

COUR DES COMPTES

RAPPORT N°141

OCTOBRE 2018

AUDIT DE LÉGALITÉ ET DE GESTION

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

ÉTAT DE GENÈVE

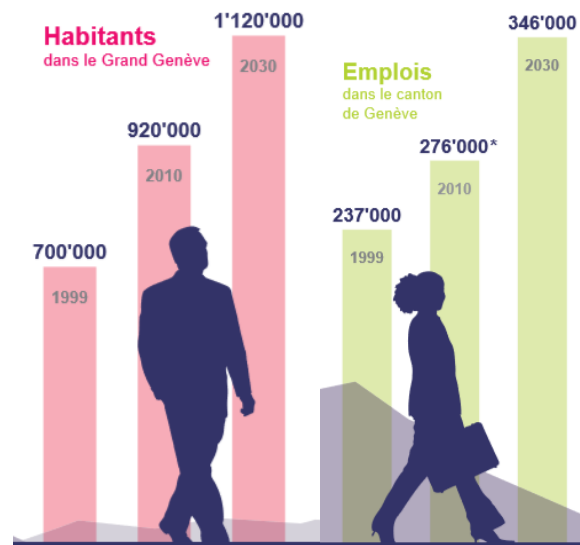
SYNTHÈSE

Le contexte général

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

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

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



La problématique et les enjeux

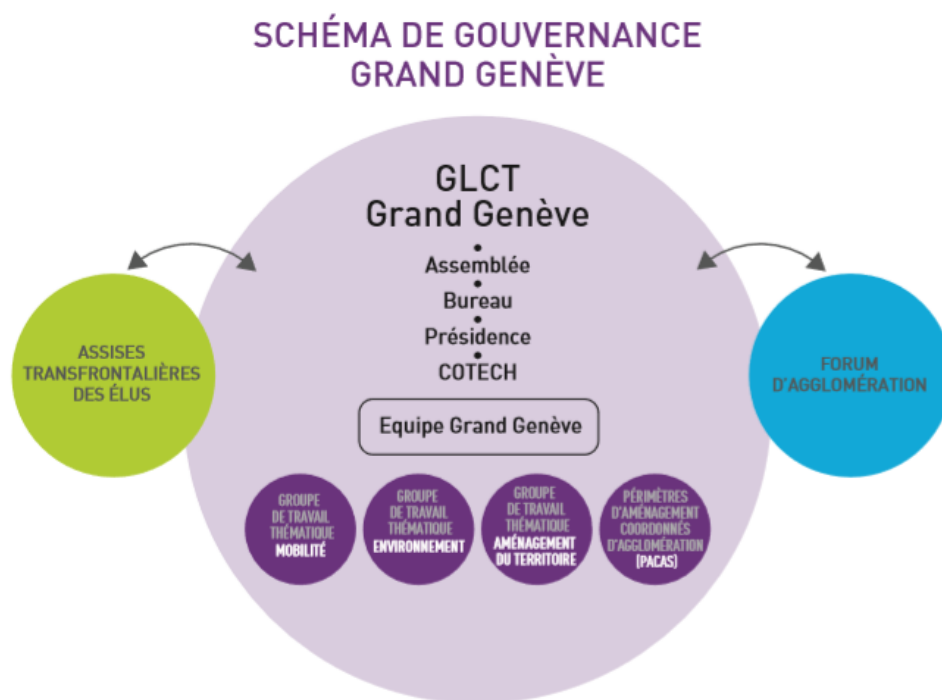
L'ampleur des enjeux de développement de lignes transfrontalières de tramway tant stratégiques, politiques qu'opérationnels est évidente. Le montant des investissements est quant à lui très élevé, ce qui rend primordiale la participation financière de la Confédération. Le nombre important d'acteurs concernés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

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

Les éléments relevés par la Cour

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

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



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

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

Cependant, la Cour considère que le canton et plus largement l'agglomération du Grand Genève doivent se donner les moyens de mettre en œuvre les mesures du programme d'agglomération tel que prévu. Cela concerne notamment le développement des lignes transfrontalières de tramway. En effet, comme relevé par la Confédération, le taux de réalisation de ces projets est très faible. À ce jour, 310 millions F de cofinancement fédéral sont encore à recevoir dans le cadre de la réalisation des mesures du PA1 et du PA2.

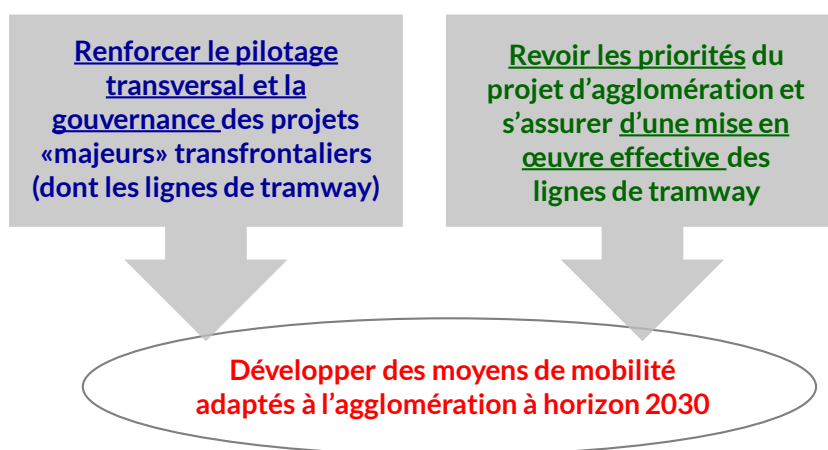


De même, la Cour constate que le pilotage des mesures les plus critiques, comme les lignes transfrontalières de tramway, est insuffisant dans sa dimension transfrontalière. En effet, étant donné les imbrications territoriales et stratégiques de ces différents projets, toutes les parties prenantes de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

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

Les axes d'amélioration proposés par la Cour

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

