risques et en fonction de l'impact positif de la recommandation sur l'amélioration de la performance des processus et les risques à couvrir. Le niveau de priorité de chacune des recommandations est explicité dans le chapitre 6 lors de la présentation desdites recommandations.



Cour des comptes

République et canton de Genève

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



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

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

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

Cour des comptes

Route de Chêne 54, 1208 Genève | 022 388 77 90

info@cdc-ge.ch | www.cdc-ge.ch