Chambre régionale des comptes
Auvergne-Rhône-Alpes

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

PÔLE MÉTROPOLITAIN DU GENEVOIS FRANÇAIS

(Département de la Haute-Savoie)

Audit de performance sur la mise en œuvre des mesures d'accompagnement du Léman Express

Exercices 2017 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés, a été délibéré par la chambre le 15 septembre 2023.

124-126 boulevard Vivier Merle - CS 23624 - 69503 LYON cedex 03 - T +33 4 72 60 12 12 - auvergnerhonealpes@ccomptes.fr

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE 2
RECOMMANDATIONS 4
INTRODUCTION 5
1 PRÉSENTATION DU PÔLE MÉTROPOLITAIN 7
1.1 Le territoire 7
1.2 Organisation et fonctionnement 10
2 L'EXERCICE DES COMPÉTENCES 12
2.1 Le cadre juridique 12
2.2 La coopération transfrontalière 13
2.3 L'aménagement du territoire 15
2.4 La mobilité 16
2.4.1 Une priorité politique 16
2.4.2 La prise de compétences opérationnelles 19
2.4.3 Vers une AOM unique à l'échelle métropolitaine 21
3 LES ASPECTS FINANCIERS 24
3.1 Les ressources du pôle métropolitain 24
3.2 L'évolution du résultat 25
ANNEXES 29

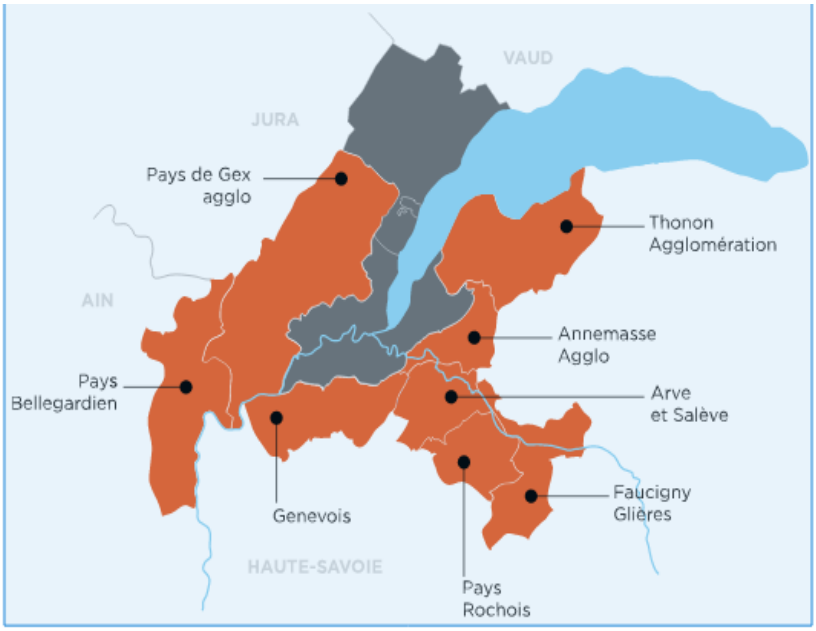
SYNTHÈSE

Le Grand Genève constitue la deuxième métropole de la région Auvergne Rhône-Alpes après Lyon et la deuxième force économique de Suisse, après Zurich. La partie française du Grand Genève, dénommée le « Genevois français », comptait 434 582 habitants en 2022, répartis sur 117 communes. Ce territoire connait la plus forte croissance démographique de France métropolitaine avec une augmentation de 65 % en un peu plus de 30 ans. Le genevois français compte 119 000 emplois, mais héberge plus de 91 000 travailleurs frontaliers, ce derniers représentant plus de 45 % des actifs.

Le Pôle métropolitain du Genevois français, créé le 26 avril 2017, a vocation à structurer la partie française de l'agglomération genevoise, qu'il représente au sein des instances du Grand Genève.

Le Pôle métropolitain comprend aujourd'hui huit établissements publics de coopération (EPCI) membres. Deux sont situés dans le département de l'Ain : la communauté d'agglomération du Pays de Gex et la communauté de communes du Pays Bellegardien. Les six autres sont situés en Haute-Savoie : les communautés d'agglomération d'Annemasse Les Voirons et de Thonon Agglomération ainsi que les communautés de communes Arve et Salève, Faucigny Glières, du Genevois et du Pays Rochois.

Les intercommunalités membres du Pôle métropolitain

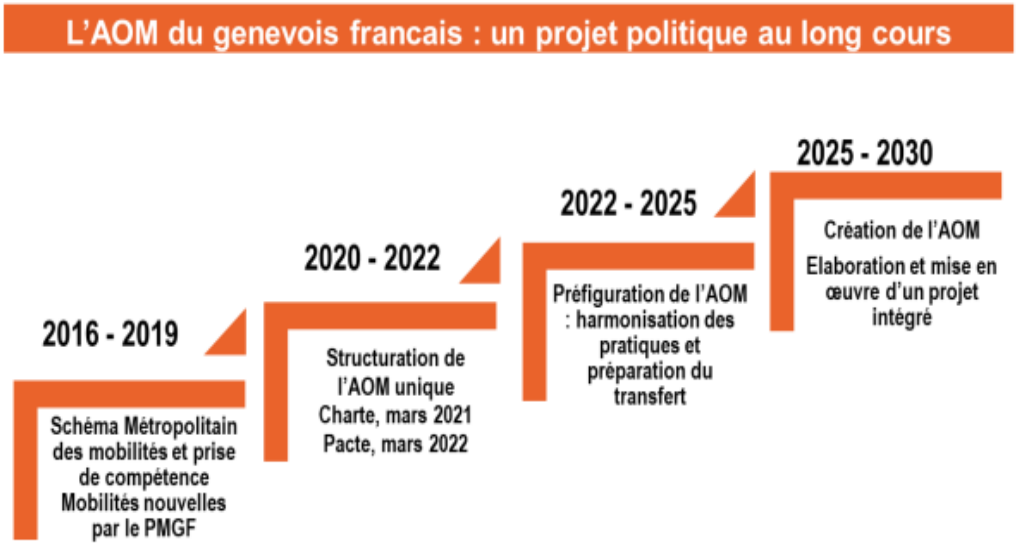


Espace de coopération visant à construire une dynamique métropolitaine, le Pôle métropolitain est compétent dans cinq domaines : la coopération transfrontalière, la mobilité, l'aménagement du territoire, la transition énergétique et le développement durable, ainsi que le développement économique et l'attractivité du territoire.

La mobilité est le seul secteur pour lequel le Pôle métropolitain dispose à ce jour d'une compétence opérationnelle. Compte tenu des enjeux qui s'y attachent, la mobilité constitue la priorité politique de l'établissement. Le Pôle métropolitain est ainsi autorité organisatrice (AOM) des mobilités nouvelles (autopartage et covoiturage) depuis 2018 et le dernier plan de mandat vise la mise en place d'une AOM unique à l'échelle métropolitaine.

Tenant compte des disparités territoriales et des niveaux de maturité différents de ses membres en matière d'organisation de la compétence mobilité, l'accord politique qui se dessine en matière d'AOM unique repose sur le principe d'une intégration progressive. À ce jour, seules la communauté de communes du Genevois et la communauté d'agglomération d'Annemasse ont exprimé le souhait de transférer au pôle métropolitain, à court terme, leur compétence d'AOM.

Cette stratégie d'intégration progressive ne doit pas détourner les EPCI du Genevois français de l'objectif fixé dans la feuille de route politique du mandat 2020-2026 de mise en place d'une AOM unique métropolitaine. Cet objectif devrait permettre une plus grande efficacité de l'offre, une meilleure lisibilité pour les usagers et une plus forte mobilisation financière.



RECOMMANDATIONS

Recommandation n°1 : Mettre en conformité avec la loi l'exercice de la compétence AOM.

Recommandation n°2 : Poursuivre les démarches en vue de parvenir à terme une AOM unique sur le territoire du Genevois français conformément au projet de mandat.

INTRODUCTION

Rappel de la procédure

Monsieur Christian DUPESSEY, président du Pôle Métropolitain du Genevois Français et Monsieur Jean DENAIS, ancien ordonnateur, ont été informés de l'ouverture du contrôle par courrier en date du 11 avril 2022.

L'entretien de fin de contrôle prévu par l'article L. 243-1 alinéa 1 du Code des juridictions financières a eu lieu avec Monsieur DUPESSEY le 6 juin 2023 et avec Monsieur DENAIS le 7 juin 2023.

Le rapport d'observations provisoires, délibéré le 9 juin 2023, a été adressé le 23 juin 2023 à Monsieur DUPESSEY, ordonnateur en fonctions, ainsi qu'à Monsieur DENAIS, précédent ordonnateur.

Les réponses adressées suite à communication de ces observations provisoires ont été examinées par la chambre.

La chambre, lors de sa séance du 15 septembre 2023, a arrêté les observations définitives reproduites ci-après.

Le précédent rapport de la chambre sur le Pôle métropolitain du genevois français, publié en 2018, portait sur les exercices 2010 à 2016. La chambre avait formulé quatre recommandations portant sur l'adaptation des ressources de l'établissement à ses besoins, sur la qualité de l'information financière, la fiabilité des comptes ainsi que la maitrise de l'évolution des charges de personnel.

Le présent contrôle s'inscrivant dans le cadre d'une enquête sur les mesures d'accompagnement du Léman Express, ces recommandations ne font pas l'objet d'un suivi particulier. Néanmoins les questions de l'adaptation des ressources et de la maitrise de la masse salariale sont abordées dans la partie financière.

Présentation du contrôle

Ce contrôle s'inscrit dans le cadre d'une enquête commune avec la Cour des comptes de la République du canton de Genève et la Cour des comptes du canton de Vaud sur le thème la mobilité transfrontalière.

Territoire parmi les plus dynamiques d'Europe, le Genevois français accueille 425 000 habitants au sein de la métropole transfrontalière du Grand Genève qui compte plus d'un million d'habitants. Le rythme de développement du territoire génère d'importants volumes de déplacements transfrontaliers. Le Léman Express (LEX) mis en service en décembre 2019 constitue une nouvelle offre de transport par rail structurante qui relie 45 gares, dont 22 en France, sur 230 km de lignes (cf. réseau du LEX en annexe).

L'enquête consiste en un audit de performance sur la mise en œuvre et l'utilisation des mesures de mobilité destinées à favoriser le report modal vers le Léman Express. La mise en service de ce nouveau réseau ferroviaire s'est en effet accompagnée de mesures visant à faciliter l'accès des usagers aux gares du réseau et favoriser l'utilisation de moyens de transport alternatifs à la voiture individuelle, en rabattement vers le LEX (aménagement de pôles d'échanges multimodaux et de parkings relais ; développement des modes doux ; renforcement des transports en commun- bus et tramways). Ces actions au profit de la mobilité, appelées « mesures d'accompagnement » sont formalisées dans plusieurs documents : la feuille de route

transfrontalière 2019-2023 sur les mesures d'accompagnement du Léman Express[1] et les projets d'agglomérations[2] du Grand Genève.

Selon une méthode d'audit partagée (cf. annexe), chaque institution de contrôle a identifié sur son périmètre les mesures qui étaient susceptibles de favoriser l'accès des usagers aux infrastructures du Léman Express et a procédé au contrôle des organismes relevant de sa compétence, concernés par la mise en œuvre de ces mesures.

Côté français, le périmètre de l'enquête a été limité au Genevois français qui, outre le fait qu'il correspond à une entité institutionnelle (le Pôle métropolitain du Genevois français), concentre les déplacements transfrontaliers les plus importants[3].

Pour évaluer les 41 mesures identifiées sur le périmètre français (cf. annexe), la chambre régionale des comptes d'Auvergne-Rhône-Alpes a contrôlé les huit établissements de coopération intercommunale (EPCI) du Genevois français ainsi que le Pôle métropolitain et la Région Auvergne-Rhône-Alpes[4]. Chacun de ces contrôles a donné lieu à un rapport d'observations. Les résultats globaux de l'enquête franco-suisse font l'objet d'une synthèse commune aux trois institutions de contrôle.

Si le Pôle métropolitain n'est pas maitre d'ouvrage des mesures d'accompagnement du LEX**,** il joue un rôle important en matière de mobilité sur le territoire du Genevois français, en particulier s'agissant de la mobilité transfrontalière. Après une présentation des enjeux territoriaux et de la structure particulière que constitue le Pôle métropolitain, le rapport s'intéresse à l'exercice de ses compétences et aux aspects financiers de son fonctionnement.

[1] Établie par le groupe de travail thématique (GTT) mobilité du GCLT Grand Genève.

[2] Actuellement l'agglomération a signé trois accords sur les prestations relatifs aux PA1 (2009), PA2 (2014) et PA3 (2019).

[3] Les gares LEX au-delà de Bonneville, La Roche sur Foron et Thonon-les-Bains ne font ainsi pas partie du périmètre retenu.

[4] Ces organismes sont en effet maitres d'ouvrages des mesures d'accompagnement et /ou détiennent la compétence d'autorité organisatrice de la mobilité. Le syndicat intercommunal d'aménagement du Chablais (SIAC) ne fait ainsi pas partie des entités contrôlées.

