

**RAPPORT D'ACTIVITÉ 2023-2024 DE LA COMMISSION INTERPARLEMENTAIRE
DE CONTRÔLE DU SIERA
(Service Intercantonal d'Entretien du Réseau Autoroutier des cantons de
Fribourg, de Vaud et de Genève)**

A l'attention des Grands Conseils des cantons de Fribourg, Vaud et Genève,

La Commission interparlementaire de contrôle du SIERA (ci-après "la Commission") vous soumet son rapport d'activité couvrant les années 2023 et 2024.

1. RÉSULTAT DU CONTRÔLE DE LA COMMISSION

Observation de la Commission : revoir le mécanisme d'affectation des bénéfices

Au terme de ses travaux de haute surveillance parlementaire, la Commission exprime une préoccupation concernant la limite actuelle imposée aux bénéfices cumulés du SIERA, fixée à 5% du chiffre d'affaires, soit un total d'environ 3 millions. Ce plafond restreint la capacité du SIERA à financer ses investissements sans recourir à l'emprunt ou au leasing.

En 2024, le SIERA a réalisé un bénéfice de 4'778'000 frs. Après déduction de la part redistribuée à l'Office fédéral des routes (OFROU), soit 3'224'000 frs, il a pu conserver 1'554'000 frs.

Cependant, un résultat reporté de 3'147'000 frs provenant des exercices précédents figurait déjà au bilan. Or, en application de la limite, fixée dans la Convention intercantonale, à 5 % du chiffre d'affaires, soit 3'163'000 frs sur un chiffre d'affaires de 63'263'000 frs, le bénéfice cumulé ne pouvait excéder ce montant.

Par conséquent, l'excédent de 1'537'000 frs a dû être redistribué aux cantons, selon la clé de répartition suivante : Fribourg : 384'000 frs ; Vaud : 846'000 frs ; Genève : 307'000 frs.¹

Le principal enjeu réside dans cette redistribution obligatoire du bénéfice. En effet, les 2% du chiffre d'affaires que l'OFROU alloue normalement aux Unités territoriales (UT) pour soutenir leurs investissements sont, dans le cas du SIERA, automatiquement reversés aux cantons. Cette situation découle d'un choix politique initial des cantons partenaires qui souhaitaient éviter toute thésaurisation excessive au sein du SIERA.

Selon la Commission, il serait opportun d'envisager un relèvement de ce seuil à 4 voire 5 millions, afin d'accroître la marge de manœuvre financière du SIERA. Une telle révision renforcerait sa capacité d'autofinancement, notamment en vue du renouvellement de son parc de véhicules et engins.

En conséquence, la Commission invite les Conseils d'État des trois cantons partenaires - Fribourg, Vaud et Genève - à envisager une adaptation de l'art. 21, let. b de la Convention intercantonale sur le SIERA, relatif à l'affectation du résultat qui limite le bénéfice cumulé à 5% du chiffre d'affaires.

¹ La répartition entre les cantons se fait selon la capitalisation à la création du SIERA, art. 17 de la Convention intercantonale, soit 25% pour Fribourg, 55% pour Vaud et 20% pour Genève.

Risques désormais mieux maîtrisés

Lors de son contrôle de l'exercice précédent, la Commission avait relevé certains risques susceptibles d'affecter la gestion du SIERA.

En conséquence, la Commission attendait des réponses à l'issue de l'exercice 2024, qu'elle a effectivement obtenues. Ces réponses lui ont globalement donné satisfaction et sont présentées au point 5 du présent rapport.

2. CADRE LÉGAL

Le présent rapport répond aux dispositions de la CoParl² ainsi qu'à celles de la Convention intercantonale sur le Service intercantonal d'entretien du réseau autoroutier des cantons de Fribourg, de Vaud et de Genève (Convention intercantonale sur le SIERA) entrée en vigueur le 1er janvier 2019, qui stipule que la Commission interparlementaire adresse aux trois Grands Conseils un rapport sur le résultat de son contrôle.

Le contrôle de la Commission porte, d'un point de vue stratégique et général, sur :

- la réalisation des objectifs stratégiques du SIERA ;
- les résultats obtenus par le SIERA, sur la base des accords de prestations de services conclus avec l'OFROU et de la convention d'objectifs ;
- le rapport de gestion du SIERA.

Le contrôle exercé par la Commission est de nature politique et relève de la haute surveillance. Dans ce cadre, la Commission ne fixe pas les objectifs stratégiques, mais en évalue la mise en œuvre. Ce mode de contrôle parlementaire est propre aux établissements régis par des conventions intercantionales.

