

**COUR DES COMPTES**

RAPPORT N°79

JUIN 2014

**AUDIT DE GESTION**

**SERVICES INDUSTRIELS DE GENEVE**

**GOUVERNANCE DU PROCESSUS  
D'INVESTISSEMENTS**

## LA COUR DES COMPTES

**La Cour des comptes est chargée du contrôle** indépendant et autonome des services et départements de l'administration cantonale, du pouvoir judiciaire, des institutions cantonales de droit public, des organismes subventionnés ainsi que des institutions communales. Elle a également pour tâche l'évaluation des politiques publiques.

**La Cour des comptes vérifie** d'office et selon son libre choix la **légalité** des activités et la **régularité** des recettes et des dépenses décrites dans les comptes, et s'assure du **bon emploi** des crédits, fonds et valeurs gérés par les entités visées par ses missions. La **Cour des comptes** peut également évaluer la **pertinence**, **l'efficacité** et **l'efficience** de l'action de l'État. Elle organise librement son travail et dispose de larges moyens d'investigation. Elle peut notamment requérir la production de documents, procéder à des auditions, à des expertises, se rendre dans les locaux des entités concernées.

**Le champ d'application** des missions de la Cour des comptes s'étend aux entités suivantes:

- L'administration cantonale comprenant les départements, la chancellerie d'État et leurs services ainsi que les organismes qui leur sont rattachés ou placés sous leur surveillance ;
- Les institutions cantonales de droit public ;
- Les entités subventionnées ;
- Les entités de droit public ou privé dans lesquelles l'État possède une participation majoritaire, à l'exception des entités cotées en bourse ;
- Le secrétariat général du Grand Conseil ;
- L'administration du pouvoir judiciaire ;
- Les autorités communales, les services et les institutions qui en dépendent, ainsi que les entités intercommunales.

**Les rapports** de la Cour des comptes sont rendus **publics** : ils consignent ses observations, les conclusions de ses investigations, les enseignements qu'il faut en tirer et les recommandations conséquentes. La Cour des comptes prévoit en outre de signaler dans ses rapports les cas de réticence et les refus de collaborer survenus au cours de ses missions.

La Cour des comptes publie également un **rapport annuel** comportant la liste des objets traités, celle de ceux qu'elle a écartés, celle des rapports rendus avec leurs conclusions et recommandations et les suites qui y ont été données. Les rapports restés sans effet ni suite sont également signalés.

**Vous pouvez participer à l'amélioration de la gestion de l'État en prenant contact avec la Cour des comptes.**

Toute personne, de même que les entités comprises dans son périmètre d'action, peuvent communiquer à la Cour des comptes des faits ou des pratiques qui pourraient être utiles à l'accomplissement des tâches de cette autorité.

**Prenez contact avec la Cour** par téléphone, courrier postal, fax ou courrier électronique.

---

## SYNTHÈSE

À la suite de communications reçues d'un citoyen et de la Ville de Genève courant 2013, la Cour des comptes a pris la décision de procéder à un audit de gestion relatif aux processus d'investissements des SIG. Cet audit a eu pour objectif d'analyser les modalités de gouvernance des SIG en la matière, en prenant comme cas concrets les projets éoliens de l'arc jurassien (projets JUEL) et la prise de participation dans la société électrique argovienne EDH, compte tenu de leur importance financière et de leurs particularités stratégiques.

### **Contexte des investissements éoliens**

La loi fédérale sur l'énergie révisée en 2008 stipule que la production annuelle moyenne d'électricité issue des énergies renouvelables doit augmenter significativement. L'objectif assigné au canton de Genève représente 255 GWh à l'horizon 2030. Cet objectif a été revu par les SIG à 400 GWh en 2009 et réparti à raison de moitié pour des projets éoliens en Suisse (essentiellement sur les arcs jurassien et alpin) et de moitié pour des projets éoliens hors de Suisse, pour des projets solaires et de mini-hydraulique. Depuis 2009, les SIG ont ainsi lancé des projets éoliens dans l'arc jurassien avec les sociétés RenInvest puis Ennova, à savoir :