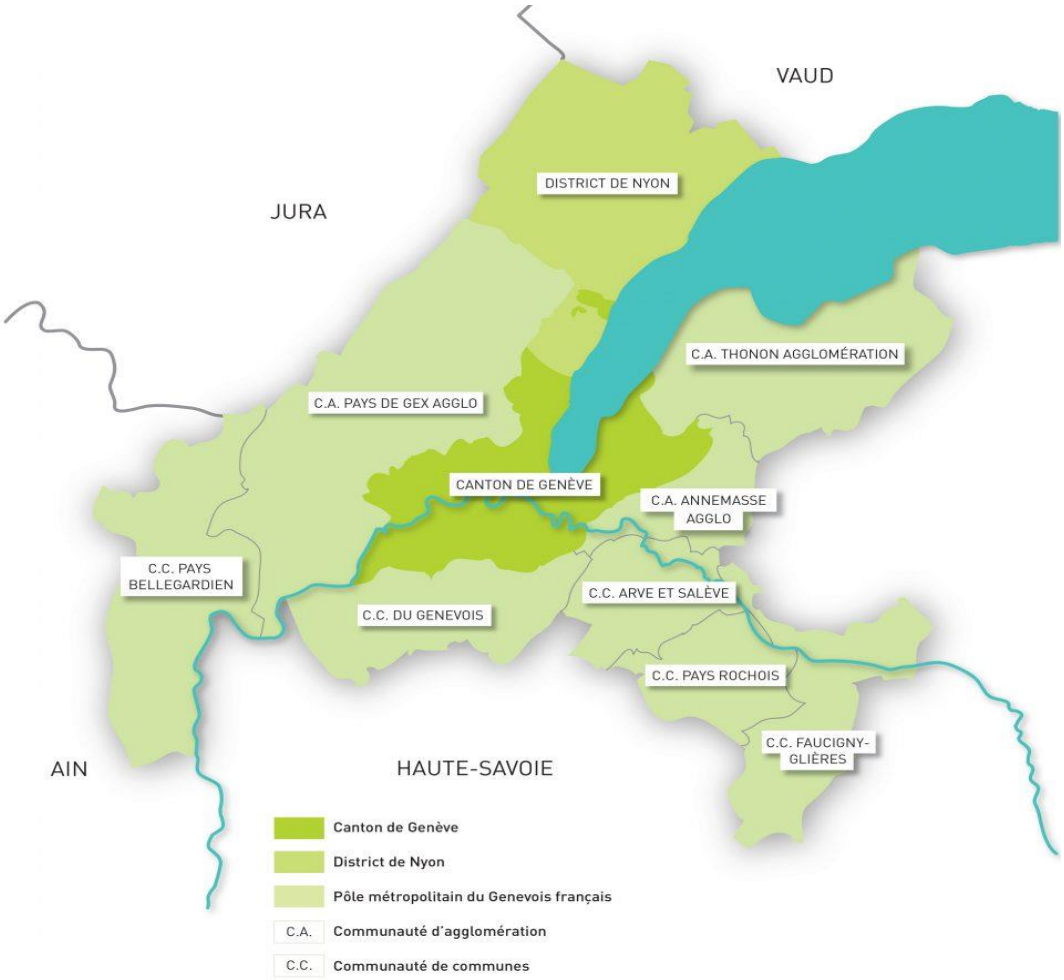
1 PRÉSENTATION DU PÔLE MÉTROPOLITAIN

Le pôle métropolitain a vocation à fédérer les différentes collectivités et leurs groupements, concernés par les problématiques d'aménagement de la partie française de l'agglomération du Grand Genève.

1.1 Le territoire

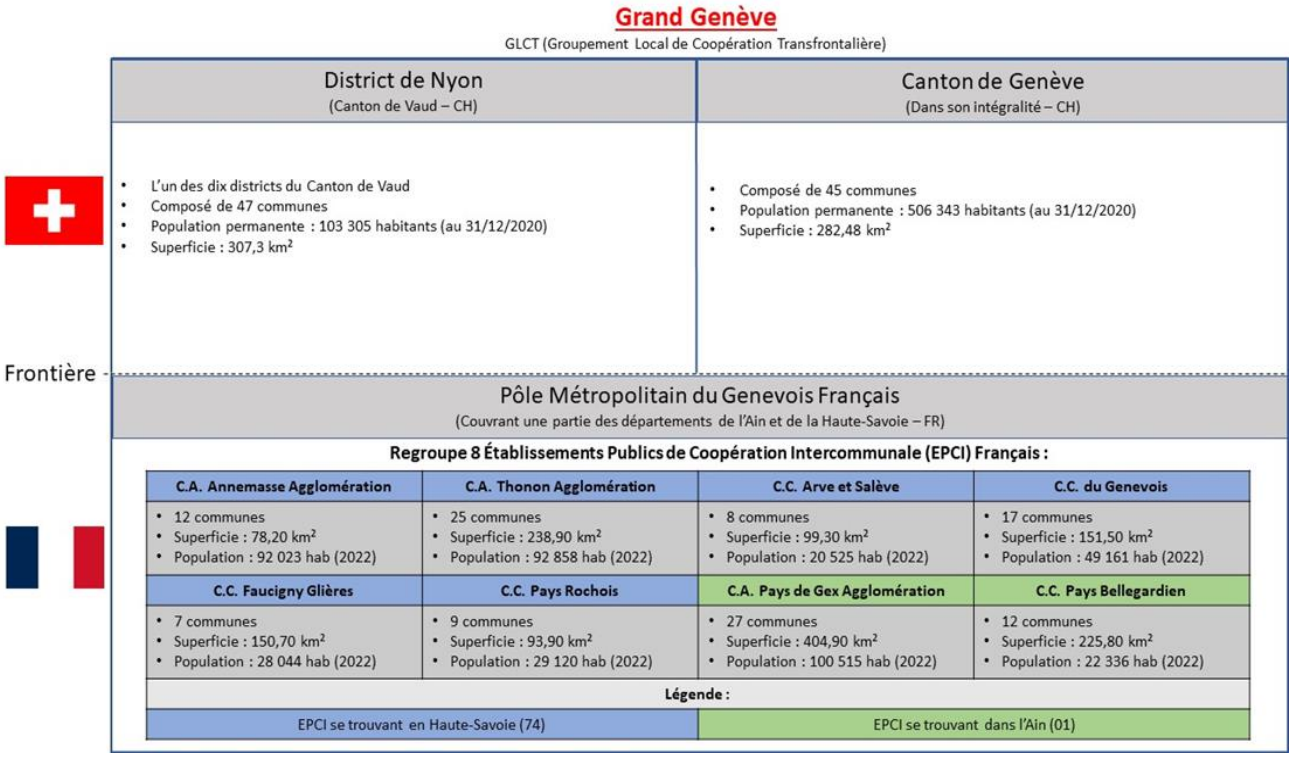
Le Grand Genève, réparti sur deux pays, deux cantons suisses et deux départements français, s'étend sur 2 000 km². Cette agglomération transfrontalière comprend 209 communes françaises et suisses et rassemble près d'un million d'habitants. Avec plus de 500 000 emplois, le territoire connait un fort dynamisme économique, ainsi qu'une croissance démographique soutenue (taux de croissance démographique annuel moyen de 2.1 % sur les dix dernières années).

Carte n° 1 : Le territoire du Grand Genève



Source : Pôle Métropolitain du Genevois Français

Schéma n° 1 : La composition territoriale du Grand Genève



Source : CRC ARA

La partie française du Grand Genève, dénommée le « Genevois français », comptait 434 582 habitants en 2022, répartis sur 117 communes et un territoire de 1 400 km^2 La densité de population (près de 320 habitants/km²) est trois fois supérieure à celle de la France (106 hab/km²) et à celle de la région Auvergne-Rhône-Alpes (116 hab/km²).

Ce territoire connait la plus forte croissance démographique de France métropolitaine avec une augmentation de 65 % en un peu plus de 30 ans.

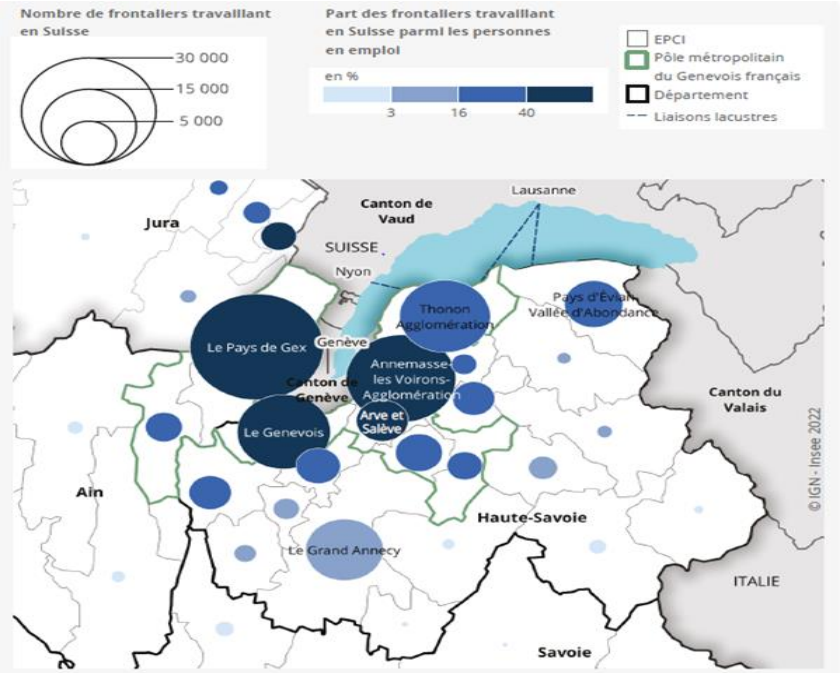
Le revenu disponible médian par unité de consommation des habitants du Genevois français (29 936 € en 2019) se situe nettement au-dessus des niveaux départemental (26 540 €), régional (22 610 €) et national (21930 €).

Tableau n° 1 : Évolution démographique et médiane du revenu disponible du Genevois français

	Département	Superficie (en km²)	Nombre de communes	Population				Densité moyenne (hab/km²)	Médiane du revenu disponible par unité de conso en 2019, en €
				1990	2008	2022	Evol.1990-2022		
CC Genevois	Haute-Savoie	151,5	17	22 942	33 725	49 161	114%	324,50	38 140
CC Arve et Salève	Haute-Savoie	99,3	8	11 294	16 328	20 525	82%	206,70	32 780
CC Faucigny-Glières	Haute-Savoie	150,7	7	19 270	25 079	28 044	46%	186,09	25 520
CC Pays Rochois	Haute-Savoie	93,9	9	16 251	23 849	29 120	79%	310,12	29 160
CC Pays Bellegardien	Ain	225,8	12	18 015	20 340	22 336	24%	98,92	23 470
CA Annemasse - Les Voirons Agglo	Haute-Savoie	78,2	12	65 657	77 125	92 023	40%	1176,76	26 250
CA Pays de Gex Agglo	Ain	404,9	27	50 936	72 163	100 515	97%	248,25	36 370
CA Thonon Agglomération	Haute-Savoie	238,9	25	58 778	76 972	92 858	58%	388,69	27 800
Total		**1443,2**	**117**	**263 143**	**345 581**	**434 582**	**65%**	**301,12**	**29 936**
Région Auvergne-Rhône-Alpes		**69711,1**		**6 671 915**	**7 459 092**	**8 079 000**	**21%**	**115,89**	**22 610**
France				**58 040 659**	**63 961 859**	**68 043 000**	**17%**	**106,00**	
Source : Insee, RP 1990 et 2008 - Banatic 2022 - Les données proposées sont établies à périmètre géog						**5,38%**			

Le nombre de travailleurs frontaliers est important du fait de la dynamique économique de Genève qui concentre les deux-tiers des emplois de l'agglomération franco-suisse mais seulement un quart des logements. La partie française du Grand Genève ne compte que 119 000 emplois, mais héberge plus de 91 000 travailleurs frontaliers, soit 45,80 % des actifs [5]. En cinq ans, ente 2013 et 2018, le nombre de travailleurs frontaliers a augmenté de 18 %.

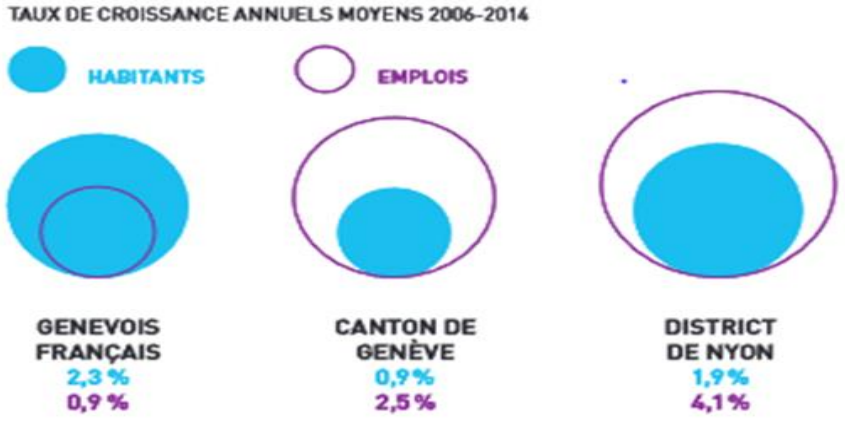
Schéma n° 2 : Nombre de frontaliers travaillant en Suisse et part parmi les personnes en emploi, par EPCI en 2018



Source : INSEE : Travailleurs frontaliers : six profils de « navetteurs » vers la Suisse-mai 2022.