Le SIERA bénéficie d'une autonomie financière, ses recettes provenant principalement du contrat de prestations conclu avec l'OFROU.

3. COMPOSITION ET FONCTIONNEMENT DE LA COMMISSION

La Commission est composée de neuf membres, soit trois par canton.

Présidence

La Commission est actuellement présidée par M. Jean-François CACHIN (VD) pour les années 2025 et 2026. M. Christo IVANOV (GE) l'a précédemment présidée en 2023 et 2024.

Composition actuelle de la délégation fribourgeoise :

M. Jean-Daniel CHARDONNENS

M. Urs HAUSWIRTH

M. Jean-Daniel WICHT remplacé par M. Nicolas PASQUIER pour la séance de 2025.

Composition actuelle la délégation vaudoise :

M. Jean-François CACHIN (président)

M. Oscar CHERBUIN

Mme Alice GENOUD, remplacée par M. Didier LOHRI pour les séances de 2024 et 2025.

Composition actuelle de la délégation genevoise :

M. Jacques BÉNÉ

M. Christo IVANOV

² Convention relative à la participation des Parlements cantonaux dans le cadre de l'élaboration, de la ratification, de l'exécution et de la modification des conventions intercantionales et des traités des cantons avec l'étranger (CoParl)

M. Jean-Charles RIELLE

Fonctionnement de la Commission

La Commission se réunit une fois par année et fonde son contrôle sur le rapport de gestion, lequel fournit des informations sur l'ensemble des activités du SIERA, la réalisation des ses objectifs dans le cadre de la convention quadriennale signée avec les cantons, ainsi que sur sa situation financière.

La Commission salue la qualité des rapports de gestion 2023 et 2024, qui reflètent de manière claire la diversité des missions du SIERA et présentent de manière complète les informations essentielles à l'exercice de la haute surveillance.

Dans ce cadre, la Commission s'est réunie le 10 juin 2024 au siège de la Direction de l'entretien des routes (DER) du canton de Genève, situé au Grand-Lancy, puis le 16 juin 2025 à l'Établissement cantonal d'assurance (ECA) du canton de Vaud, à Lausanne, qui accueille les centrales d'urgence cantonales regroupées sur un site unique.

4. MISSIONS PRINCIPALES DU SIERA

La mission essentielle du SIERA consiste à planifier et accomplir, pour le compte de l'OFROU, des prestations d'entretien et d'exploitation des routes nationales. De manière plus particulière, et dans la mesure où les tâches qu'il assume au service de l'OFROU ne s'en trouvent pas compromises, le SIERA fournit des prestations de service dans ses domaines de compétence pour d'autres clients, du secteur public (les cantons) ou privé.

5. RISQUES MIEUX MAÎTRISÉS

La Commission a obtenu des explications convaincantes sur les points suivants soulevés lors de son contrôle sur la gestion du SIERA.

La maîtrise globale du système financier et l'amélioration significative du suivi de la trésorerie

Une nouvelle équipe de direction assure aujourd'hui la conduite des opérations au sein du SIERA, en lien étroit avec le Conseil d'établissement. Un regroupement des fonctions stratégiques et transverses a été fait dans les nouveaux locaux de Morges.

L'équipe des finances a été renforcée au cours de l'année 2024, puis début 2025 avec la nomination d'une nouvelle responsable. Une dynamique de confiance mutuelle, que l'on peut qualifier de rétablie, s'est installée, notamment après les tensions rencontrées avec l'ancienne direction. Cet alignement, particulièrement sur les enjeux financiers, constitue un signe très positif et a permis de restaurer une gestion saine et rigoureuse.

La Commission constate que la gestion des liquidités s'est stabilisée, grâce à une application plus rigoureuse des acomptes et de la facturation.

Les fonds propres

Le SIERA dispose de fonds propres assez importants constitués par des fonds de réserves : 5 millions destinés à la recapitalisation des caisses de pension ; 650'000 frs dédiés au renouvellement du parc de véhicules et 600'000 frs consacrés à l'auto-assurance. À noter que l'OFROU n'accepte plus que le SIERA constitue des fonds de réserve, avant redistribution de sa part au bénéfice.

Augmentation du budget d'investissement dans les véhicules et engins

Le SIERA a opté pour un système de leasing financier afin d'assurer le renouvellement des véhicules et engins, même si d'autres solutions pourraient être explorées. Ce modèle permet d'intégrer les coûts au budget de fonctionnement - remboursement sur 10 ans à un taux d'intérêt de 1.3% - et rendra possible l'investissement annuel nécessaire dès 2025, estimé à 3.5 millions par année.

