

Date de dépôt : 19 juillet 2019

Rapport du Conseil d'Etat

au Grand Conseil sur la motion de M^mes et MM. François Lance, Anne Marie von Arx-Vernon, Jean-Luc Forni, Delphine Bachmann, Jacques Blondin, Claude Bocquet, Patricia Bidaux, Guy Mettan, Christina Meissner, Olivier Cerutti, Jean-Marc Guinchard, Vincent Maitre, Mathias Buschbeck, Yves de Matteis, Jean Rossiaud, François Lefort, Yvan Rochat, Philippe Poget, David Martin, Pierre Eckert, Isabelle Pasquier, Marjorie de Chastonay, Thomas Wenger, Grégoire Carasso, Jean-Charles Rielle, Marion Sobanek, Emmanuel Deonna : pour accélérer la concrétisation des mesures des projets d'agglomération 1, 2 et 3

Mesdames et
Messieurs les députés,

En date du 25 janvier 2019, le Grand Conseil a renvoyé au Conseil d'Etat une motion qui a la teneur suivante :

Le Grand Conseil de la République et canton de Genève considérant :

- la communauté de destin que partagent l'ensemble des habitants de la région;*
- la nécessité de préserver et de renforcer la coopération des acteurs franco-valdo-genevois;*
- les projets d'agglomération (PA1, PA2 et PA3) qui portent une vision politique et une série de projets pour l'agglomération franco-valdo-genevoise, notamment dans des domaines aussi essentiels que la mobilité, l'aménagement du territoire et l'environnement;*
- la nécessité de mettre en service les projets d'agglomération 1 et 2 avant la fin 2025 sous peine de perdre la subvention fédérale (extinction du fonds d'infrastructures);*
- la nécessité de démarrer les travaux du projet d'agglomération 3 avant la fin 2025 sous peine de perdre la subvention fédérale;*

- *les leçons à tirer suite à la baisse des subventions fédérales en faveur du projet d'agglomération 3 (104 millions de francs, contre respectivement 186 et 204 millions en faveur du PA2 et du PA3);*
- *le retard dans la réalisation des projets du Grand Genève des PA1 et PA2 qui a eu pour conséquence de perdre 15 millions de francs de subvention fédérale dans le cadre du PA3 (baisse du taux de financement de 40 % à 35 %);*
- *la nécessité de tout mettre en œuvre dans le cadre du quatrième projet d'agglomération afin d'avoir gain de cause sur les objets recalés de la troisième génération,*

invite le Conseil d'Etat

- *à transmettre au Grand Conseil une feuille de route sur l'état d'avancement des études et des travaux de mise en œuvre des mesures liées aux projets d'agglomération 1, 2 et 3, cofinancées par la Confédération et votées par le Grand Conseil (H 1 70);*
- *à accélérer, durant la législature, la concrétisation des mesures prévues dans les projets d'agglomération (PA1, PA2 et PA3);*
- *à tout mettre en œuvre, dans le cadre des travaux sur le quatrième projet d'agglomération, pour avoir gain de cause sur les objets recalés de la troisième génération.*

RÉPONSE DU CONSEIL D'ÉTAT

Le programme suisse des agglomérations

Le programme suisse des agglomérations a été lancé en 2003 par la Confédération. Il vise à un développement coordonné de l'urbanisation et des transports au sein des territoires que constituent les agglomérations.

Concrètement, ce programme se traduit à travers des appels à projets, tous les 4 ans, dans lesquels Confédération et agglomérations s'engagent à mettre en œuvre des mesures d'urbanisation, de transport et d'aménagement paysager, en contrepartie d'un financement fédéral de certaines mesures de transport.

Chaque projet d'agglomération se caractérise par :

- une vision d'avenir assurant la coordination à long terme des objectifs dans les différents domaines;
- une stratégie définissant les différentes étapes permettant d'atteindre ces objectifs;
- des mesures ou des projets à réaliser dans les 4 à 5 ans.

Le Grand Genève a répondu aux appels à projets lancés respectivement en 2007, 2012 et 2016 (Projets d'agglomération 1, 2 et 3) et a obtenu un financement fédéral total d'environ 500 millions de francs, dont 365 millions de francs sur le périmètre du canton de Genève.