[5] Données 2018 et 2019, INSEE et Observatoire statistique transfrontalier.

Schéma n° 3 : Des taux de croissance habitants-emplois contrastés entre France, Canton de Genève et Canton de Vaud : taux de croissance annuels moyens 2006-2014



Source : Grand Genève

1.2 Organisation et fonctionnement

En 2004, les communes et établissements de coopération du Genevois français concernés se sont regroupés dans le cadre de l'association régionale de coopération (ARC) du genevois français dont l'objectif était *« de coordonner l'action et la réflexion de ses membres qui ont à traiter, au sein des instances politiques françaises et transfrontalières, de sujets liés à l'aménagement et au développement du Genevois français »*.

En 2010, l'ARC a pris la forme d'un syndicat mixte (Assemblée Régionale de Coopération du Genevois – ARC SM). Au 1er mai 2017, l'ARC est transformée en Pôle Métropolitain[6] qui assure la continuité de son activité.

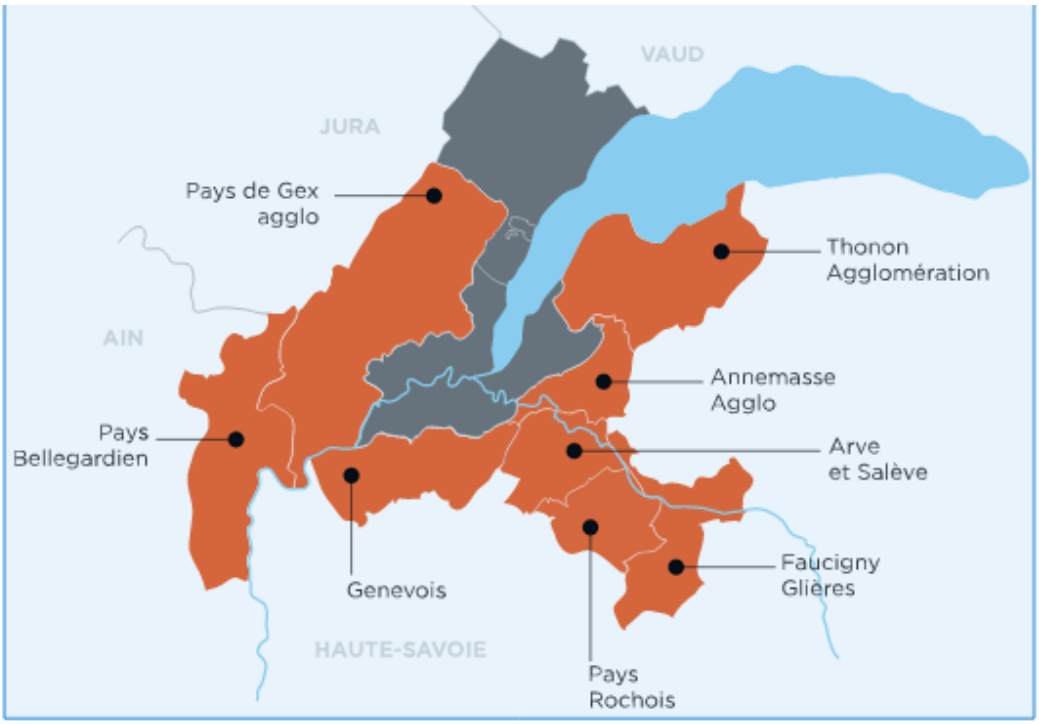
Aux termes de l'article L. 5731-1 du CGCT, le pôle métropolitain est « *un établissement public constitué par accord entre des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre (.../...) en vue d'actions d'intérêt métropolitain, afin de promouvoir un modèle d'aménagement, de développement durable et de solidarité territoriale* ».

Le Pôle métropolitain du Genevois français constitue le troisième de la région Auvergne-Rhône-Alpes, après ceux de Grenoble et Clermont-Ferrand.

Il comprend aujourd'hui huit établissements publics de coopération (EPCI) membres. Deux sont situés dans le département de l'Ain : la communauté d'agglomération du Pays de Gex et la communauté de communes du Pays Bellegardien. Les six autres sont situés en Haute-Savoie : les communautés d'agglomération d'Annemasse Les Voirons et de Thonon Agglomération ainsi que les communautés de communes Arve et Salève, Faucigny Glières, du Genevois et du Pays Rochois.

[6] Créé par arrêté préfectoral du 26 avril 2017.

Carte n° 2 : Les intercommunalités membres du Pôle métropolitain



Source : PMGF

Le Pôle métropolitain est localisé à Annemasse. Il est constitué d'un bureau (organe exécutif) et d'un comité syndical (organe délibérant). Il est présidé depuis 2020 par Monsieur DUPESSEY, maire d'Annemasse et premier vice-président d'Annemasse Agglomération, qui a succédé à Monsieur DENAIS, ancien maire de Thonon et ancien premier vice-président de Thonon Agglomération.

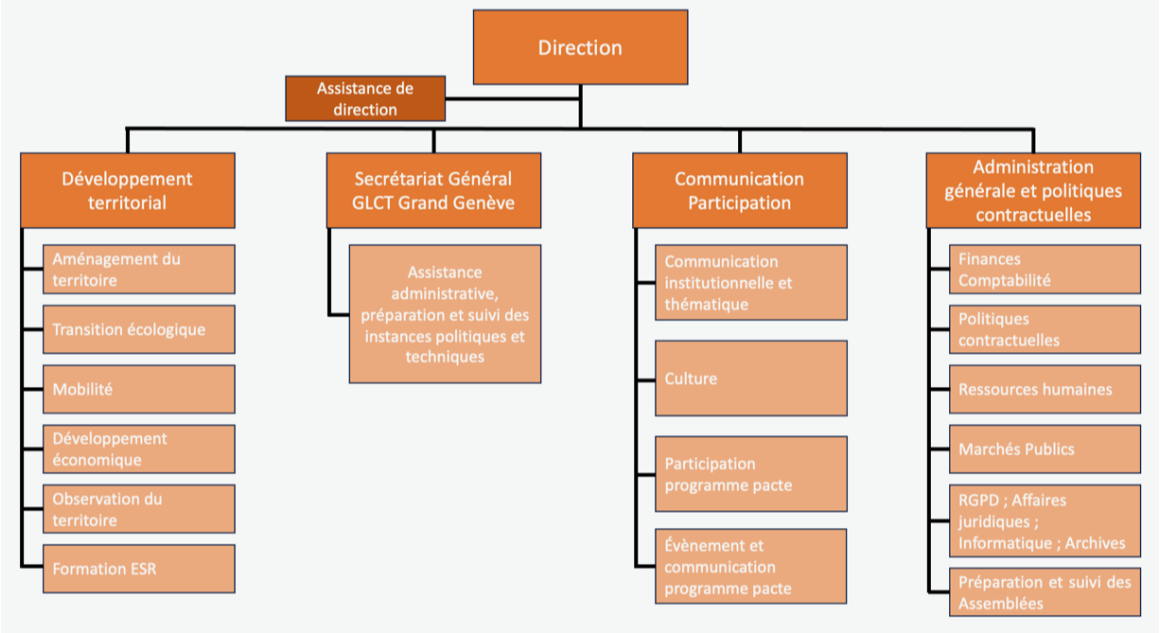
Outre le président, le bureau comprend 15 membres dont sept vice-présidents.

Chaque EPCI membre est représenté dans le conseil syndical par deux délégués titulaires, puis un délégué supplémentaire par tranche de 10 000 habitants au-delà du seuil de 20 000 habitants. Ce conseil syndical est composé de 44 délégués et 44 suppléants.

Tableau n° 2 : Composition du comité syndical du PMGF

EPCI membres	Membres	Dont Vice-Présidents
Annemasse Agglo	9	Président
C.C. du Genevois	5	1
C.C. du Pays Bellegardien	3	1
Pays de Gex Agglo	10	1
Thonon Agglo	9	1
C.C. Pays Rochois	3	1
C.C. Faucigny Glières	3	1
C.C. Arve et Salève	2	1
Total	**44**	**Président et 7 vice-présidents**

Le Pôle métropolitain fonctionne actuellement avec une équipe de 22 agents permanents, répartis entre trois pôles : développement territorial ; communication, participation et culture ; administration générale et politiques contractuelles. S'y ajoute un secrétariat général chargé des dossiers du Groupement local de coopération transfrontalière (GLCT) Grand Genève (cf. infra).



2 L'EXERCICE DES COMPÉTENCES

2.1 Le cadre juridique

La loi du 16 décembre 2010[7] a créé les pôles métropolitains dans le but de renforcer des territoires urbains qui ne peuvent prétendre à devenir des métropoles, en permettant à plusieurs EPCI de se regrouper au sein de zones géographiques étendues.

Le pôle métropolitain regroupe des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre sous réserve que l'un d'entre eux compte plus de 100 000 habitants. Par dérogation, le pôle métropolitain peut regrouper, sur un territoire d'un seul tenant et sans enclave, des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre comprenant au moins un établissement public de coopération intercommunale de plus de 50 000 habitants limitrophes d'un Etat étranger, ce qui est le cas du Genevois français.

Les compétences des pôles métropolitains sont soumises à la définition de l'intérêt métropolitain. Les organes délibérants des établissements publics de coopération intercommunale se prononcent, par délibérations concordantes, sur l'intérêt métropolitain des compétences qu'ils transfèrent ou des actions qu'ils délèguent aux pôles métropolitains. Ces derniers ne disposent pas de compétence obligatoire et leurs règles de fonctionnement sont celles d'un syndicat mixte[8].

Aux termes de ses statuts, le pôle métropolitain du Genevois français est « *un espace de coopération visant à construire une dynamique métropolitaine aux fins de répondre aux besoins des habitants et favoriser la compétitivité et le rayonnement du Genevois français* ». Il est compétent dans cinq domaines :

- la coopération transfrontalière ;
- la mobilité ;

[7] Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales.
[8] Article L. 5731-3 du CGCT ainsi que articles L. 5711-1 et suivants du CGCT.

- l'aménagement et le développement du territoire métropolitain ;

- la transition énergétique et le développement durable ;
- le développement économique et l'attractivité du territoire.

Dans ces différents domaines, le PMGF a pour mission de développer la concertation et l'action coordonnée des intercommunalités membres, d'être force de proposition et d'action, ainsi que de renforcer la capacité de négociation au sein du Grand Genève et de la Région Auvergne Rhône-Alpes.

Cette mission se traduit par la réalisation d'études, d'actions de promotion et de communication ainsi que d'assistance administrative aux EPCI membres.

Exemples de réalisations du Pôle métropolitain[9]

En matière de développement économique : partenariat avec French Tech ; animation du forum des formations supérieures.

En matière de transition énergétique : initiation du dispositif REGENERO (la rénovation énergétique des logements privés), gestion administrative pour la Région de la prime « chauffage propre » pour les habitants du territoire ; assistance et harmonisation pour l'élaboration des PCAET des EPCI membres ;

En matière d'aménagement du territoire : mise en place une application géomatique de suivi des projets urbains ;

En matière de mobilité : réalisation de brochures sur les activités de loisir dans le Grand Genève accessibles en train, à destination du grand public.

Trois domaines se distinguent aujourd'hui par un niveau d'intégration plus avancé : la coopération transfrontalière, l'aménagement du territoire, notamment en ce qui concerne la planification, et surtout la mobilité, seul secteur pour lequel le PMGF dispose à ce jour d'une compétence opérationnelle.

2.2 La coopération transfrontalière

En matière de coopération transfrontalière, le PMGF a pour mission principale la coordination de l'action de ses membres et leur représentation dans les différentes instances de coopération transfrontalière liée aux enjeux d'aménagement, de développement durable et de solidarité territoriale du Genevois français et du Grand Genève.

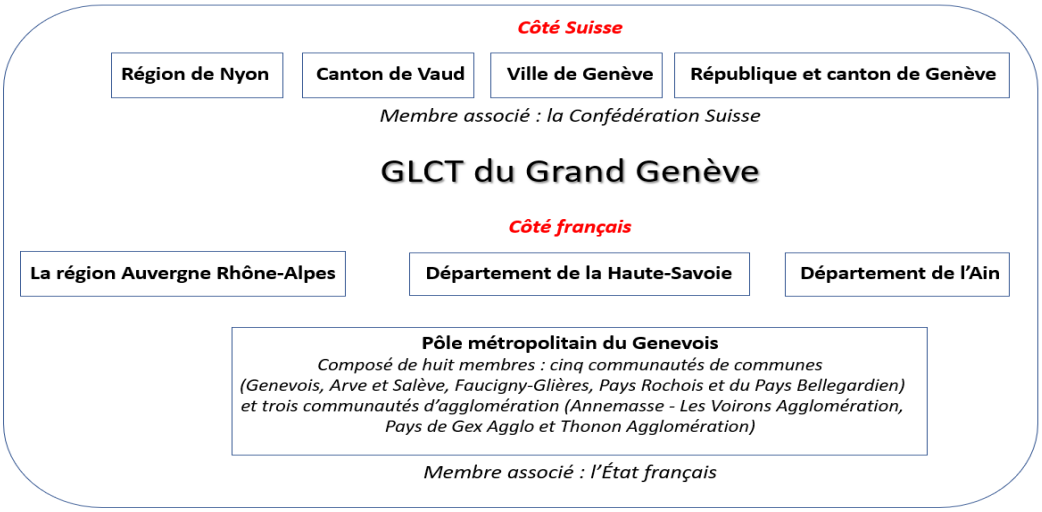
Sur le plan administratif, le Grand Genève est constitué en Groupement Local de Coopération Transfrontalière (GLCT). Entité juridique[10] de droit suisse créée en 2013 et basée à Genève, le GLCT Grand Genève rassemble huit partenaires, dont le Pôle métropolitain du Genevois français qui agit pour le compte et par délégation des EPCI membres.

