

Cour des comptes
Route de Chêne 54
1208 Genève
Tél. : +41 (0)22 388 77 90
<http://www.cdc-ge.ch>

Monsieur
...

Genève, le 10 mars 2021

Procédure d'appel d'offres sur le marché de la thermie et participation de SIG

Monsieur,

Vous avez fait part à la Cour des comptes de vos préoccupations quant à l'attribution des marchés pour le développement des réseaux thermiques par les Services Industriels de Genève (SIG), ainsi que sa participation dans la société CGC Holding SA.

À chaque communication citoyenne, la Cour des comptes procède à un examen de la situation avant une éventuelle entrée en matière pouvant conduire à un rapport public.

Il en ressort ce qui suit.

1) Contexte

Stratégie cantonale en matière de développement des réseaux thermiques

La Conception générale de l'énergie 2013 du canton de Genève (CGE 2013), basée sur la stratégie énergétique 2050 de la Confédération, fixe un cadre au développement des énergies thermiques et vise qu'à terme la plus grande partie de la demande en énergie thermique de la région genevoise soit couverte par des ressources locales et renouvelables.

La convention d'objectifs 2016-2019 conclue entre le canton de Genève et les SIG mentionne que ces derniers doivent « *favoriser le développement des réseaux de distribution de chaleur et de froid alimentés par des sources d'énergie les plus neutres possibles pour l'environnement* ».

Afin de répondre à l'urgence climatique par la réduction de la consommation en énergies fossiles et les émissions de gaz à effet de serre, le Canton a décidé de valoriser davantage les sources d'énergies renouvelables et de récupération. Le Conseil d'État a ainsi adopté, le 2 décembre 2020, un Plan directeur de l'énergie (PDE) pour la période 2020-2030, dont un axe a pour objectif de déployer les réseaux thermiques, et a validé un plan directeur des énergies de réseau (PDER). Ce PDER fixe les grandes lignes stratégiques et les règles de fonctionnement

pour le développement des réseaux à Genève. Il comprend notamment un plan de déploiement des réseaux thermiques structurants pour les 10 ans à venir et prévoit des modifications législatives afin d'introduire la faculté de rendre obligatoire le raccordement pour les bâtiments situés dans les périmètres des réseaux structurants la zone d'influence de ces réseaux et une notion de « juste prix » de l'énergie fournie par les SIG.

Modalités des SIG pour le raccordement aux énergies thermiques des clients

Lorsqu'un client souhaite connecter son bâtiment à une énergie thermique de réseau, il contacte les SIG afin d'identifier si un réseau est existant dans son périmètre ou si un projet est en cours.

Si un réseau est déjà existant, une offre globale est effectuée par les SIG comprenant l'installation depuis la source de production de chaleur ou depuis le réseau le plus proche (le réseau), jusqu'à la sortie de l'échangeur thermique situé sur sa parcelle (le branchement).

Les SIG proposent donc aux clients une solution « clé en main » pour la connexion à un réseau de chauffage à distance, mais également pour la maintenance des échangeurs thermiques installés chez les clients (contrat de maintenance).

Participation des SIG dans CGC Holding SA

Les SIG ont acquis, en 2012, une participation de 40% au capital de la société Dalkia Suisse SA (devenue CGC Holding SA), filiale de Dalkia International [...].

Avant cela, les SIG et Dalkia Suisse SA ont collaboré depuis le début des années 2000 à la création, la construction et l'exploitation de la société CADIOM SA qui est le réseau de chaleur à distance pionnier du canton de Genève. Les SIG sont actionnaires à hauteur de 51% de CADIOM, [...]. La principale raison ayant motivé l'acquisition de Dalkia Suisse SA par les SIG se trouve dans cette collaboration au sein de CADIOM SA. L'acquisition de 40% de Dalkia Suisse SA par les SIG a permis de renforcer l'intégration de CADIOM SA dans la sphère de gouvernance des SIG. Aujourd'hui encore, CADIOM SA est un élément central des réseaux de chaleur des SIG sur le canton.

2) Démarche de la Cour

Pour répondre aux questions soulevées par la communication, la Cour a réalisé un examen sommaire avec pour objectifs de vérifier les éléments communiqués concernant le processus d'achats des SIG relatif au développement des réseaux thermiques et l'application du droit des marchés publics, ainsi que le potentiel conflit d'intérêts entre les SIG et la société CAD Léman SA, filiale à 100% de CGC Holding SA, dans laquelle la participation des SIG est de 40%.

Pour ce faire, la Cour s'est entretenue avec les SIG, le secrétariat général du département du territoire (DT), l'office cantonal de l'énergie (OCEN), et a réalisé un test de détail sur le processus d'acquisition des SIG relatif au marché des réseaux thermiques. Les travaux ainsi menés ont permis d'apprécier les éléments ci-après.