Un financement fédéral conditionné à la réalisation des mesures

Le financement fédéral de certaines infrastructures de transport prévu par le mécanisme des Projets d'agglomération est doublement lié à la réalisation des mesures proposées.

En premier lieu, le niveau de réalisation des mesures d'urbanisation, de transport et paysagères conventionnées avec la Confédération, dans le cadre des accords sur les prestations des différentes générations de projet, influe directement sur le taux de financement accordé par la Confédération. A titre d'exemple, les Projets d'agglomération 1 et 2 avaient reçu un taux de financement fédéral de 40 %; lors de son évaluation initiale par le Conseil fédéral, le Projet d'agglomération 3 a reçu un taux de financement de 35 %. Cette baisse est directement liée au niveau de réalisation des Projets d'agglomération précédents.

Ensuite, les mesures de transport financées par la Confédération doivent se réaliser dans un calendrier déterminé sous peine d'un fort risque de perte du financement fédéral alloué :

- mesures cofinancées des Projets d'agglomération 1 et 2 : **mise en service** avant la fin 2025¹;
- mesures cofinancées du Projet d'agglomération 3 : **début des travaux** avant la fin 2025.

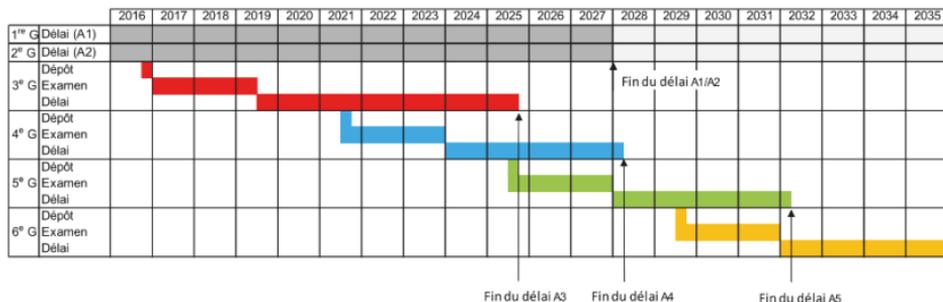


Figure 1 : Périodes prévues pour les Projets d'agglomération ainsi que pour le délai d'exécution (source : projet de directives fédérales du Projet d'agglomération 4)

Résultats finaux de l'évaluation du Projet d'agglomération 3

Lors de son évaluation initiale par l'Office fédéral du développement territorial, le Projet d'agglomération 3 Grand Genève a reçu un taux de cofinancement de 35 % pour un nombre de projets de transport éligibles à un cofinancement fédéral réduit, représentant au total 38,8 millions de francs de financement fédéral.

Le Conseil d'Etat s'est alors fortement mobilisé pour améliorer ce mauvais résultat. En septembre 2018, le Conseil fédéral a publié le rapport d'évaluation définitif du Projet d'agglomération 3 Grand Genève. Dans ce cadre, trois projets majeurs pour Genève et son agglomération ont été réintroduits pour un financement fédéral, portant le total de la subvention fédérale à près de 104 millions de francs :

- le Tram Nations – Grand-Saconnex (P47);
- la phase 2 de la place de Carantec;
- le bus à haut niveau de service entre Genève et Vernier.

¹ Ce délai découle de l'extinction du Fonds d'infrastructure qui finance les PA1 et PA2 prévus pour fin 2027. Il convient de prévoir deux années après la mise en service pour réaliser l'ensemble des procédures de parfait achèvement permettant de capter tout le financement fédéral prévu, ce qui nous amène à fin 2025.

L'examen du dossier par les Chambres fédérales, qui a débuté début 2019 nous laisse par ailleurs à penser, avec une très forte probabilité, que le taux de cofinancement fédéral du Projet d'agglomération 3 Grand Genève sera remonté de 35 % à 40 %, augmentant la contribution fédérale d'environ 15 millions de francs, pour la porter à près de 120 millions de francs. Ce résultat devrait être confirmé dans le cadre du vote final de l'Assemblée lors de la session d'automne 2019.

Si, au final, le résultat du Projet d'agglomération 3 Grand Genève s'avère satisfaisant, les enjeux de réalisation des mesures dans un agenda contraint ne doivent pas être sous-estimés.