Les sept autres partenaires sont, pour la Suisse, les cantons de Genève, de Vaud, la région de Nyon et la ville de Genève, et côté français, les départements de l'Ain et de la Haute-Savoie, ainsi que la région Auvergne – Rhône-Alpes.

L'État français et la Confédération suisse sont membres associés du GLCT de Genève.

[9] Rapport d'activité du Pôle métropolitain 2018, 2019, 2020 et 2021.
[10] Définie à l'article 11 de l'Accord européen de Karlsruhe de1996.

Schéma n° 4 : Composition du GLCT du Grand Genève



Source : CRC ARA d'après la composition du GLCT du Grand Genève

Une coopération transfrontalière engagée il y a 50 ans

En 1973, un accord entre l'état français et le conseil fédéral suisse, agissant au nom du canton de Genève, crée la compensation financière genevoise et le comité régional franco-genevois (CRFG), reconnaissant par-là l'existence d'un seul bassin de vie de part et d'autre de la frontière. Les membres sont le canton de Genève, l'État français, les départements de l'Ain et de la Haute-Savoie. Le CRFG a pour missions de définir les orientations stratégiques du développement de l'espace de vie transfrontalier franco-valdo-genevois, de donner les impulsions nécessaires à la réalisation de projets d'intérêt commun et d'arbitrer les questions de voisinage.

En 1987, une nouvelle instance de coopération intercommunale est fondée, le Conseil du Léman incluant, en plus des membres du CRFG, les cantons du Valais et de Vaud. Il vise à « promouvoir les relations transfrontalières et initier des projets communs ». En 1994, les deux instances ont signé un protocole de coopération impliquant une concertation et une collaboration sur tous les sujets d'intérêt commun et à caractère transfrontalier entre les deux institutions.

L'année 2004 voit la création du projet d'agglomération franco-valdo-genevois, qui a pour but de créer une agglomération transfrontalière, composée de 204 communes : le projet regroupe les membres du CRFG, dont la région Rhône-Alpes qui en devient membre à cette date, des dix intercommunalités membres de l'ARC (qui devient membre du CRFG en 2006) et le district de Nyon (le canton de Vaud rejoint le CRFG en 2007).

En décembre 2007, le projet d'agglomération débouche sur un rapport d'étape nommé « projet d'agglomération première génération » qui met en place pour la première fois un diagnostic transfrontalier du territoire. La Confédération suisse signe une convention d'accord garantissant sa participation à la mise en œuvre du projet d'agglomération tandis que l'ARC évolue de son côté, en 2010, en un syndicat mixte. Ce dernier deviendra le 1er mai 2017 le pôle métropolitain du Genevois français.

En 2012, la population choisit le nom de « Grand Genève » et les partenaires du Grand Genève déposent un second projet d'agglomération, joignant à la réflexion une dimension « politiques de services / prestations publiques transfrontalières ».

En 2013, le comité de pilotage du projet d'agglomération est remplacé par un Groupement local de coopération transfrontalière (GLCT).

(*Cf. annexe : les principaux organismes transfrontaliers*).

Les partenaires au sein du GLCT mutualisent leurs ressources et leurs compétences pour conduire les études, projets et actions dans les trois domaines principaux que sont la mobilité, l'aménagement du territoire et l'environnement-paysage.

Le GLCT pilote les démarches liées à la politique des agglomérations développée par la Confédération suisse et, notamment, l'élaboration et gestion des projets d'agglomération (PA)[11]. Le Grand Genève est en effet l'une des 42 agglomérations suisses à candidater tous les quatre ans aux appels à projet de la Confédération suisse. À travers ces « Projet d'agglomération », chaque bassin de vie s'engage à mettre en œuvre des mesures d'urbanisation, transport et aménagements paysagers en contrepartie d'un financement fédéral pour certaines mesures de transport. À ce jour, quatre générations successives de projets d'agglomération (PA 1 à PA4) coexistent.

Le PMGF représente ses EPCI membres dans les instances du Grand Genève[12]. Le président du Pôle métropolitain est l'un des huit membres du bureau du GLCT et quatre vice-présidents du Pôle siègent parmi les dix-huit membres de l'assemblée. En outre, des élus du PMGF participent aux groupes de travail thématiques (GTT) qui assurent le suivi technique des projets du Grand Genève[13].

Par ailleurs, l'équipe opérationnelle du GLCT est dirigée par trois chefs de projet (français, vaudois et genevois). Pour la partie française ce rôle est assuré par le directeur du Pôle métropolitain. Plusieurs agents du Pôle composent également cette équipe, par le biais de mises à disposition.

Le PMGF a un rôle d'impulsion et de coordination des politiques publiques au niveau du Grand Genève à travers notamment la préparation des dossiers de candidature des EPCI aux différentes générations de projets d'agglomération du Grand Genève ainsi que la préparation et suivi des accords financiers globaux entre la Confédération, les Cantons Suisses et le Grand Genève.

2.3 L'aménagement du territoire

Le schéma de cohérence territoriale (SCoT) constitue un document de planification stratégique à long terme destiné à servir de cadre de référence pour les différentes politiques sectorielles en intégrant les questions d'organisation, de mobilité, d'urbanisme et en prenant en compte les problématiques de transition écologique, énergétique et démographique.

Une démarche a été engagée[14] afin de promouvoir une cohérence d'ensemble des schémas de cohérence territoriale (SCoT) au niveau du PMGF en partenariat avec les EPCI mais également avec les SCoT qui jouxtent le territoire métropolitain (démarche inter-SCoT).

L'objectif est de construire une complémentarité entre les politiques menées dans chacun des SCoT et de formaliser des stratégies co-élaborées et partagées sur les grands enjeux (mobilité, économie, commerce, habitat, etc.).

Un pacte aménagement doit être élaboré afin de définir le cadre de ces démarches SCoT et inter-SCoT. Dans tous les cas, l'inter-SCoT a permis l'adoption d'un schéma d'accueil des

[11] Article 1 de ses statuts : *« Réaliser, organiser et gérer le lancement des études et démarches nécessaires à la réalisation du Projet d'agglomération franco-valdo-genevois et à son approfondissement »*.
[12] Conformément à l'article 6-1 de ses statuts et à la définition de l'intérêt métropolitain.
[13] https://www.grand-geneve.org/organigramme/
[14] Conformément à l'article 6-3 des statuts du pôle.

entreprises au niveau du pôle en 2018, d'un schéma métropolitain d'aménagement commercial en 2019 ainsi qu'un programme d'actions métropolitain pour l'habitat et le logement en 2022.

Au-delà de cette démarche inter-SCoT, un projet de SCoT métropolitain a été lancé. Le schéma métropolitain des mobilités de 2017 y fait référence de même que la feuille de route politique du mandat 2020-2026 qui précise : « *la période 2021-2022 doit permettre de définir les périmètres et les modalités de gouvernance pour le SCoT infra-métropolitain et l'InterSCOT. La période 2023-2026 permettra la mise en œuvre de ces deux dispositifs* ».

En effet, compte tenu de la présence de deux périmètres de SCoT dépassant les limites actuelles du pôle (SCoT du Chablais et SCoT Cœur de Faucigny), le mandat doit permettre, selon la feuille de route :

- d'élaborer un SCoT infra-métropolitain avec un périmètre le plus large possible et selon les volontés des EPCI concernés. Vraisemblablement, le périmètre s'orienterait actuellement vers un SCoT infra-métropolitain couvrant les communautés d'agglomération d'Annemasse et de Gex ainsi que les communautés de communes du Pays Bellegardien et du Genevois ;
- de recréer une démarche inter-SCoT qui intègre les EPCI des SCoT qui dépassent les limites du pôle.

La mise en œuvre de ce projet nécessitera de réviser les statuts métropolitains. Ces derniers limitent aujourd'hui la compétence du Pôle en matière de coordination et d'harmonisation des documents d'aménagement et d'urbanisme à la seule démarche inter-SCoT. Le Pôle ne dispose à ce jour d'aucune compétence pour élaborer un SCoT.

Dans le cas où le SCoT aurait vocation à être établi à une échelle infra-métropolitaine, il sera nécessaire de faire évoluer le pôle vers une structure « à la carte ». Des délibérations concordantes seront alors nécessaires pour les EPCI qui voudraient être couverts par ce futur SCoT.

2.4 La mobilité

La gouvernance des questions de mobilité, en France, a évolué et s'appuie depuis la loi du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités (LOM) principalement autour du couple intercommunalité/région. La région est ainsi devenue chef de file des questions de mobilité et les établissements intercommunaux devenus autorités organisatrices de la mobilité. Le territoire du Grand Genève, côté français, se retrouve face à une pluralité d'autorités organisatrices de la mobilité, en sus de la région, dans un contexte transfrontalier, qui complexifie la gestion des questions de mobilité sur cette aire urbaine du Grand Genève.

2.4.1 Une priorité politique

2.4.1.1 Une feuille de route ambitieuse

Aux termes de la délibération du 21 septembre 2017 portant adoption de la feuille de route du schéma métropolitain des mobilités, la mobilité constitue la priorité politique du Pôle métropolitain.

En matière de mobilité, le territoire est en effet soumis à de fortes contraintes liées à sa géographie (la présence de massifs montagneux -Jura, Salève, Chablais- et du lac Léman), sa dimension frontalière et à une très forte croissance démographique sur un espace principalement rural et périurbain qui s'accompagne d'importants volumes de déplacements.

Le territoire est en outre marqué par un usage prédominant des transports individuels motorisés (TIM) et une offre de transports collectifs en retrait par rapport à des territoires comparables. La situation des transports collectifs se caractérise par un double phénomène de déficit d'offre et de déficit de coordination des offres entre elles, en raison de la multiplicité des acteurs compétents.

Le schéma des mobilités adopté a pour ambition la modification, à horizon 2025, de la structure des déplacements via un développement significatif de l'usage des transports collectifs, qui pourrait être renforcé à l'horizon 2030 grâce à la planification et à l'urbanisme, en favorisant la proximité entre les lieux de vie et de travail et les stations de transport en commun.

Tableau n° 3 : Objectifs en matière d'évolution des parts modales dans le Genevois français*

Objectifs par mode et par horizon de temps	Aujourd'hui (2015)	2020	2025	2030
Covoiturage passager (hors enfants et famille)	4%	6%	7%	8%
Transports collectifs	6%	7%	10%	11%
Modes actifs (marche, vélo, etc.)	26%	28%	29%	31%
Total tous modes alternatifs aux TIM	37%	41%	47%	50%
Transports individuels motorisés (TIM) conducteur et famille	63%	59%	53%	50%

Source : Schéma métropolitain des mobilités- septembre 2017

(*) Il s'agit d'objectifs de part modale pour un volume global de déplacements et de distances parcourues qui vont continuer de fortement croître sous l'effet de la croissance démographique et des déséquilibres emploi / habitat entre la Suisse et la France.

L'objectif fixé est d'atteindre 50 % de part modale pour les modes alternatifs à la voiture individuelle en 2030 contre 37 % en 2015, soit une augmentation de 13 points en 15 ans. La part des transports collectifs devrait passer de 6 % en 2015 à 11 % en 2030, celle des modes actifs (vélo et marche) de 26 % à 31 % et celle du covoiturage, de 4 % à 8 %.