- Le projet Juel I (7 parcs), approuvé à l'unanimité du Conseil d'administration le 25 juin 2009, qui représentait une production estimée à 240 GWh. Selon le contrat de partenariat, il est prévu que SIG rémunère le développeur Reninvest en fonction de la réalisation d'étapes.
- Le projet Juel II (12 parcs), approuvé à l'unanimité du Conseil d'administration le 17 décembre 2009, qui représentait une production estimée à 260 GWh. Selon le contrat de partenariat, il est prévu que SIG rémunère le développeur Reninvest en fonction de la réalisation d'étapes.
- Le contrat JUEL III (29 parcs au total, dont les 19 parcs de Juel I et II), approuvé à l'unanimité du Conseil d'administration le 24 mars 2011, portait quant à lui sur un total de 1'200 GWh (y inclus le potentiel des parcs de JUEL I et II). Le modèle d'affaires de Juel III est fondamentalement différent : Reninvest, devenu Ennova, est un développeur de projet éolien qui n'est pas rémunéré à l'avancement par étapes, mais lors de l'obtention des permis de construire. Dans ce cadre, il est essentiellement prévu que les SIG rachètent aux actionnaires de Reninvest 20 % des parts d'Ennova, pour un montant initial de 13 millions, et mettent à disposition une ligne de financement sans intérêt, plafonnée à 33 millions.

De l'avis de la Cour et sachant que des parcs éoliens faisaient aussi l'objet de prospections hors arc jurassien, les projets Juel I et II auraient suffi à dépasser les objectifs SIG d'éolien en Suisse, même en tenant compte d'un taux d'échec de 50% des parcs. Ainsi la volonté de la direction générale, partagée par le Conseil d'administration qui a approuvé à l'unanimité ces 3 projets, était de faire des SIG le leader de l'éolien en Suisse.

A la suite de différents audits internes et externes courant 2013, le directeur général des SIG a démissionné en septembre 2013, ce qui a conduit les médias à s'intéresser activement à cette thématique. Dans le but de valoriser au mieux les investissements consentis par les SIG dans la société Ennova (soit environ 46 millions en septembre 2013), une solution transactionnelle visant à rompre le partenariat avec Ennova a été préparée par les SIG fin octobre 2013. Celle-ci n'aboutissant pas, un nouveau bras de fer médiatique et juridique commençait avec notamment le dépôt par les actionnaires majoritaires d'Ennova d'une notification d'arbitrage adressée à la chambre de commerce en février 2014, demandant à ce que les SIG soient condamnés à verser plus de 176 millions à la société Ennova.

Depuis lors, plusieurs échanges et discussions ont de nouveau lieu entre les deux parties qui aboutiront finalement à un accord transactionnel validé par le CA des SIG le 13 mai 2014 ainsi que par le Conseil d'État le 14 mai 2014. Cet accord se solde par le rachat par les SIG des 80 % d'Ennova détenus par ses actionnaires majoritaires pour un montant global de 12.8 millions et une reprise des dettes à hauteur de 1.5 million.

À ce jour, aucune demande d'autorisation de construire n'a été déposée. Dans les comptes 2013 des SIG, les investissements liés à Ennova ont été dépréciés de 55 millions. D'un point de vue financier, les investissements éoliens se soldent par un rendement estimé à 1.5%, causant une perte de 7 millions par rapport au coût des fonds étrangers des SIG et de 68 millions par rapport aux exigences de rendement standard de l'entreprise.

### **Contexte de l'investissement dans EDH**

EnergieDienst Holding AG (« EDH ») est une société suisse active dans la production et la distribution d'énergie électrique dans le nord-est de la Suisse et le Land du Baden-Württemberg en Allemagne. EDH est au bénéfice, directement ou au travers de filiales, d'ouvrages de production hydro-électrique, d'une part sur le Rhin entre Schaffhouse et Bâle et d'autre part dans le Valais pour l'équivalent au total de 2'500 GWh/an. Début 2011, l'actionnariat se composait d'Energie Baden-Württemberg AG (« EnBW »), acteur important de l'énergie en Allemagne, à hauteur de 82%, le reste étant principalement coté à la bourse suisse (18 %).