Financement cantonal des mesures du Projet d'agglomération

Le principe de financement cantonal des mesures des différentes générations du Projet d'agglomération est assuré par plusieurs bases légales :

- la loi sur le réseau des transports publics (H 1 50) assure le financement des infrastructures de tramway et de bus à haut niveau de service, toute génération de projet confondue;
- en complément, chaque génération de projet d'agglomération donne lieu à l'élaboration d'une base légale spécifique venant assurer le financement des autres mesures de transport et paysagère, à savoir :
 - pour le Projet d'agglomération 1, la loi sur les infrastructures de transport issues du projet d'agglomération franco-valdo-genevois (LITAgglo) – H 1 70 (investissement concernant les mesures du Projet d'agglomération 1, hors route des Nations : 149,6 MF HT 2005);
 - pour le Projet d'agglomération 2, la loi ouvrant des crédits d'étude et d'investissement de 187 970 000 F et un crédit au titre de subvention cantonale d'investissement de 82 640 000 F relatifs à la mise en œuvre du projet d'agglomération de deuxième génération (PA2) – L 11863;
 - pour le Projet d'agglomération 3, le Conseil d'Etat déposera à l'été 2019, un projet de loi de financement évalué à 220 millions de francs d'investissement et 25 millions de francs de subvention cantonale à l'investissement.

Quelques mesures peuvent donner lieu à l'élaboration de bases légales ad hoc pour des raisons de planning de réalisation ou de cohérence de projet (par exemple la loi ouvrant un crédit d'investissement de 24 800 000 F pour la requalification de la route de Suisse à Versoix – L 11691).

Moyens humains nécessaires pour réaliser les mesures des Projets d'agglomération

La concrétisation des quelque 250 mesures des Projets d'agglomération 1, 2 et 3 à réaliser sur le périmètre du canton de Genève nécessite par ailleurs de doter les offices cantonaux concernés (office de l'urbanisme, offices cantonaux des transports, du génie civil, de l'environnement, de l'agriculture et de la nature, du paysage et des forêts, de l'eau, du logement et de la planification foncière et le service des affaires extérieures et fédérales) des moyens humains nécessaires.

Pour l'année 2019, le Conseil d'Etat a ainsi doté prioritairement l'office cantonal des transports et l'office de l'urbanisme de postes supplémentaires. Ces renforts devront se poursuivre pour les années 2020 et 2021.

Mise en place d'un pilotage du programme d'agglomération

Le Conseil d'Etat a par ailleurs adopté en mai 2018 le manuel de programme du Projet d'agglomération qui met en place un pilotage des mesures genevoises des différentes générations de projet sous la responsabilité de la délégation du Conseil d'Etat au transport, à l'aménagement et au transfrontalier. Ce pilotage permet en particulier d'assurer une programmation pluriannuelle des mesures et d'anticiper les besoins en ressource pour les différentes directions de l'Etat.

Réponses aux invites

S'agissant de la première invite, le Conseil d'Etat remettra annuellement au Grand Conseil un rapport d'avancement relatif à la mise en œuvre des mesures liées aux Projets d'agglomération 1, 2 et 3 en s'appuyant sur les lois finançant ces mesures, en particulier, les lois H 1 50, H 1 70, 11863 et la future loi finançant les mesures du Projet d'agglomération 3.

S'agissant de la deuxième invite, le Conseil d'Etat a pris les mesures nécessaires à l'accélération de la réalisation des mesures, en particulier :

- en mettant en place un pilotage du programme d'agglomération;
- en dotant les directions et offices concernés des moyens humains qui leur sont nécessaires pour réaliser les mesures des Projets d'agglomération;
- en anticipant au mieux le dépôt des bases légales nécessaires au financement de ces mesures. L'adoption de ces bases légales étant de la compétence du Grand Conseil.

S'agissant de la troisième invite, le Conseil d'Etat considère que l'évolution, ces derniers mois, de l'évaluation du Projet d'agglomération 3 Grand Genève a permis d'avoir gain de cause pour assurer un financement fédéral adéquat des objets prioritaires. Par ailleurs, le Projet d'agglomération de quatrième génération, qui sera validé en juin 2021, portera sur des mesures plus matures.

Au bénéfice de ces explications, le Conseil d'Etat vous invite, Mesdames et Messieurs les Députés, à prendre acte du présent rapport.

AU NOM DU CONSEIL D'ÉTAT

La chancelière :
Michèle RIGHETTI

Le président :
Antonio HODGERS