Pour atteindre l'ambition affichée, le schéma définit des mesures selon quatre grands axes d'intervention :

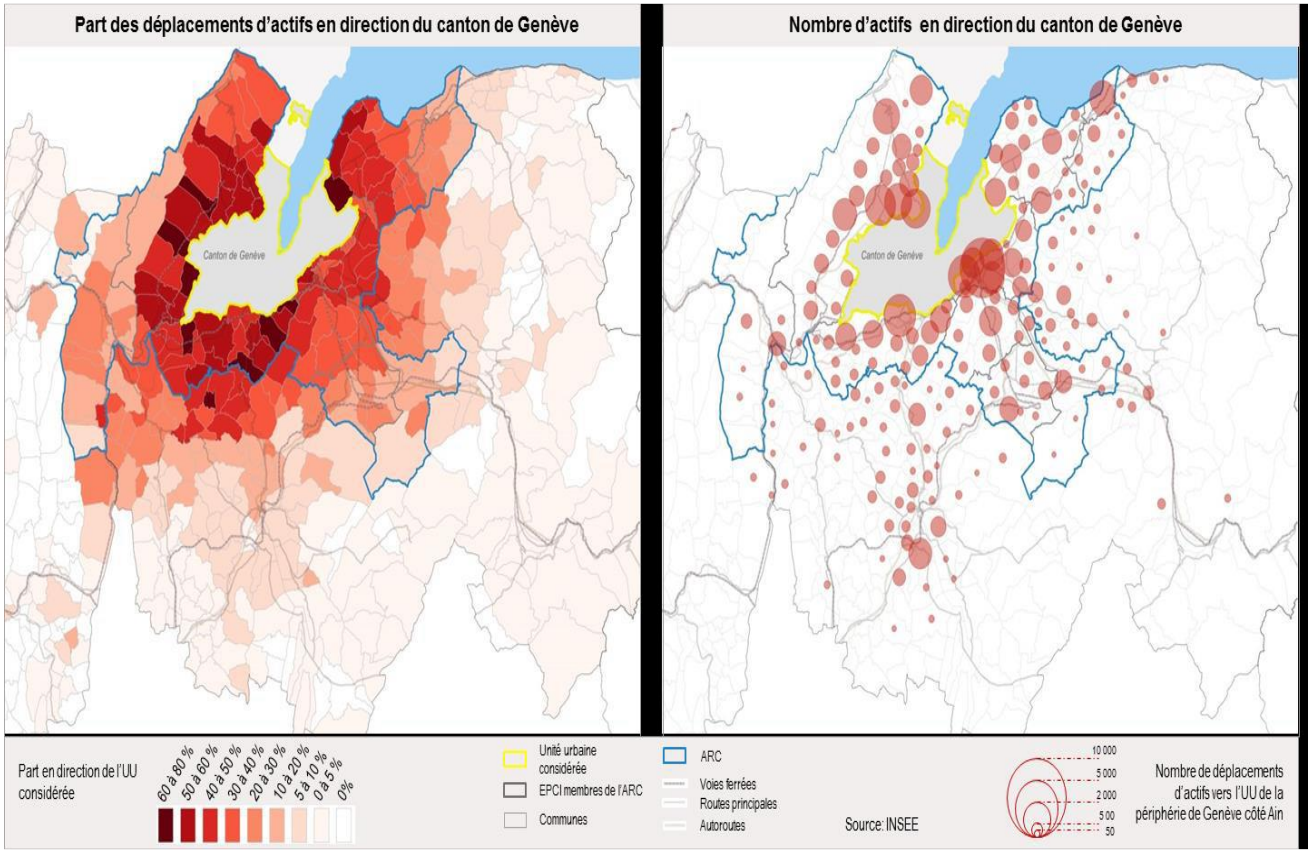
- « organiser le développement durable du territoire à moyen et long terme au travers de la planification, de l'aménagement et de l'urbanisme » ;
- « développer le système de transports collectifs » ;
- « inciter à un usage raisonné de la route », axe qui recouvre les leviers de développement de nouveaux services et usages des véhicules motorisés individuels ainsi que les actions en matière de voirie, circulation et stationnement ;
- « promouvoir l'écomobilité », axe qui recouvre les leviers relatifs à un meilleur partage de l'espace public, à la promotion des modes actifs et au management de la mobilité.

2.4.1.2 Des disparités territoriales à prendre en compte

Tout en retenant un objectif global ambitieux, la feuille de route souligne la nécessité de prendre en compte les disparités importantes qui caractérisent le territoire en matière de mobilité.

La densité de population et l'intensité des relations avec Genève sont différentes selon les intercommunalités, notamment entre les territoires les plus proches de la frontière (communautés de communes du Genevois, Annemasse Agglo, Pays de Gex Agglo et ouest de Thonon Agglomération) et ceux qui sont un peu plus éloignés (Vallée de l'Arve, Pays Bellegardien, Thonon-les-Bains).

Carte n° 3 : Nombre d'actifs et part de leurs déplacements en direction du canton de Genève



Source : INSEE

En matière d'organisation des mobilités les disparités sont également marquées. Certains EPCI se sont engagés depuis de nombreuses années dans l'exercice de la compétence mobilité, dans la constitution de réseau de transports collectifs et le déploiement de solutions de mobilités (Annemasse Agglo , communauté de communes du Genevois), alors que, au moment de l'adoption du schéma métropolitain des mobilités d'autres étaient en cours de structuration et de développement de leur compétence (communautés de communes Arve et Salève, Faucigny Glières et Pays Rochois à travers le SM4C, ou encore Pays de Gex Agglo) et que certains territoires n'étaient toujours pas couverts par une autorité compétente en matière d'organisation des mobilités (Thonon Agglomération, communauté de communes Pays Bellegardien).

Compte tenu de ces disparités, la feuille de route affirme la prééminence du fait local dans la mise en œuvre du projet de mobilité et pose comme principe d'action une logique de subsidiarité (faire ensemble ce que l'on ne peut faire seul) et de solidarité (partager les bonnes pratiques et mutualiser des actions et moyens pour permettre aux territoires les plus en retrait de bénéficier du soutien du collectif).

2.4.2 La prise de compétences opérationnelles

La réalisation des actions définies par le schéma des mobilités repose non seulement sur le Pôle métropolitain, mais aussi et surtout sur les EPCI membres qui détiennent les compétences opérationnelles.

La feuille de route précise le rôle du PMGF et lui confie notamment des missions de stratège, d'ensemblier et de facilitateur entre ses intercommunalités membres et avec les partenaires extérieurs, en particulier la région et les cantons de Genève et de Vaud.

Le Pôle métropolitain, appui au service de ses membres en charge du développement de la mobilité locale

En matière de mobilité, le pôle assure la coordination des démarches de mobilité métropolitaine et appuie le développement des infrastructures et services de transport, y compris pour ce qui concerne les liaisons transfrontalières. À ce titre, il a pour missions :

- l'élaboration, la révision, la modification et le suivi des documents de planification de la mobilité à l'échelle métropolitaine ;

- la coordination des démarches de ses membres et la réalisation d'études d'intérêt métropolitain sur la mobilité et les modes de transport (centre de ressources au service des intercommunalités membres) ;

- la réalisation d'actions de communication et d'information de ses membres, du public sur le développement de services de mobilité d'échelle métropolitaine ;

- la participation à toute structure intervenant en ce domaine à l'échelle métropolitaine et transfrontalière ;

- l'assistance administrative à ses membres par la négociation, la passation et le suivi de toute démarche contractuelle, relative au développement et à l'exploitation des infrastructures et services de mobilité métropolitains, tendant à la recherche et l'octroi de financements auprès de toute structure de droit public ou privé, de droit européen, français ou suisse.

Le suivi des mesures d'accompagnement du Léman Express

Le PMGF assure un suivi formel des mesures inscrites aux projets d'agglomération du Grand Genève auprès des maitres d'ouvrage en vue d'une transmission à la Confédération Suisse par l'intermédiaire du Canton de Genève (interlocuteur unique). Il réalise un travail de mise à jour des mesures deux fois par an auprès des maitres d'ouvrage français.

Afin d'élargir sa capacité d'action, le comité syndical, à travers cette feuille de route, a souhaité donner au Pôle métropolitain ses premières compétences opérationnelles, en lui confiant le rôle « d'autorité organisatrice des mobilités innovantes ».

Aux termes de la révision statutaire de 2017, adoptée à la suite du schéma des mobilités, le Pôle métropolitain a ainsi en charge :

- l'organisation, l'exploitation, le soutien et la promotion de services d'autopartage et de covoiturage ;
- la réalisation d'actions à destination des employeurs pour encourager la promotion des moyens de transports alternatifs à la voiture individuelle (plans de mobilité des entreprises).

Dès lors, le pôle métropolitain détient une partie de la compétence d'autorité organisatrice de la mobilité (AOM) sur le territoire du Genevois français.

2.4.2.1 Un partage de la compétence AOM contraire à la loi

La compétence AOM, telle que définie à l'article L. 1231-1-1 du code des transports, comprend notamment l'organisation des services de transport public réguliers et « à la demande », l'organisation de transports scolaires, l'organisation des services relatifs aux usages partagés des véhicules terrestres à moteur, ou encore l'organisation de services relatifs aux mobilités actives.

Sur le périmètre du genevois français, la compétence AOM est scindée entre le Pôle métropolitain, qui a en charge l'organisation des services relatifs aux usages partagés en lieu et place des intercommunalités membres, et ces dernières qui exercent le reste de la compétence, ou, le cas échéant, la structure de transfert. Les communautés de communes Arve et Salève, Faucigny Glières et Pays Rochois ont transféré leur compétence AOM au syndicat mixte des Quatre Communautés de Communes (SM4CC). Quant au territoire de la communauté de communes du Pays Bellegardien, c'est la région Auvergne-Rhône-Alpes qui est, depuis le 1er juillet 2021, autorité organisatrice de la mobilité.

Or, depuis l'entrée en vigueur de la loi d'orientation des mobilités (LOM)[15], la compétence AOM est une compétence globale qui présente un caractère « non-sécable ».

L'article L. 1231-1-1 du code des transports dispose désormais que « *sur son ressort territorial, chacune des autorités organisatrices de la mobilité mentionnées au I de l'article L. 1231-1, ainsi que la région lorsqu'elle intervient dans ce ressort en application du II du même article L. 1231-1, est compétente* » pour organiser les différents services constitutifs de la compétence mobilité.

Ainsi, une analyse de la direction générale des transports, de l'infrastructure et de la mer, en association avec la direction générale des collectivités locales, précise que « *la compétence d'organisation de la mobilité est une compétence globale : elle n'est pas scindable par bloc. (…) la collectivité qui est AOM est compétente pour l'ensemble des services de transport et de mobilité (services réguliers de transport public, services à la demande, service de transport scolaire et des services relatifs aux mobilités actives ou aux mobilités partagées, service de mobilité solidaire)*[16] ».

La répartition actuelle de la compétence AOM entre le Pôle métropolitain du Genevois français et les autres autorités organisatrices, n'est donc plus conforme à la loi.

Recommandation n° 1 : Mettre en conformité avec la loi l'exercice de la compétence AOM.

2.4.2.2 Des compétences effectives mais insuffisamment suivies

Les compétences opérationnelles du pôle métropolitain sont effectives et font l'objet d'un suivi.

Ainsi, en ce qui concerne l'accompagnement des employeurs, 20 plans de mobilité entreprises ont été déployés sur le territoire en 2020, puis 10 autres en 2021.

En matière de covoiturage, une campagne d'incitation financière a été lancée en 2020 et poursuivie en 2021, avec 8 300 trajets financés sur cet exercice. 54 aires de covoiturages étaient recensées en 2021.

[15] La loi du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités (LOM) a renforcé le schéma de la gouvernance de la mobilité en France autour du couple intercommunalité/région.
[16] Analyse publiée sur le site de France Mobilité.

Depuis mars 2019, le PMGF anime également, conjointement avec la République et le Canton de Genève, le service covoiturage-leman.org, développé en 2015 par le Département de la Haute-Savoie. Cette plateforme centralise toutes les offres de covoiturage du bassin lémanique. Conjointement avec le canton de Genève, le pôle métropolitain a également développé le dispositif « Hé!Léman », réseau de bornes mettant en relation en temps réel les personnes souhaitant covoiturer et les conducteurs prêts à les prendre en charge. Une première ligne entre Valleiry, Viry et Bernex a été mise en place en 2019, puis une seconde à l'été 2021, dans le secteur de Faucigny. Un peu plus de 800 personnes étaient inscrites sur cette ligne en 2021, dont 250 usagers réguliers du service.

Le service d'autopartage connait une montée en charge continue avec un nombre de véhicules à disposition des usagers qui est passé de 11 en 2018 à 37 en 2023, dont quatre sont la propriété du pôle métropolitain. Le nombre d'abonnement a presque doublé entre 2019 et 2022, de même que le nombre de trajets (nombre d'emprunts).

Tableau n° 4 : Données relatives au service d'autopartage

		2018	2019	2020	2021	2022	2023
Nb véhicules achetés en propre et mis à disposition des usagers		0	0	0	0	2	4
Nb véhicules appartenant au(x) concessionnaire(s) à disposition pour l'autopartage	Concessionnaire CITIZ	11	17	19	27	27	31
Nb véhicules total à disposition des usagers		11	17	19	27	29	37
[redacted]							
Nombre d'abonnements autopartage			230	221	289	389	270 (au 01/05)
Nombre d'emprunts de véhicules réalisés par les usagers		6095 en cumulé sur 3 ans entre 2016 et 2019 (soit 2 000 par an environ)		2440	3413	4610	1574 (au 01/05)

Source : PMGF- Réponse au questionnaire de la CRC

Le suivi de ces compétences opérationnelles pourrait être amélioré. Les données indiquées supra ne sont en effet pas suivies systématiquement et de façon homogène d'une année sur l'autre. De plus, en l'absence d'objectif concernant l'utilisation de ces services, il est difficile d'apprécier le niveau atteint et sa contribution à l'objectif général d'évolution de la part modale du covoiturage déterminé dans la feuille de route du schéma des mobilités adopté en 2017 (passage de 4 % de part modale en 2015, à 6 % en 2020, 7 % en 2025 pour atteindre 8 % en 2030- cf. supra).

En réponse aux observations provisoires, le pôle métropolitain a indiqué qu'il allait préciser le monitoring et le suivi global des services d'autopartage et de covoiturage afin d'atteindre les objectifs fixés dans le schéma des mobilités métropolitain adopté en 2017.