Le 22 décembre 2011, les SIG ont acquis auprès d'EnBW 15.05 % du capital-actions de la société EDH pour un montant de 329.2 millions, auquel s'est ajouté un paiement initial de 14.8 millions en relation avec un contrat d'approvisionnement. En effet, l'acquisition par les SIG de cette participation était assortie d'un contrat d'approvisionnement de 2015 à 2025 portant sur 438 GWh/an (énergie d'origine indéterminée ou « grise ») et bénéficiant d'un rabais de 12 €/MWh sur toute la durée du contrat. Afin de financer la transaction, les SIG ont souscrit un prêt de 300 millions auprès de divers organismes bancaires, à un taux d'intérêt d'un peu plus de 1 % / an.

Pour les SIG, ce projet d'acquisition s'inscrivait dans sa stratégie globale qui consistait notamment à développer l'hydroélectricité et à favoriser le développement durable. Cette acquisition a été approuvée à l'unanimité du Conseil d'administration le 13 décembre 2011, sous réserve de l'approbation du Conseil d'État qui a eu lieu le 21 décembre 2011.

De l'avis de la Cour et en l'état actuel, EDH est uniquement un investissement financier qui ne contribue pas à l'atteinte des objectifs stratégiques des SIG. En effet, la Cour a constaté une absence d'augmentation de « l'auto production » des SIG, une absence de garantie d'énergie « verte » et un rendement de l'investissement inférieur au standard (actuellement de 2.6% hors correction de valeur : dans les comptes 2013 des SIG, les investissements liés à EDH ont été dépréciés de 70 millions).

### **Principaux constats de l'audit en termes de modalités de gouvernance**

Au sein des SIG, la maîtrise du cycle des dépenses d'investissements est assurée au travers d'une « *procédure d'approbation des investissements et des projets d'affaires des SIG* ». Il ressort de l'audit de la Cour, mené de janvier à mai 2014, les principaux constats suivants :

#### **A. De la gouvernance des processus d'affaires**

La procédure présente des lacunes qualitatives, notamment en ce qui concerne l'intervention du Conseil d'administration (CA), qui n'est prévue qu'en fin de processus et l'absence de mesures de gestion des risques de conflits d'intérêts au sein de la direction générale. Ces lacunes empêchent le CA d'effectuer une revue critique des projets de la direction générale et de s'assurer que les intérêts des SIG soient pris en compte de manière adéquate dans les prises de décision.

Plusieurs membres de la direction générale et donc du comité d'investissement ont activement participé aux projets Juel II et III. Il en est résulté une insuffisante ségrégation des tâches dans les faits, conduisant à une importante situation de conflit d'intérêts. En outre, la composition de l'équipe projet et les rôles et responsabilités de ses membres n'ont pas été définis de manière précise, notamment pour les projets Juel II et III et EDH.

En termes de gouvernance du CA, trois commissions rapportaient au bureau du CA et trois comités au CA entre 2009 et fin 2011, ce qui a conduit à des pratiques hétérogènes dans le traitement des dossiers et a augmenté la difficulté de détecter des problèmes dans les projets d'affaires présentés. La loi sur les services industriels de Genève (LSIG) ne prévoit pas que les membres du CA doivent disposer de compétences susceptibles de contribuer effectivement au bon fonctionnement des SIG. Cette lacune accroît la difficulté de détecter des problèmes dans les projets d'affaires complexes et volumineux.

De même, la LSIG et le règlement sur l'organisation de l'administration cantonale ne définissent pas clairement les rôles et responsabilités entre le département de tutelle et les SIG. Cela peut engendrer des

incompréhensions lors des interventions du département de tutelle augmentant la probabilité d'échec, de surcoûts ou de pertes notamment sur des projets d'affaires.

#### B. De l'élaboration des projets d'affaires et de la prise de décision

La Cour a constaté que les délais étaient trop courts en matière de transmission aux organes dirigeants des documents détaillant les projets d'affaires, ce qui entrave la prise de décision. En outre, cela augmente la difficulté d'effectuer une revue critique des dossiers soumis et d'identifier les problématiques pouvant remettre en cause la réalisation du projet d'affaires.