3) Appréciation de la Cour des comptes

Application du droit des marchés publics sur le marché de la thermie

De manière générale, les SIG sont soumis à l'accord GATT sur les marchés publics (AMP, RS 0.632.231.422) en tant qu'organisme public au sens des annexes 2 et 3, Appendice I, ainsi que l'accord intercantonal sur les marchés publics (AIMP, L 6 05) en tant qu'entreprise publique opérant au moyen d'un droit exclusif dans les domaines de l'approvisionnement en eau, en énergie et dans celui des transports (secteurs EET).

Cependant, les SIG ne bénéficient actuellement pas de « droits exclusifs ou spéciaux » en matière de production de chaleur en vertu de l'art. 3 al. 2 let. e de l'Accord entre la Confédération suisse et la Communauté européenne sur certains aspects relatifs aux marchés publics (AccBil-MP, RS 0.172.052.68).

En conséquence, et faute de décision judiciaire contraire, la Cour estime que le droit des marchés publics n'est pas applicable à la matière, à l'exception de l'entité CADIOM SA¹. Cependant, au-delà de l'application de la réglementation sur les marchés publics, la Cour souligne que l'action des SIG devrait également s'inspirer des principes généraux contenus dans la loi fédérale sur le marché intérieur (LMI – RS 943.02), afin de promouvoir une saine concurrence².

Néanmoins, le plan directeur des énergies adopté par le Conseil d'État prévoit de modifier la loi genevoise sur l'énergie afin d'introduire la faculté de rendre obligatoire le raccordement des bâtiments situés dans le périmètre des réseaux thermiques structurants, dont le déploiement est de la responsabilité des SIG. Si ces modifications législatives étaient adoptées par le Grand Conseil, cela conférerait aux SIG un monopole sur ces réseaux thermiques structurants qui seraient ainsi de facto assujettis aux droits des marchés publics.

Analyse du processus d'achats des SIG

Au-delà de l'application des normes liées aux marchés publics, les SIG ont défini un processus achats, lequel fait intervenir le service achats selon des seuils prédéfinis, ainsi que l'exigence d'obtenir plusieurs offres. Pour les acquisitions non soumises au droit des marchés publics, les SIG utilisent également la plateforme OLMERO³ pour déposer des appels d'offres.

La Cour a réalisé un test de détail portant sur une sélection de dix acquisitions dans le secteur d'activité du développement des réseaux thermiques afin de vérifier si la mise en concurrence est réalisée selon les règles fixées par les SIG. Il en ressort principalement que :

- Six marchés d'acquisitions ont fait l'objet d'une mise en concurrence, et ces achats ont été réalisés auprès de cinq fournisseurs différents ;

¹ Voir recommandation 8 du rapport No 144 Audit de légalité et de gestion relatif à la tarification du chauffage à distance par l'incinération des ordures ménagères (CADIOM)

<http://www.cdc-ge.ch/Htdocs/Files/v/13877.pdf/Rapportsdaudit/2018/Rapport-144- -final.pdf?download=1>

² La LMI a pour but de garantir « à toute personne ayant son siège ou son établissement en Suisse l'accès libre et non discriminatoire au marché afin qu'elle puisse exercer une activité lucrative sur tout le territoire suisse » (art. 1^{er} al. 1^{er}).

³ OLMERO est une plateforme digitale des chantiers suisses - <https://www.olmero.ch/fr/>

- Un marché n'a pas fait l'objet d'une mise en concurrence, car le maître d'ouvrage a souhaité confier le mandat à l'exploitant de son ancienne chaudière. Selon les SIG, cette mesure a été mise en place suite à une demande des membres de l'Association genevoise des entreprises de chauffage (AGCV). Dans ce cas, les SIG s'assurent uniquement que le montant devisé correspond au prix du marché ;
- Trois marchés n'ont pas fait l'objet d'une mise en concurrence. Il s'agit de trois marchés distincts attribués à la société CAD Léman SA (filiale de CGC Holding SA, participation indirecte de SIG) sur base d'une convention-cadre de collaboration signée en mai 2017. Cette convention a pour but de mettre en place une collaboration renforcée entre ces deux acteurs (SIG et CAD Léman SA) dans le domaine de l'énergie thermique pour concrétiser le développement des énergies renouvelables. Cette collaboration porte sur la conception, la réalisation, l'entretien et la maintenance des projets thermiques.

Selon les SIG, la société CAD Léman SA a été créée afin de pouvoir développer des réseaux de chauffage à distance « intermédiaires », et principalement « en îlot », c'est-à-dire développant une puissance entre 1 et 5 MW. Ce partenariat permet aux SIG :

- D'intervenir sur toute la chaîne de valeurs des réseaux de chaleur à distance, c'est-à-dire de l'étude à la construction (sous-stations et réseau), l'exploitation, la maintenance et les garanties sur la durée d'exploitation des actifs ;
- De répondre rapidement aux appels d'offres des acteurs de l'immobilier avec une offre ferme pour toute la chaîne des valeurs.