2.4.3 Vers une AOM unique à l'échelle métropolitaine

La gouvernance des questions de mobilité, en France, a évolué et s'appuie depuis la loi du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités (LOM) principalement autour du couple intercommunalité/région. La région est ainsi devenue chef de file des questions de mobilité et les établissements intercommunaux devenus autorités organisatrices de la mobilité. Le territoire du Grand Genève, côté français, se retrouve face à une pluralité d'autorités organisatrices de la mobilité, en sus de la région, dans un contexte transfrontalier, qui complexifie la gestion des questions de mobilité sur cette aire urbaine du Grand Genève.

2.4.3.1 Un projet politique formalisé

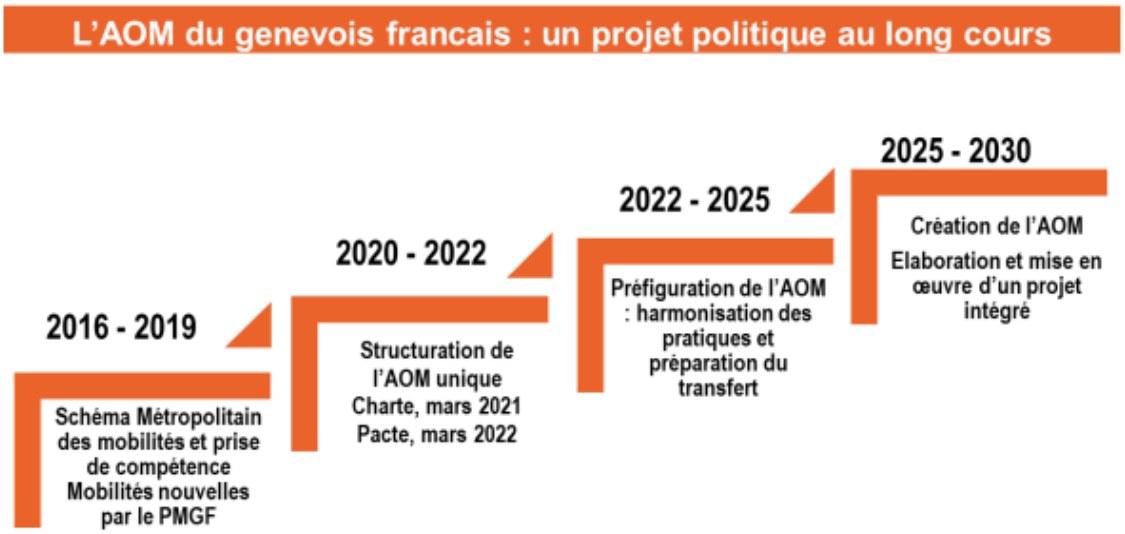
Dès 2017, la feuille de route du schéma métropolitain des mobilités fixait comme objectif, la mise en place d'une AOM unique métropolitaine à horizon 2025.

La feuille de route politique du mandat 2020-2026 réitère cet objectif qui doit permettre de « transformer les mobilités ».

Face au constat d'une saturation du système de transports et de déplacements, malgré une très forte progression de l'offre de mobilité depuis 2014 (Léman Express, trams, bus à haut niveau de service, voie verte, services à la mobilité…), les élus métropolitains entendent créer une AOM dans un objectif d'efficacité de l'offre, de lisibilité auprès des usagers et de mobilisation financière,

A la suite de cette feuille de route, un projet de « Pacte Mobilité » a été élaboré en janvier 2022. Il constitue le document cadre de l'AOM unique et a pour objet de définir les conditions de création et le périmètre de la future AOM, sa gouvernance, son modèle économique ainsi que le calendrier de mise en œuvre.

Ce pacte, qui devait été adopté fin 2022, prévoit l'engagement d'une phase de préfiguration et d'évolutions statutaires dans les 18 mois suivants son adoption.



Source : Projet de pacte mobilité du PMGF-Janvier 2022

Le pacte n'a toutefois pas encore été adopté. Les questions pratiques (financement, exercice de la compétence, etc.) feraient en effet déjà l'objet de discussions en comité syndical, ayant pour conséquence de mettre de côté la phase de préfiguration pour entrer dans les négociations pratiques et concrètes.

Tenant compte des disparités soulignées dans le schéma des mobilités de 2017, l'accord politique qui se dessine en matière d'AOM unique repose sur le principe d'une intégration progressive, ainsi que cela figure dans le projet de pacte.

Afin de répondre au respect d'un certain nombre d'impératifs politiques, le choix a été retenu que le Pôle métropolitain devienne AOM pour le compte de tout ou partie des membres qui en exprimeraient le souhait.

L'hypothèse aujourd'hui privilégiée serait la mise en place à court terme, et dans un premier temps, d'une AOM infra métropolitaine, sur le territoire de la communauté de communes du Genevois et sur celui de la communauté d'agglomération d'Annemasse.

2.4.3.2 Une évolution juridique nécessaire

Ce scénario d'intégration progressive dans une AOM unique, nécessite la transformation du pôle métropolitain en syndicat mixte à la carte.

Le pôle métropolitain est régi par les règles de fonctionnement des syndicats mixtes, la transposition de l'article L. 5212-16 du CGCT permettant aux EPCI membres du pôle métropolitain de n'adhérer à celui-ci que pour certaines compétences précises. L'existence d'un pôle métropolitain « à la carte » – en ce sens qu'il n'exerce certaines compétences que pour certains de ses membres et non pour tous – apparait donc possible.

Toutefois, l'article L. 5731-1 du CGCT dispose que « les organes délibérants des établissements publics de coopération intercommunale (…) membres du pôle métropolitain se prononcent, par délibérations concordantes, sur l'intérêt métropolitain des compétences qu'ils transfèrent ou des actions qu'ils délèguent au pôle métropolitain ». Cet article suppose donc la définition d'un intérêt métropolitain commun aux EPCI. Pour autant, l'article ne précise pas que cette nécessité s'applique aux organes délibérants de l'intégralité des EPCI membres, il peut dès lors en être déduit que cette obligation de délibérations concordantes ne s'appliquerait qu'à ceux qui souhaitent transférer ou déléguer une compétence au pôle.

Le pôle métropolitain exerce alors chacune de ses compétences dans les limites du territoire des communes lui ayant transféré les compétences. Ses statuts doivent mentionner les compétences optionnelles que chaque membre décide individuellement de lui transférer ou non (étant entendu qu'un pôle métropolitain ne possède pas de compétences obligatoires).

Par ailleurs, la loi 3DS du 21 février 2022 permet expressément aux pôles métropolitains de se doter de la compétence AOM sur leur ressort territorial.

Cependant, si la chambre note le souhait de transférer à court terme la compétence AOM à seulement deux EPCI, elle considère que l'objectif de mise en place d'une seule AOM métropolitaine doit être conservé. Cet objectif permettra de répondre aux enjeux du territoire en termes de mobilité, en améliorant l'efficacité de l'offre, en donnant aux usagers une meilleure lisibilité et en mobilisant plus facilement des moyens financiers.

Recommandation n° 2 : Poursuivre les démarches en vue de parvenir à terme une AOM unique sur le territoire du Genevois français conformément au projet de mandat.

En réponse aux observations provisoires, le président en fonction et l'ancien président ont indiqué être conscients que le pôle métropolitain disposait d'une période de tolérance, transitoire, devant permettre de le doter de la compétence AOM, pleine et entière, selon les clarifications apportées par la loi 3DS.

Précisant que la décision de transfert appartenait à leurs membres, ils ont souligné que le bureau du pôle métropolitain mettait toute son énergie pour mobiliser les différentes instances décisionnelles des intercommunalités membres pour parvenir, d'ici 2026, à une évolution vers l'AOM du Genevois français.

3 LES ASPECTS FINANCIERS

3.1 Les ressources du pôle métropolitain

Les ressources du Pôle métropolitain sont composées presque exclusivement des contributions de ses membres et des participations de ses partenaires. Les participations des partenaires représentent moins de 15 % des ressources sur la période et proviennent des fonds européens (programme INTERREG), de l'État, du Département et de la Région.

Tableau n° 5 : Détail des ressources institutionnelles (participations)

	2018	2019	2020	2021	2022	Total période
Participations	**1 712 956**	**3 277 242**	**3 476 726**	**3 473 893**	**4 093 680**	**16 034 497**
Dont État	0	193 500	51 111	0	222 400	467 011
Dont régions	0	65 755	216 610	77 249	0	359 614
Dont départements	0	0	0	111 000	170 269	281 269
Dont groupements et communes	1 518 651	2 240 181	3 199 663	3 172 814	3 368 011	13 499 320
Dont fonds européens	194 304	777 806	9 342	112 830	273 347	1 367 630
Dont autres	0	0	0	0	59 654	59 654

Source : Comptes de gestion-Anafi

La forte progression des participations des membres du pôle métropolitain s'explique par le doublement du niveau de contribution des EPCI membres sur la période.

Les contributions des EPCI membres, fixées chaque année en fonction de la population des intercommunalités. La contribution de base par habitant est passée de 3,47 € en 2018 à 7,75 € en 2022.

Tableau n° 6 : Contribution par habitant

en euros	2018	2019	2020	2021	2022	*Var période*	2023
Contribution par habitant	3,47	5,07	7,00	7,00	7,75	*123 %*	7,75

Source : Délibérations du PMGF

En 2021, les montants des contributions des EPCI s'élevaient entre 141 618 € pour la communauté de communes Arve et Salève et 691 271 € pour pays de Gex Agglo.

Contributions des EPCI en 2021

		BUDGET PRINCIPAL 2021	
Membres	Population totale INSEE 2019	€/habitant	Total contribution
• Pays de Gex Agglo	98 753	7,00 €	691 271,00 €
• Annemasse Agglomération	91 852	7,00 €	642 964,00 €
• Thonon Agglomération	90 994	7,00 €	636 958,00 €
• Communauté de Communes du Genevois	48 064	7,00 €	336 448,00 €
• Communauté de Communes du Pays Rochois	28 782	7,00 €	201 474,00 €
• Communauté de Communes Faucigny Glières	28 032	7,00 €	196 224,00 €
• Communauté de Communes du Pays Bellegardien	22 387	7,00 €	156 709,00 €
• Communauté de Communes Arve et Salève	20 374	7,00 €	142 618,00 €
Total membres Pôle métropolitain du Genevois Français	**429 238**		**3 004 666,00 €**

Source : Rapport d'activité 2021

3.2 L'évolution du résultat

Si les produits de gestion ont plus que doublé entre 2018 et 2022 pour atteindre 4,1 M€ (+ 24 % d'augmentation moyenne annuelle), les charges elles n'ont progressé que de 6,4 % en moyenne annuelle. Après un déficit important enregistré en 2018, lié à des opérations comptables (rattachement de recettes sur l'exercice 2017, notamment), le Pôle métropolitain a dégagé un excédent de fonctionnement sur le reste de la période, particulièrement important en 2020 et 2022 (13 % des produits de gestion).

Tableau n° 7 : La formation du résultat

	2018	2019	2020	2021	2022	Var. annuelle moyenne
Ressources d'exploitation	30 016	25 842	1 255	23 965	57 395	17,6 %
Ressources institutionnelles (dotations et participations)	1 712 956	3 277 242	3 476 726	3 473 893	4 093 680	24,3 %
dont collectivités membres	*1 518 651*	*2 240 181*	*3 199 663*	*3 172 814*	*3 368 011*	*22,0 %*
Produits de gestion	**1 742 971**	**3 303 084**	**3 477 982**	**3 497 858**	**4 151 076**	**24,2 %**
Charges à caractère général	1 549 100	1 959 327	1 838 985	2 066 967	1 887 465	5,1 %
Charges de personnel	895 802	943 794	1 076 814	1 073 428	1 192 062	7,4 %
Subventions de fonctionnement	207 444	169 869	101 982	203 899	263 273	6,1 %
Autres charges de gestion	2 506	1 802	3	61 044	65 561	126,2 %
Charges de gestion	**2 654 852**	**3 074 791**	**3 017 784**	**3 405 337**	**3 408 361**	**6,4 %**
Excédent brut de fonctionnement	**- 911 881**	**228 293**	**460 197**	**92 522**	**742 715**	
Résultat section de fonctionnement	**- 914 326**	**223 177**	**442 216**	**63 029**	**546 916**	
en % des produits	- 52,5 %	6,8 %	12,7 %	1,8 %	13,2 %	

Source : Comptes de gestion-Anafi

Les charges à caractère général, qui constituent environ 60 % des charges de gestion sur la période, ont augmenté en moyenne de 5 % par an. Les contrats de prestations de services constituent le premier poste de dépense.

Les charges de personnel ont progressé encore plus rapidement (+ 7,4 % par an), en lien avec la hausse des effectifs (19 ETP en 2022 contre 17 en 2022) et surtout l'augmentation du niveau des rémunérations (+ 19 % pour le coût moyen d'un équivalent temps plein, de 52 694 € en 2018 à 62 740 € en 2022). Les deux recrutements réalisés sur la période appartiennent à la catégorie A, catégorie dont relève 84 % de l'effectif.