Les analyses détaillées nécessaires aux projets d'affaires n'ont pas été systématiquement demandées par la DG. D'autre part, lorsqu'elles ont été réalisées par l'équipe projet, elles ne l'ont pas toujours été de manière adéquate. A titre d'illustration :

- Malgré l'enjeu stratégique pour les SIG, aucune analyse financière et technique n'a été réalisée pour les projets de contrats Juel II et III ;
- Aucune analyse de risques appropriée n'a été effectuée pour Juel I ;
- Concernant EDH, aucune analyse stratégique appropriée n'a été réalisée, et ceci malgré l'importance financière du projet (plus de 300 millions).

La qualité des informations transmises à la direction générale et au conseil d'administration des SIG n'était pas toujours suffisante et était parfois basée sur des analyses sommaires, inexistantes ou erronées. Par exemple, une analyse technique réalisée dans le cadre du projet de contrat Juel I faisait ressortir des conclusions et mises en garde importantes quant aux parcs prévus. Ces dernières n'ont pas été remontées au Conseil d'administration et à ses comités.

#### C. Du suivi des projets d'affaires

Le suivi des projets d'affaires n'a pas été effectué de manière satisfaisante sur le plan opérationnel, ni par le CA et ses comités. A titre d'illustration :

- Concernant le développement des parcs éoliens prévus dans les différents contrats Juel, les informations provenant du développeur n'ont pas fait l'objet d'analyses critiques suffisantes ;
- Le poste d'administrateur des SIG au conseil d'administration de la société Ennova est resté vacant de novembre 2012 à mai 2013 ;
- Aucun suivi approprié n'a été effectué sur les évolutions possibles du projet EDH depuis mi-2012.

#### D. De l'intégrité - éthique

En 2010, un employé des SIG ayant participé activement aux différentes négociations Juel I, II et III aurait, selon plusieurs témoins, demandé une commission dans le cadre d'un autre projet d'affaires des SIG. Fin 2010, au moins deux hauts cadres des SIG ont été informés de cette potentielle demande de commission. Bien qu'un avis émis par un conseil externe recommandât de dénoncer ce fait au Ministère public, ces derniers n'entreprirent aucune action à l'encontre dudit employé qui a par ailleurs continué à participer activement aux négociations Juel III en 2011.

Conformément à l'article 33 LaCP et à l'art. 10 al. 1 LICC, les éléments détaillés concernant ce cas ont été transmis par la Cour au Ministère public en date du 5 mai 2014.

#### **Conclusion**

Il convient de souligner que la gouvernance globale des SIG voulue par le législateur cantonal est de nature complexe, d'une part considérant le caractère multi-facettes de ses missions (par exemple en tant que producteur et distributeur de l'électricité qui lui assure ses revenus, mais aussi comme acteur-clé de la politique cantonale de l'énergie visant à une réduction de la consommation d'électricité), d'autre part considérant les niveaux multiples de responsabilité prévus dans la LSIG :

- le Grand Conseil, qui approuve notamment les budgets annuels d'exploitation et d'investissement des SIG ainsi que les états financiers et le rapport annuel de gestion (art. 37 LSIG) ;
- le Conseil d'État, qui exerce certaines attributions généralement propres à un conseil d'administration, telles que l'approbation d'emprunts supérieurs à 5'000'000 F ou d'une durée

supérieure à 3 ans ou l'approbation du statut du personnel et les nominations aux fonctions supérieures (art. 38 LSIG); par ailleurs, le Conseil d'État exerce la surveillance sur les SIG (art. 1 al. 9 LSIG) ;

- le Conseil d'administration des SIG, composé de 23 membres, dont 19 issus du monde politique, qui est l'autorité supérieure des SIG, sous réserve des compétences des deux autres acteurs précités (art. 16 al. 2 LSIG).

À cet égard, la Cour relève le dépôt par le Conseil d'État, en date du 14 février 2014, d'un projet de loi sur l'organisation des institutions de droit public (PL 11391). En conséquence, la Cour n'a pas formulé de recommandations dont l'objet est déjà couvert par une disposition de ce projet de loi.