Conformément à son observation mentionnée au point 1 du présent rapport, la Commission recommande que le SIERA soit autorisé à utiliser son résultat pour financer ses investissements, sans devoir entièrement recourir à l'emprunt.

La problématique des *overheads* (charges indirectes forfaitaires)

Une comparaison entre les Unités territoriales (UT) en Suisse a conduit l'OFROU à réduire les frais forfaitaires facturés par le SIERA, passant de 1,3 million à 400'000 frs, ce qui correspond davantage à la réalité. Les autres frais facturés par les cantons au SIERA, et validés par l'OFROU, devront couvrir des charges justifiées (ressources humaines, administratives, etc.) qui varient en fonction de l'activité.

La problématique des *overheads*, qui perturbait depuis plusieurs années les relations tant avec les cantons qu'avec l'OFROU, est désormais réglée, y compris les arriérés de 2022 et 2023 qui n'avaient pas été entièrement acceptés par l'OFROU. Une extourne de provision de 786'000 frs a été réalisée, correspondant à deux fois 393'000 frs.

La recapitalisation des caisses de pension

Le SIERA a reçu, pour le personnel mis à disposition par le Canton de Fribourg, une facture de 1,4 million liée à la recapitalisation de la caisse de pension, ce qui a suscité une incompréhension et conduit à la création d'un fonds de réserve de 5 millions pour couvrir d'éventuelles charges similaires des cantons de Genève ou Vaud.

Une tentative de conciliation avec le Conseil d'État fribourgeois a échoué ; les avis juridiques étant divergents sur la notion de « coût complet ». Le Conseil d'établissement a finalement décidé de ne pas engager de procédure judiciaire, privilégiant l'apaisement et la préservation des relations institutionnelles.

Le personnel mis à disposition du SIERA par les cantons

Cette décision visait à éviter un bouleversement administratif et organisationnel majeur. Cependant, elle engendre certaines complexités, notamment en raison des conditions de travail qui varient d'un canton à l'autre. Par ailleurs, les trois Grands Conseils - Fribourg, Vaud et Genève - conservent leur compétence pour se prononcer sur les effectifs du SIERA dans le cadre de leurs processus budgétaires respectifs. Ce mode de fonctionnement peut entraîner des délais dans la réponse aux besoins en personnel du SIERA, voire freiner la mise en œuvre de choix stratégiques tels que l'internalisation de certaines fonctions.

À ce jour, le Conseil d'établissement ne prévoit pas de rattacher le personnel directement au SIERA. Bien que ce sujet ne soit pas définitivement clos, il n'est actuellement plus à l'ordre du jour. Le système en place, bien qu'imparfait, fonctionne et fait l'objet d'optimisations régulières.

6. ASPECTS FINANCIERS

Le SIERA est financièrement autonome et tient une comptabilité entièrement indépendante de celle des cantons.

Les états financiers audités sont présentés dans le rapport de gestion du SIERA ; c'est pourquoi la Commission a choisi de ne pas les reproduire intégralement dans le présent rapport. Elle a toutefois examiné avec attention les bilans et comptes de résultat des exercices 2023 et 2024, en portant une attention particulière aux variations observées d'une année à l'autre.

7. REMERCIEMENTS

Durant la période sous revue 2023 et 2024, la Commission a pu accomplir ses travaux grâce à la collaboration active des responsables du SIERA. Elle tient à remercier tout particulièrement M. Pierre-Yves Gruaz, actuel président du Conseil d'établissement, ainsi que M. Christian Gorce, son prédécesseur, pour leurs réponses complètes, ouvertes et détaillées aux questions des commissaires.

La Commission exprime également sa gratitude à Mme Francine Varga, directrice du SIERA, ainsi qu'à Mme Veronica Ecuver, responsable finance, support et administration, qui ont présenté avec précision, concision et rigueur l'essentiel des activités de l'établissement.

Enfin, nos remerciements s'adressent à M. Yvan Cornu, secrétaire de la Commission, pour son rôle dans l'organisation des travaux et la rédaction des procès-verbaux des séances.

8. CONCLUSION

Ce rapport a été établi sur la base des informations fournies à la Commission. Elle formule les réserves d'usage au cas où des documents, des renseignements ou des faits susceptibles de modifier ses considérations et son observation n'auraient pas été portés à sa connaissance au cours de ses travaux.

La Commission interparlementaire de contrôle du SIERA recommande aux Grands Conseils des cantons de Fribourg, Vaud et Genève d'approuver le présent rapport d'activité.

Jean-François Cachin
Président de la Commission

Lausanne, le 1^{er} septembre 2025