Tableau n° 8 : Évolution des effectifs

Effectifs en équivalents temps plein	2018	2019	2020	2021	2022	Évolution période	2023
Cat A	14	13	14	16	16	14 %	18
Cat B	2	2	2	2	2	0 %	3
Cat C	1		1	1	1	0 %	1
Total	17	15	17	19	19	12 %	22

Source : Données PMGF

L'évolution des charges de personnel apparait mieux maitrisée en 2018-2022 que sur la période précédente. Le précédent contrôle de la chambre avait en effet recommandé d'encadrer

et maitriser ces dépenses, dont la part dans les charges de gestion était passée de 26,5 % en 2011 à 41 % en 2016 et représentaient 45 % des produits de gestion.

Entre 2018 et 2022, la part des charges de personnel dans les charges de gestion a été contenue à 35 % environ et la masse salariale représentait 29 % des produits de gestion en 2022 contre 51 % en 2018.

Cette maitrise devra toutefois être maintenue et confirmée, compte tenu de l'augmentation importante des effectifs déjà constatée pour l'exercice 2023 (+ 3 agents).

Tableau n° 9 : Évolution du poids des charges de personnel

	2018	2019	2020	2021	2022
Part des charges personnel / charges de gestion	34 %	31 %	36 %	32 %	35 %
Part des charges à caractère général /charges de gestion	58 %	64 %	61 %	61 %	55 %
Part des subventions / charges de gestion	8 %	6 %	3 %	6 %	8 %
Charges de personnel / produits de gestion	51 %	29 %	31 %	31 %	29 %

Source : Comptes de gestion-Anafi

Une analyse par thématique montre que les dépenses (fonctionnement et investissement) relatives à la mobilité progressent fortement (+ 16 % par an en moyenne entre 2018 et 2022), presque au même rythme que celles liées à la transition énergétique (+ 19 % par an entre 2018 et 2022).

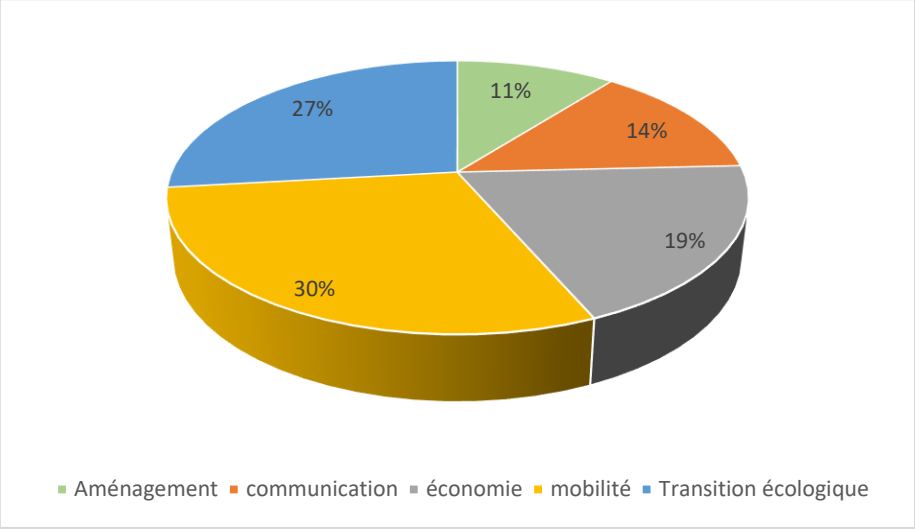
Si l'on met à part les ressources humaines et la gouvernance, qui ne peuvent être véritablement considérées comme une thématique, la mobilité constitue depuis 2020 le premier secteur d'activité du pôle métropolitain en termes de moyens affectés, avec 888 k€ en 2022 (fonctionnement plus investissement, hors personnel). Les effectifs affectés à la mobilité sont passés de 1 équivalent temps plein en 2018 à 3 en 2022, soit 16 % des effectifs totaux, puis 3,8 en 2023.

Tableau n° 10 : Évolution des dépenses de fonctionnement et d'investissement par thématique/secteur

	2018	2019	2020	2021	2022	Var moy
Aménagement	195 000	120 000	211 700	212 000	315 580	12,8 %
Communication	261 270	183 000	242 000	290 000	408 300	11,8 %
Économie	572 520	547 035	625 350	645 181	577 000	0,2 %
Gouvernance	97 000	133 000	337 000	250 000	200 000	19,8 %
Mobilité	**493 500**	**603 000**	**646 000**	**700 819**	**887 600**	**15,8 %**
Transition écologique	397 760	843 393	623 000	671 000	801 000	19,1 %
RH	1 083 323	980 100	1 170 349	1 319 000	1 392 600	6,5 %
Total	3 100 373	3 409 528	3 855 399	4 088 000	4 582 080	10,3 %

Source : PMGF

Graphique n° 1 : Répartition des dépenses (fonctionnement et investissement) par secteur d'activité en 2022



Source : CRC ARA à partir données PMGF

En l'absence d'endettement, et donc de remboursement d'annuités d'emprunts, la capacité d'autofinancement (CAF) nette est égale à la CAF brute. Les dépenses d'équipement sont peu élevées (265 k€ entre 2018 et 2022), en augmentation en fin de période avec l'achat de véhicules pour le service d'autopartage.

Tableau n° 11 : Le financement des investissements

en €	2018	2019	2020	2021	2022	Cumul
CAF brute	- 911 876	228 293	460 197	89 882	618 549	485 045
- Annuité en capital de la dette	0	0	0	0	0	0
= CAF nette ou disponible (C)	- 911 876	228 293	460 197	89 882	618 549	485 045
+ Fonds de compensation de la TVA	2 614	4 142	7 298	4 369	9 463	27 886
Financement propre disponible	- 909 262	232 435	467 495	94 251	628 012	512 931
- Dépenses d'équipement	44 491	25 777	57 690	48 333	88 546	264 836
- Subventions d'équipement	0	0	0	0	0	0
- Participations et inv. financiers nets	0	15 000	0	0	1 000	16 000
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	- 953 752	191 658	409 805	45 918	538 467	232 095
Nouveaux emprunts	0	0	0	0	0	0
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	- 953 752	191 658	409 805	45 918	538 467	232 095

Source : Comptes de gestion-Anafi

Dans son précédent rapport, la chambre soulignait l'existence d'une trésorerie très confortable (275 jours de charges courantes en 2017, alors que le besoin de trésorerie normalement admis se situe entre 10 et 90 jours de charges courantes). La chambre constatait que cette situation résultait d'une forte progression du fonds de roulement en raison de l'accumulation d'excédents de fonctionnement et en l'absence d'investissements significatifs. Elle recommandait de mieux adapter les ressources aux besoins.

Sur la période 2018 à 2022, le fonds de roulement et la trésorerie se situent à un niveau très satisfaisant, en progression en fin de période. Ces fonds disponibles devraient permettre au pôle métropolitain d'engager de nouveaux projets, notamment dans le cadre d'une AOM unique.

Tableau n° 12 : L'équilibre bilantiel

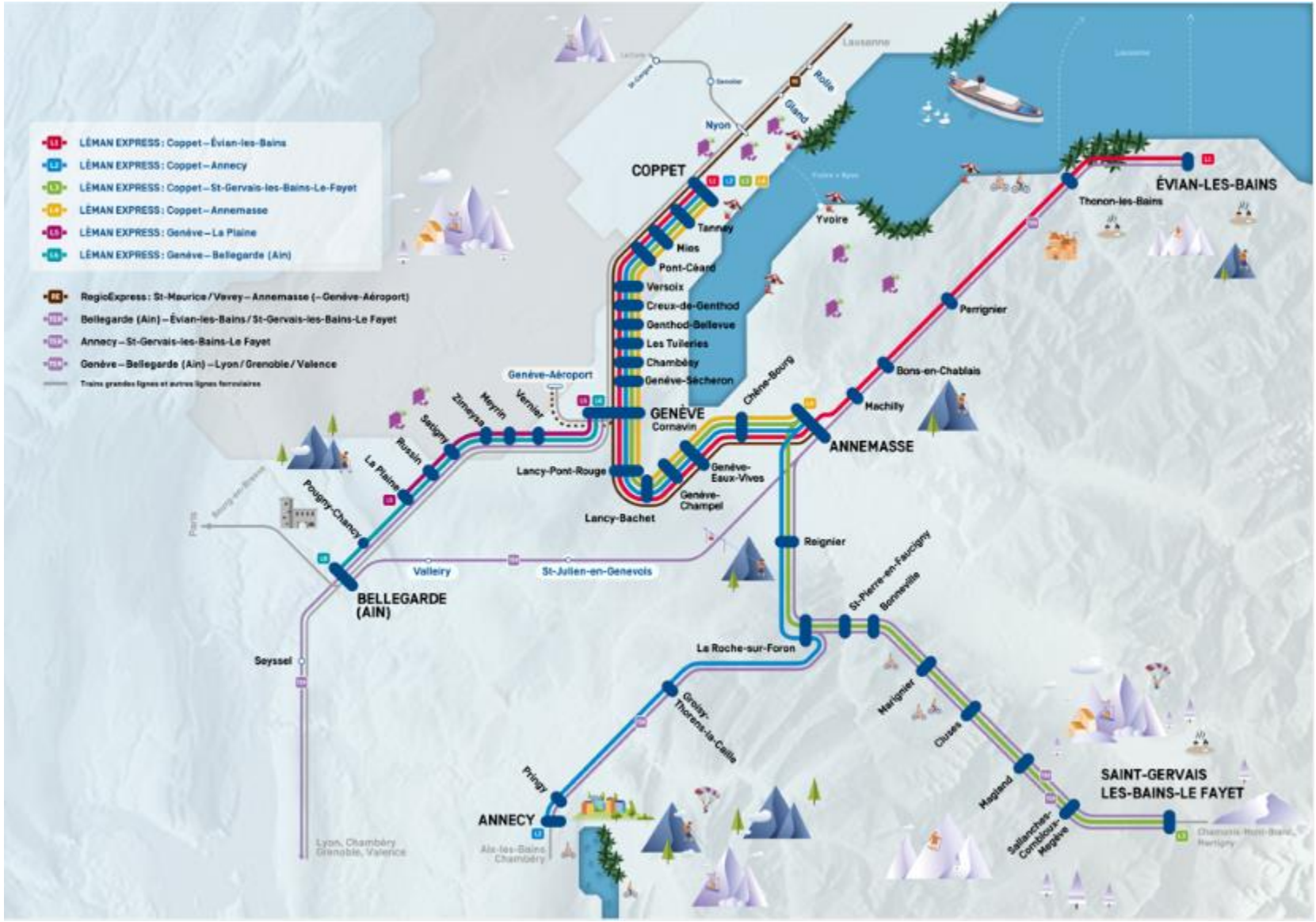
	2018	2019	2020	2021	2022
Fonds de roulement net global	171 633	363 291	773 096	819 014	1 357 481
en nb de jours de charges courantes	24	43	94	88	145
Besoin en fonds de roulement global	- 414 302	681 402	493 733	555 332	135 257
Trésorerie nette	585 935	- 318 111	279 363	263 682	1 222 224
en nb de jours de charges courantes	81	- 38	34	28	131

Source : Comptes de gestion-Anafi

ANNEXES

Annexe n° 1. Plan du réseau Léman-Express 30
Annexe n° 2. Méthodologie de l'audit 30
Annexe n° 3. Liste des mesures de l'audit 32
Annexe n° 4. Les principaux organismes transfrontaliers 34
Annexe n° 5. Carte des SCoT sur le territoire du Pôle Métropolitain et avoisinants 35

Annexe n° 1. Plan du réseau Léman-Express



Annexe n° 2. Méthodologie de l'audit

1- Identification des mesures

Deux documents ont été utilisés :

- **Une extraction sous format Excel des mesures d'accompagnement figurant dans la feuille de route transfrontalière 2019-2023 du Grand Genève**, elle-même issue du Projet d'Agglomération du Grand Genève. Cette extraction ne retenait que sur les mesures situées dans un périmètre de 500 mètres autour des gares du Léman Express (Document obtenu par la Cour des Comptes de Genève- doc A5-551a).
  Sur la base de ce document ont été exclues les mesures concernant les territoires Suisses ainsi que les mesures de la typologie « TP_Rail » qui concernent des projets d'agglomération du réseau ferroviaire. Trois autres mesures dont l'objectif n'était pas le rabattement vers le LEX ont également été exclues. 64 mesures ont ainsi été identifiées.
- Un **document de suivi transmis par le Pôle Métropolitain du Genevois Français** a permis d'identifier 49 mesures d'accompagnement au LEX.

En croisant les deux documents, 84 mesures ont pu être identifiées (64 mesures du document GLCT plus les 49 mesures du Pôle Métropolitain du Genevois Français, moins les 29 doublons présents).

Sur ces 84 mesures, ont été écartées les mesures inscrites au PA4 (en cours d'adoption) et celles dont le rôle dans le rabattement vers le LEX n'était pas suffisamment établi. 54 mesures ont finalement été retenues, 48 concernant la Haute-Savoie et 6 l'Ain.

Parmi les 48 mesures de la Haute-Savoie, 12 autres mesures ont été exclues pour la Haute-Savoie et une pour l'Ain au vu des réponses aux questionnaires, soit parce que le projet était insuffisamment formalisé, soit qu'elles étaient abandonnées ou reportées, ou encore fusionnées avec d'autres mesures. Les rapports analysent donc un total de **41** mesures.