Toutefois, si plusieurs dispositions légales prévues dans ce projet de loi sont de nature à améliorer la gouvernance des institutions publiques et la répartition des responsabilités entre le Conseil d'administration, le Conseil d'État et le Grand Conseil, il demeure des faiblesses organisationnelles (essentiellement liées à la qualité des procédures de travail et à leur respect) et des manquements quant aux compétences et à la diligence de certains acteurs au sein des SIG qui ont nécessité l'émission de **13 recommandations** :

- A l'attention du gestionnaire des risques de l'État, rattaché au département présidentiel, la Cour lui a recommandé de proposer au Conseil d'État une plus grande précision des critères de dysfonctionnement grave justifiant l'intervention de ce dernier dans la gestion des établissements publics autonomes, afin d'éviter les incompréhensions et de prévenir des lacunes en matière de bonne gouvernance.
- A l'attention du département de l'aménagement, du logement et de l'énergie, la Cour a recommandé de proposer au Conseil d'État une liste des compétences susceptibles de contribuer effectivement au bon fonctionnement des établissements publics autonomes, sur la base du modèle de profil d'exigences pour les membres du conseil d'administration des entités de la Confédération.
- A l'attention du Conseil d'administration des SIG, la Cour a proposé six recommandations visant à améliorer la qualité des procédures d'élaboration et de suivi des projets d'affaires. Elle en a fait de même avec quatre recommandations adressées à la direction générale de l'établissement.

Vu l'importance de certains problèmes de compétence et de diligence relevés dans cet audit, la Cour a en outre recommandé au Conseil d'administration des SIG d'engager les procédures visant à prendre si nécessaire les mesures administratives prévues dans le statut du personnel à l'encontre des collaborateurs des SIG ayant été impliqués de manière active sur les projets couverts par le présent rapport.

### **TABLEAU DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS**

Dans le cadre de ses missions légales, la Cour des comptes doit effectuer un suivi des recommandations émises aux entités auditées, en distinguant celles ayant été mises en œuvre et celles restées sans effets. À cette fin, elle a invité les SIG, le département de l'aménagement, du logement et de l'énergie de même que le département présidentiel à remplir le « tableau de suivi des recommandations et actions » qui figure au chapitre 6, et qui synthétise les améliorations à apporter et indique leur niveau de risque, le responsable de leur mise en place ainsi que leur délai de réalisation.

Les 13 recommandations de la Cour ont toutes été acceptées et le tableau de suivi a été rempli de manière adéquate.

### **OBSERVATIONS DE L'AUDITE**

Sauf exceptions, la **Cour ne prévoit pas de réagir aux observations de l'audité**. Elle estime qu'il appartient au lecteur d'évaluer la pertinence des observations de l'audité eu égard aux constats développés par la Cour.

## **TABLE DES MATIÈRES**

Liste des principales abréviations utilisées .....	8
1. CADRE ET CONTEXTE DE L'AUDIT .....	9
2. MODALITÉS ET DÉROULEMENT DE L'AUDIT .....	11
3. CONTEXTE GÉNÉRAL .....	13
3.1. Services industriels de Genève .....	13
3.2. Investissements et participations .....	19
3.3. Stratégies énergétiques et nouvelles énergies renouvelables .....	22
3.4. Cycle des dépenses d'investissements .....	26
3.5. Projets « Jura éolien » (JUEL) et EDH .....	28
3.5.1. Projets « Jura éolien » (JUEL) .....	28
3.5.1.1. Introduction .....	28
3.5.1.2. Contexte et historique .....	28
3.5.1.3. Validation du projet au sein des SIG .....	35
3.5.1.4. Ajustements réalisés dans les états financiers 2013 .....	36
3.5.2. Projet EDH .....	36
4. ANALYSE .....	40
4.1. Gouvernance du processus d'affaires .....	40
4.1.1. Contexte .....	40
4.1.2. Constats .....	41
4.1.3. Risques découlant des constats .....	42
4.1.4. <i>Observations des SIG</i> .....	42
4.2. Élaboration des projets d'affaires et prises de décision .....	44
4.2.1. Contexte .....	44
4.2.2. Constats .....	45
4.2.3. Risques découlant des constats .....	47
4.2.4. <i>Observations des SIG</i> .....	47
4.3. Suivi des projets d'affaires .....	48
4.3.1. Contexte .....	48
4.3.2. Constats .....	48
4.3.3. Risques découlant des constats .....	49
4.3.4. <i>Observations des SIG</i> .....	50
4.4. Intégrité - éthique .....	51
4.4.1. Contexte .....	51
4.4.2. Constats .....	51
4.4.3. Risques découlant des constats .....	51
4.4.4. <i>Observations des SIG</i> .....	52
5. RECOMMANDATIONS CONCLUSIVES .....	53
5.1.1. <i>Observations du gestionnaire de risques – département présidentiel (PRE)</i> .....	56
5.1.2. <i>Observations du DALE</i> .....	57
5.1.3. <i>Observations des SIG</i> .....	58
6. TABLEAU DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS ET ACTIONS .....	59
7. DIVERS .....	62
7.1. Glossaire des risques .....	62
7.2. Remerciements .....	64