Selon les SIG, la convention qui les lie à CAD Léman SA couvre ainsi un secteur d'activité qui n'est pas soumis au droit des marchés publics du fait notamment de l'absence de monopole des SIG sur ce marché et ne nécessite, a priori, donc pas d'appel d'offres préalable au sens de la loi sur le marché intérieur (art. 2 al. 7 LMI).

Il convient de noter ici que pour répondre à la situation engendrée par l'existence de la convention entre SIG et CAD Léman SA, les entreprises de chauffage pourraient s'organiser pour proposer leurs services auprès des SIG, pour répondre sur toute la chaîne des valeurs des réseaux de chaleur à distance avec des offres fermes. L'existence d'un autre acteur permettrait ainsi d'accroître la concurrence dans le canton et de diversifier l'offre relative au développement de ces réseaux thermiques intermédiaires.

Répartition des achats réalisés par SIG sur le marché de la thermie

Selon les données transmises par les SIG sur les acquisitions réalisées sur les métiers de la thermie (froid et chaud), du sanitaire (installations intérieures) et des métiers de la ventilation, les SIG ont investi un montant de plus de 133 millions F entre le 1^{er} janvier 2015 et le 30 juin 2020. Cette somme se répartit comme suit :

- 125 millions F, soit 94% du total, adjugés à des entreprises ayant leur raison sociale en Suisse ;
- 74 millions F, soit 60% du total en Suisse, ont été adjugés à des sociétés sises à Genève ;
- 40 millions F, soit 54% du total genevois, ont été adjugés à des membres de l'AGCV.

De ce fait, pour répondre à la question d'un potentiel conflit d'intérêts entre les SIG et les entités liées à CGC Holding SA (CAD Léman, CGC Énergie SA), la Cour relève :

- Qu'un processus achats a été mis en place pour le marché des réseaux thermiques ;
- Que plusieurs offres sont demandées pour les projets (à l'exception des marchés conclus avec CAD Léman pour les réseaux intermédiaires de 1 à 5 MW) ;
- Que les entités de CGC Holding SA représentent 21% du montant des achats réalisés par les SIG sur le marché des réseaux thermiques auprès des entreprises genevoises entre le 1^{er} janvier 2015 et le 30 juin 2020.

Sur la base des informations fournies, la Cour observe que les SIG ont pris des mesures pour limiter le potentiel conflit d'intérêts avec les entités de CGC Holding SA.

Accompagnement des chauffagistes dans la transition énergétique et le développement de la thermie

Conscients que le métier de chauffagiste est en pleine mutation avec le prochain abandon des chaudières au mazout et progressivement de celles au gaz, l'OCEN et les SIG ont choisi d'accompagner les chauffagistes dans la transition énergétique et de renforcer, via la formation, les compétences des professionnels en matière d'optimisation technique ou d'installation de systèmes de production de chaleur renouvelables. C'est dans ce contexte qu'a été développé le programme GEnergie dans lequel les interactions avec les chauffagistes s'organisent autour de deux axes principaux :

- L'axe compétence, par le biais de formations et séminaires techniques (montée en compétence des acteurs techniques) concernant notamment l'équilibrage hydraulique, les circulateurs de chauffages, l'aération simple flux, la pompe à chaleur et l'optimisation énergétique ;
- L'axe réseau de partenaires SIG-éco21, en lien avec l'engagement et l'accompagnement des entreprises dans la transition énergétique. Cela se traduit par le développement d'un réseau de partenaires (convention de partenariat avec les entreprises actives dans la transition énergétique, listes d'entreprises partenaires SIG-éco21 publiées sur le site internet SIG et accessibles aux clients), afin d'augmenter l'engagement de ces entreprises dans le plan d'action du programme éco21. À ce jour, les SIG dénombrent 23 entreprises partenaires chauffagistes dans le programme éco21.

De plus, pour accélérer la transition énergétique du canton, le Hub Efficience énergétique a été créé au début de l'année 2020 avec la fondation Nomads⁴. Il regroupe des acteurs publics et privés décidés à mettre en œuvre, ensemble, des solutions concrètes et innovantes pour contribuer aux objectifs du Plan directeur de l'énergie 2020-2030, notamment le développement des compétences pour les pompes à chaleur de petite puissance pour les villas.

Pour conclure et en considérant notamment la modification prochaine de la loi genevoise sur l'énergie, la Cour estime qu'un audit de sa part sur ce sujet n'apporterait pas de valeur ajoutée supplémentaire à celle du présent examen sommaire. Toutefois, au vu de l'intérêt public du présent dossier, une copie anonymisée sera publiée sur le site internet de la Cour des comptes.

⁴ <https://nomadsfoundation.com/hub-efficiency-energetique/>

En vous remerciant d'avoir pris contact avec la Cour, nous vous prions de croire, Monsieur, à l'expression de nos sentiments distingués.

Pour la Cour des comptes

Sophie FORSTER CARBONNIER, magistrate

François PAYCHÈRE, magistrat

Copie anonymisée :

Monsieur ..., Secrétaire général du département du territoire

Monsieur ..., Directeur général des SIG