2- Questionnaires

Deux questions d'audit ont été définies :

- les mesures d'accompagnement ont-elles été mises en œuvre ? (Effectivité)
- lorsqu'elles sont mises en œuvre, ces mesures d'accompagnement sont-elles utilisées et satisfont-elles la demande des usagers ? (Efficacité)

Un questionnaire en ligne via l'outil SPHINX, a été adressé aux EPCI pour chacune des mesures le concernant (un questionnaire par mesure).

Ce questionnaire a été mis au point, en coopération la Cour des Comptes de Genève et celle du Canton de Vaud, après une phase de test. Un questionnaire dit « qualitatif » a été testé sur plusieurs mesures auprès de chacun des EPCI (au moins une mesure testée par EPCI). Les retours ont permis de préciser les questions du document définitif.

Le questionnaire définitif était composé de trois parties portant sur : les caractéristiques des mesures d'accompagnement et leur degré de mise en œuvre ; les facteurs de succès et les difficultés rencontrés ; l'utilisation de la mesure par les usagers et les éventuelles améliorations prévues.

Des entretiens et la consultation de documents ont permis de préciser, nuancer, compléter, voire corriger certaines réponses.

Les réponses collectées ont fait l'objet d'une analyse statistique commune à la Cour des comptes de Genève, la Cour des comptes de Vaud et la CRC ARA. Pour chaque EPCI, une analyse qualitative en a également été tirée et a donné lieu à la rédaction d'un rapport.

Annexe n° 3. Liste des mesures de l'audit

Mesures	EPCI concerné
10-11a : Voie verte d'agglomération : tronçon Genève - Annemasse (phase 2 – tronçon France)	Annemasse Agglo
10-11b : Voie verte d'agglomération : tronçon Genève - Annemasse (phase 2 – tronçon France)	Annemasse Agglo
10-3a : Réaménagements des interfaces de la ligne CEVA (Annemasse)	Annemasse Agglo
10-6 : Voie verte d'agglomération : tranchée couverte de la ligne ferroviaire CEVA (tronçon français)	Annemasse Agglo
10-7 : Construction Maison de la mobilité/vélostation gare d'Annemasse	Annemasse Agglo
14-16 : Aménagement ViaRhona : tronçon gare Annemasse - Etrembières	Annemasse Agglo
16-2 : P+R à Machilly	Annemasse Agglo
16-35 : Aménagement véloroute Ville-La-Grand et Machilly	Annemasse Agglo
36-1-20 : Passerelle MD au-dessus des voies de chemins de fer entre Annemasse et Ambilly	Annemasse Agglo
36-1-4 : Aménagement axe BHNS agglomération annemassienne (rabattement sur RER et tram)	Annemasse Agglo
36-1-6 : Extension de l'axe tram entre Moillesulaz et le centre d'Annemasse	Annemasse Agglo
36-1-9 : Construction P+R/B+R - Carrefour des chasseurs - lien avec BHNS et Tram	Annemasse Agglo
36-2-3 : Construction PEM Annemasse	Annemasse Agglo
36-2-4 : Voie verte entre gare Annemasse, centre d'Annemasse et quartier du Perrier	Annemasse Agglo
36-2-9 : Voie verte Léman Mont-Blanc : tronçon gare Annemasse - Bonne - Loex (phase 1)	Annemasse Agglo
36-3-20 : Voie verte rabattement gare Annemasse depuis Ville-la-Grand et Puplinge	Annemasse Agglo
15-1 : Réalisation PEM gare de Reignier	Communauté de communes Arve et Salève
15-2 : Développement des MD et aménagement des espaces publics autour du PEM gare Reignier	Communauté de communes Arve et Salève
13-4 : Construction d'un P+R complémentaire à Bellegarde-sur-Valserine	Communauté de communes Pays Bellegardien
15-25 : Rabattement MD vers PEM de Bonneville	Communauté de communes Faucigny Glières
15-5 : PEM gare de Bonneville	Communauté de communes Faucigny Glières
38-2 : Parcours cyclables rives de l'Arve à Bonneville	Communauté de communes Faucigny Glières
38-3 : MD tronçon sud gare de Bonneville (commune d'Ayze)	Communauté de communes Faucigny Glières
14-11 Aménagement ViaRhona : tronçon Etrembières – Valleiry	Communauté de communes du Genevois
14-9 Aménagement ViaRhona : tronçon Valleiry – Chancy	Communauté de communes du Genevois
35-12 : Priorisation et amélioration accessibilité TC entrée sud St-Julien-en-Genevois et gare	Communauté de communes du Genevois
35-14c : Construction axe tram entre Genève et St-Julien-en-Genevois	Communauté de communes du Genevois
35-3 : Aménagements TC Genève - St-Julien-en-Genevois (partie France)	Communauté de communes du Genevois
35-4 : Organisation et réaménagement PEM gare St-Julien-en-Genevois (+P+R)	Communauté de communes du Genevois

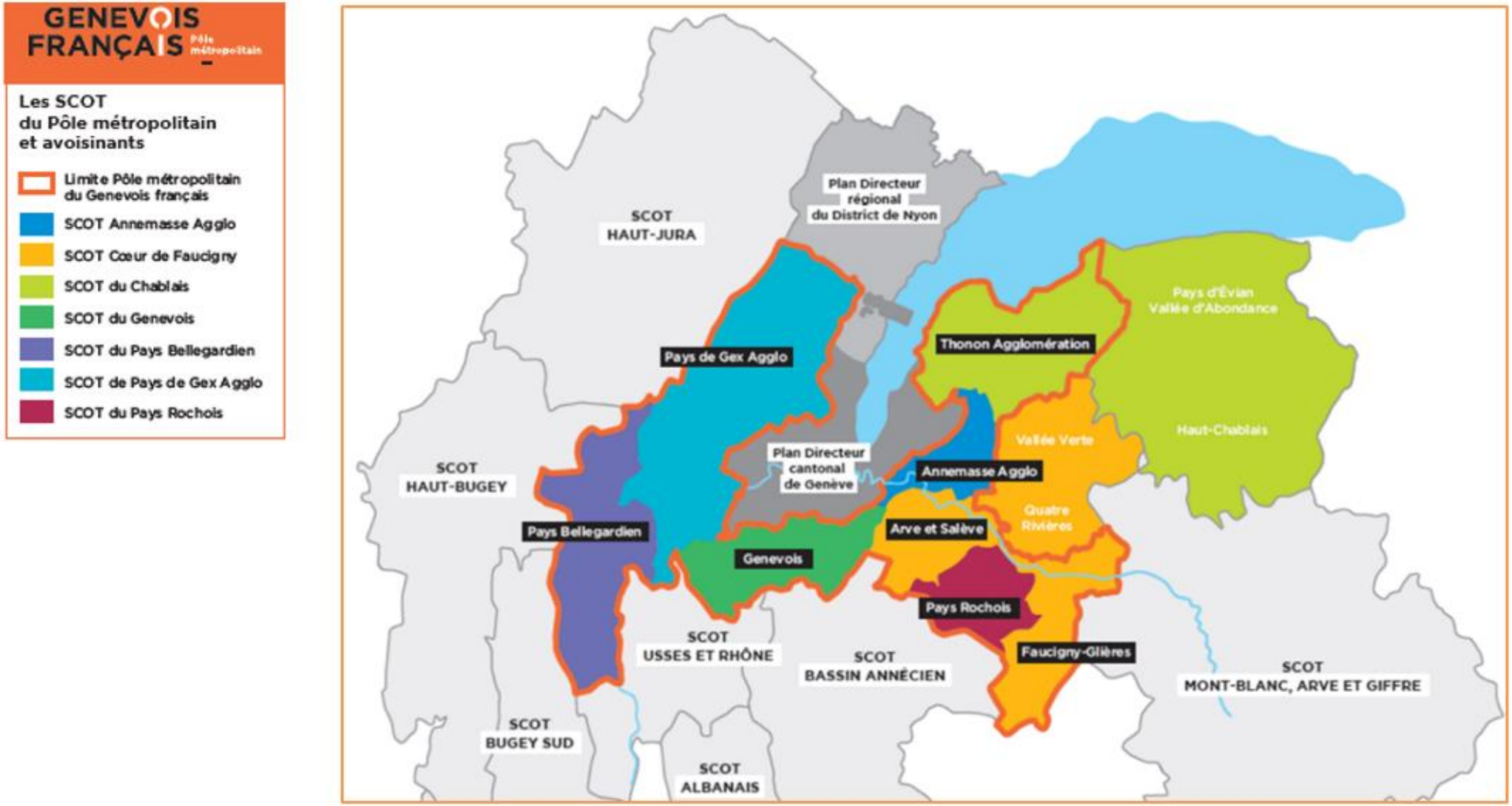
Mesures	EPCI concerné
15-11 : PEM gare La Roche-sur-Foron	Communauté de communes Pays Rochois
16-1 : Réseau MD à Perrignier	Thonon Agglomération
16-22 : P+R à Perrignier	Thonon Agglomération
16-33 : PEM gare Bons-en-Chablais	Thonon Agglomération
37-13a : PEM Thonon-les-Bains – passerelle	Thonon Agglomération
37-13b : PEM Thonon-les-Bains - Espaces publics et connexions	Thonon Agglomération
37-16 : P+R Thonon-les-Bains	Thonon Agglomération
37-17 : Aménagement d'un axe fort TC Sciez- gare de Thonon-les-Bains et requalification de l'avenue Charles De Gaulle	Thonon Agglomération
39-6 : Aménagements MD pour la desserte du pôle d'échange multimodal de la gare de Bellegarde-sur-Valserine	Communauté de communes Pays Bellegardien
32-1-12 : Aménagements routiers pour mise en site propre du BHNS entre Gex et Cornavin	Communauté d'agglomération Pays de Gex
13-8 : Construction d'un P+R et B+R à la gare de Pougny	Communauté d'agglomération Pays de Gex
13-3 : Aménagements de cheminements MD d'accessibilité aux arrêts TC à Pougny-Chancy et Challex	Communauté d'agglomération Pays de Gex

Source : Projets d'agglomération

Annexe n° 4.Les principaux organismes transfrontaliers

QUI	MEMBRES	MISSIONS	ACTIONS
CRFG comité régional franco-genevois www.crfginfo.org	**Suisse** **France** La Région Auvergne-Rhône-Alpes AIN le Département haute savoie le Département GENEVOIS FRANÇAIS	**Création en 1973** • Constitue le lieu privilégié des discussions entre le canton de Genève et l'Etat français, en présence de l'ensemble des collectivités françaises • Assure le suivi de la compensation financière genevoise gérée par les départements de l'Ain et de la Haute-Savoie	• Plateforme de dialogue entre tous les acteurs institutionnels du bassin transfrontalier pendant la pandémie • Analyse de l'évolution sanitaire et des conséquences économiques de la crise COVID-19 au niveau régional • Sensibilisation des autorités compétentes sur les enjeux du cadre réglementaire du télétravail transfrontalier • Arbitrage de questions de voisinage: scolarisation à Genève des enfants domiciliés en France voisine, trafic pendulaire, impacts transfrontaliers des grandes infrastructures • Coopérations policières et douanières • Suivi statistique des évolutions démographiques, économiques et sociales de l'espace transfrontalier
CONSEIL DU LEMAN AIN HAUTE-SAVOIE VAUD VALAIS GENEVE	**Suisse** **France** AIN le Département haute savoie le Département	**Création en 1987** • Réunit les 3 cantons et les 2 départements français de l'espace lémanique pour collaborer sur les thématiques d'économie, de mobilité, d'environnement et de culture • Promeut l'espace et l'identité lémaniques au travers de projets communs intégrant les acteurs de la société civile	• Journées thématiques annuelles organisées par les Unions lémaniques en faveur du tissu économique (entreprises, artisanat et agriculture) • Projet Objectif Découverte Léman de mise en réseau des acteurs du tourisme • Schéma de cohérence lémanique des transports: cartographie numérique pour valoriser la mobilité multimodale • Moustique tigre : campagne de prévention et de sensibilisation • Dispositif de résidences artistiques transfrontalières • Soutien aux événements sportifs en faveur de la jeunesse
Grand Genève AGGLOMÉRATION FRANCO-VALDO-GENEVOISE	**Suisse** Région de Nyon **France** La Région Auvergne-Rhône-Alpes GENEVOIS FRANÇAIS AIN le Département haute savoie le Département	**Création en 2013** • Organise le développement de l'agglomération franco-valdo-genevoise dans ses trois domaines de compétence : la mobilité, l'aménagement du territoire et l'environnement • Pilote les démarches liées à la politique des agglomérations développée par la Confédération suisse	• Elaboration et gestion des 4 générations de projets d'agglomération • Coordination des planifications transfrontalières (aménagement du territoire, mobilité, environnement) • Assises européennes de la transition énergétique (janvier 2018 puis 2022) • La nuit est belle, sensibilisation à la pollution lumineuse (2019, 2021 et 2022) • Grand Genève en transition : déploiement de la transition écologique dans l'agglomération • Voie verte d'agglomération et application mobile Geovelo

Annexe n° 5. Carte des SCoT sur le territoire du Pôle Métropolitain et avoisinants



Chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes
124-126 boulevard Vivier Merle
CS 23624
69503 LYON Cedex 03

auvergnerhonealpes@crtc.ccomptes.fr

https://www.ccomptes.fr/fr/crc-auvergne-rhone-alpes