## Liste des principales abréviations utilisées

AUT-DEC	Autorité décisionnelle
CA	Conseil d'administration
CAR	Comité audit et risques
CDP	Chef de projet
CLT- PROJ	Client projet
COM-INV	Comité d'investissement
COFIL	Comité de pilotage
CSB	Comité stratégie et bureau du conseil d'administration
DALE	Département de l'aménagement, du logement et de l'énergie
DG	Direction générale
DS	Département de la sécurité
EDH	Energiedienst Holding
ENBW	Energie Baden-Württemberg AG
GW	Gigawatt
GWh	Gigawatt-heure
LOIDP	Projet de loi sur l'organisation des institutions de droit public (PL 11391), déposé le 14 février 2014 par le Conseil d'État
LSIG	Loi sur l'organisation des services industriels de Genève du 5 octobre 1979 (L 2 35)
MOE	Maître d'œuvre
MW	Mégawatt
MWh	Mégawatt-heure
NER	Nouvelles énergies renouvelables
NR	Note de recommandation
SIG	Services industriels de Genève
TRI	Taux de rentabilité interne
VAN	Valeur actuelle nette



## 1. CADRE ET CONTEXTE DE L'AUDIT

Le 10 juin 2013, la Cour a reçu une communication citoyenne sollicitant un examen de la Cour des « *investissements des SIG relatifs aux éoliennes* » ainsi que des « *autres investissements qui ont été consentis par les SIG dans d'autres domaines* ».

De plus, le Conseil d'État était saisi le 28 juin 2013 d'une question écrite<sup>1</sup> d'un député demandant si « *les SIG peuvent investir dans l'énergie éolienne sans s'occuper de son rendement, de la localisation des éoliennes, de la qualité de leurs partenaires et de la crédibilité de leur lobbyiste ?* ».

La Cour a choisi d'attendre la réponse du Conseil d'État afin de se déterminer sur la problématique soulevée. En date du 26 septembre 2013, le Conseil d'État a répondu en relevant notamment que des audits techniques et financiers des projets éoliens étaient en cours, et qu'un investissement de 46 millions de francs effectué par les SIG devait « *aujourd'hui être considéré à risque* » et qu'une « *réserve, d'un montant qui reste à déterminer, sera constituée dans les comptes des SIG pour refléter cet état d'un point de vue comptable* ».

Considérant le caractère pour le moins préoccupant de la réponse du Conseil d'État, la Cour a procédé à un examen préliminaire de la situation en sollicitant les rapports d'audit relatifs à cette problématique et commandés par les SIG et le département de tutelle. Leur analyse a conforté la Cour dans la pertinence d'effectuer un audit de gestion relatif aux processus d'investissements aux SIG.

Parallèlement, la Cour a reçu le 8 novembre 2013 une communication du conseil administratif de la Ville de Genève souhaitant qu'elle diligente un audit de la gestion financière du projet éolien avec la société Ennova, de la conclusion du premier contrat jusqu'à la mise en œuvre du protocole d'accord entre les SIG et Ennova signé le 1<sup>er</sup> novembre 2013. De plus, le citoyen ayant écrit en juin 2013 a réécrit à la Cour le 13 novembre 2013 pour lui demander d'examiner l'investissement d'environ 300 millions de francs réalisé par les SIG en 2011 dans la société électrique argovienne Energiedienst Holding (EDH).

Dès lors qu'il appartient à la Cour de s'assurer notamment de la légalité des activités et des opérations, de la régularité des comptes, ainsi que du bon emploi des crédits, fonds et valeurs mis à disposition d'entités publiques et d'entités privées subventionnées, la Cour est compétente (art. 8 al. 1 LICC<sup>2</sup>).

Ainsi, par lettre du 20 décembre 2013 adressée au président des SIG, la Cour l'a informé de sa décision de procéder à un audit de gestion relatif aux processus d'investissements aux SIG. Cet audit a pour objectif d'analyser les modalités de gouvernance des SIG en la matière, en prenant comme cas concrets les projets éoliens de l'arc jurassien (projets JUJEL) et la prise de participation dans la société électrique argovienne EDH, compte tenu de leur importance financière et de leur particularité stratégique.

Souhaitant être la plus efficace possible dans ses travaux, la Cour examine lors de ses investigations l'ensemble des rapports d'audits préalables effectués par des tiers, tant internes qu'externes (rapports de l'Inspection cantonale des finances, rapports de la Commission de contrôle de gestion du Grand Conseil, etc.) portant sur les mêmes thématiques que le présent rapport.

<sup>1</sup> Q 3726 du 28 juin 2013

<sup>2</sup> En date du 1<sup>er</sup> juin 2014, la LSurv (D 1 09) est entrée en vigueur, abrogeant la LICC. La disposition précisant les critères de contrôle est l'art. 38 LSurv.

Plusieurs audits externes ayant été réalisés sur les investissements éoliens, la Cour a indiqué les constats en étant issus pour les chapitres concernés.

En outre, conformément à son souhait de **contribuer à une coordination efficace des activités des différentes instances de contrôle** actuellement à l'œuvre à l'État de Genève, la Cour a examiné la planification semestrielle des contrôles de l'Inspection cantonale des finances (ICF) et l'a informée de sa mission.

## 2. MODALITÉS ET DÉROULEMENT DE L'AUDIT

La Cour a conduit cet audit entre les mois de janvier et mai 2014 sur la base des documents et données remis par les principaux acteurs concernés ainsi qu'en menant des entretiens ciblés, notamment avec :

- Le président du conseil d'administration des SIG ;
- Le directeur général ad intérim des SIG ;
- Le directeur général précédent ;
- Plusieurs cadres et collaborateurs des SIG (anciens et actuels) ;
- Plusieurs cadres ou présidents de six sociétés électriques suisses ;
- Plusieurs experts externes ;
- Deux conseillers d'État, également membres du conseil d'administration des SIG (ancien et actuel) ;
- Plusieurs cadres de l'administration cantonale ;
- Le président du conseil d'administration d'Ennova.

Comme prévu par sa base légale, il est à relever que la Cour privilégie avec ses interlocuteurs une démarche constructive et participative visant à la **recherche de solutions améliorant le fonctionnement de l'administration publique**. De ce fait, la Cour a pu proposer aux intervenants rencontrés différentes possibilités d'amélioration de leur gestion, dont la faisabilité a pu être évaluée et la mise en œuvre appréciée sous l'angle **du principe de la proportionnalité**.

La Cour a conduit son audit conformément aux **normes internationales d'audit** et aux **codes de déontologie** de l'International Federation of Accountants (IFAC) et de l'Organisation Internationale des Institutions Supérieures de Contrôle des Finances Publiques (INTOSAI), dans la mesure où ils sont applicables aux missions légales de la Cour.

En pratique, la méthodologie de la Cour des comptes est la suivante :

### **1<sup>ère</sup> phase : Planification**

Cette phase consiste à définir et à mobiliser les ressources et les compétences les mieux adaptées à la mission, que ce soit auprès des collaborateurs de la Cour des comptes ou auprès de tiers, et à déterminer les outils méthodologiques à utiliser.

### **2<sup>ème</sup> phase : Préparation de l'audit**

Cette phase consiste à identifier auprès de l'entité auditée quels sont ses bases légales et ses intervenants-clés, à comprendre son organisation et son fonctionnement, à collecter des données chiffrées et à procéder à l'analyse des risques qui lui sont propres. À ce stade, un plan de mission est rédigé avec notamment les objectifs de la mission, les moyens à disposition, les travaux dévolus à chaque intervenant de la Cour et les délais impartis dans le déroulement de la mission.

### **3<sup>ème</sup> phase : Récolte d'informations**

Cette phase consiste à déterminer les sources de l'information pertinente, à savoir quelles sont les personnes-clés à contacter et quelles sont les informations qui sont nécessaires à l'atteinte des objectifs. Ensuite, les collaborateurs de la Cour et/ou les tiers mandatés procèdent à des entretiens et collectent les informations requises.

#### **4<sup>ème</sup> phase : Vérification et analyse de l'information**

Cette phase consiste d'une part à s'assurer que les informations récoltées sont fiables, pertinentes, complètes et à jour et d'autre part à les analyser et à les restituer sous la forme de documents de travail.

#### **5<sup>ème</sup> phase : Proposition de recommandations**

Cette phase consiste à établir les constatations significatives, à déterminer les risques qui en découlent et enfin à proposer des recommandations afin de rétablir la légalité des opérations, la régularité des comptes ou d'améliorer la structure ou le fonctionnement de l'organisation.

#### **6<sup>ème</sup> phase : Rédaction du rapport**

Cette phase consiste à rédiger le rapport conformément aux documents de travail et à la structure adoptée par la Cour des comptes.

#### **7<sup>ème</sup> phase : Validation du rapport**

Cette phase consiste à discuter le contenu du rapport avec l'entité auditée, avec pour objectif de passer en revue les éventuelles divergences de fond et de forme et de s'accorder sur les priorités et délais des recommandations.

### **La Cour qualifie les constats de ses audits en fonction d'une typologie des risques**

Ainsi, chaque thème développé dans ce rapport fait l'objet d'une mise en contexte, de constats, de risques découlant des constats et de recommandations (numérotées en référence aux constats) soumis aux observations de l'audité.

Les risques découlant des constats sont décrits et qualifiés en fonction de la **typologie des risques encourus**, risques définis dans le Glossaire qui figure au chapitre 7.

Afin de faciliter le suivi des recommandations, la Cour a placé au chapitre 6 un tableau qui **synthétise les améliorations à apporter** et pour lequel l'entité auditée indique le niveau de **risque**, le **responsable** de leur mise en place ainsi que leur **délaï de réalisation**.

### 3. CONTEXTE GÉNÉRAL

#### 3.1. Services industriels de Genève

##### Introduction

Selon la loi sur l'organisation des services industriels de Genève (LSIG, L 2 35) qui fonde l'organisation, le fonctionnement et la responsabilité des SIG, les SIG sont un établissement de droit public. Ils « *ont pour but de fournir dans le canton de Genève l'eau, le gaz, l'électricité, de l'énergie thermique, ainsi que de traiter des déchets. Les SIG ont également pour tâche d'évacuer et de traiter les eaux polluées dans le cadre fixé par la loi ; cette activité ne peut pas être sous-traitée à des tiers. Ils peuvent en outre développer des activités dans des domaines liés au but décrit ci-dessus, exercer leurs activités à l'extérieur du canton et fournir des prestations et des services en matière de télécommunications* » (art.1 LSIG). Depuis décembre 2013, les SIG sont placés sous la surveillance du département de l'aménagement, du logement et de l'énergie (DALE). Ils étaient auparavant placés sous la surveillance du département de la sécurité (DS).

Les SIG sont un établissement qui ne reçoit pas d'aide de l'État. Le capital de dotation est de 100 millions. Il est réparti entre l'État (55 %), la Ville de Genève (30 %) et les autres communes genevoises (15 %).

Depuis 1999, les états financiers consolidés des SIG sont établis conformément aux normes comptables internationales IFRS et révisés par un organe de révision externe.

Les budgets annuels d'exploitation et d'investissement ainsi que les états financiers et le rapport annuel de gestion sont soumis à l'approbation du Grand Conseil (art. 37 LSIG).

Par ailleurs, l'art. 38 LSIG prévoit qu'un certain nombre de décisions financières des SIG soient soumises à l'approbation du Conseil d'État (emprunts supérieurs à 5'000'000 F ou dont la durée excède 3 ans, investissements hors budget, aliénation des biens immobiliers, etc.).

### Secteurs d'activités et chiffres clés

Selon le compte de résultat analytique 2013 des SIG, les produits totaux de l'entreprise se sont élevés à 1'038 millions et le résultat net à 140 millions. La répartition de ces chiffres par secteurs d'activité se présentait ainsi à fin 2013 :

*En millions de francs*

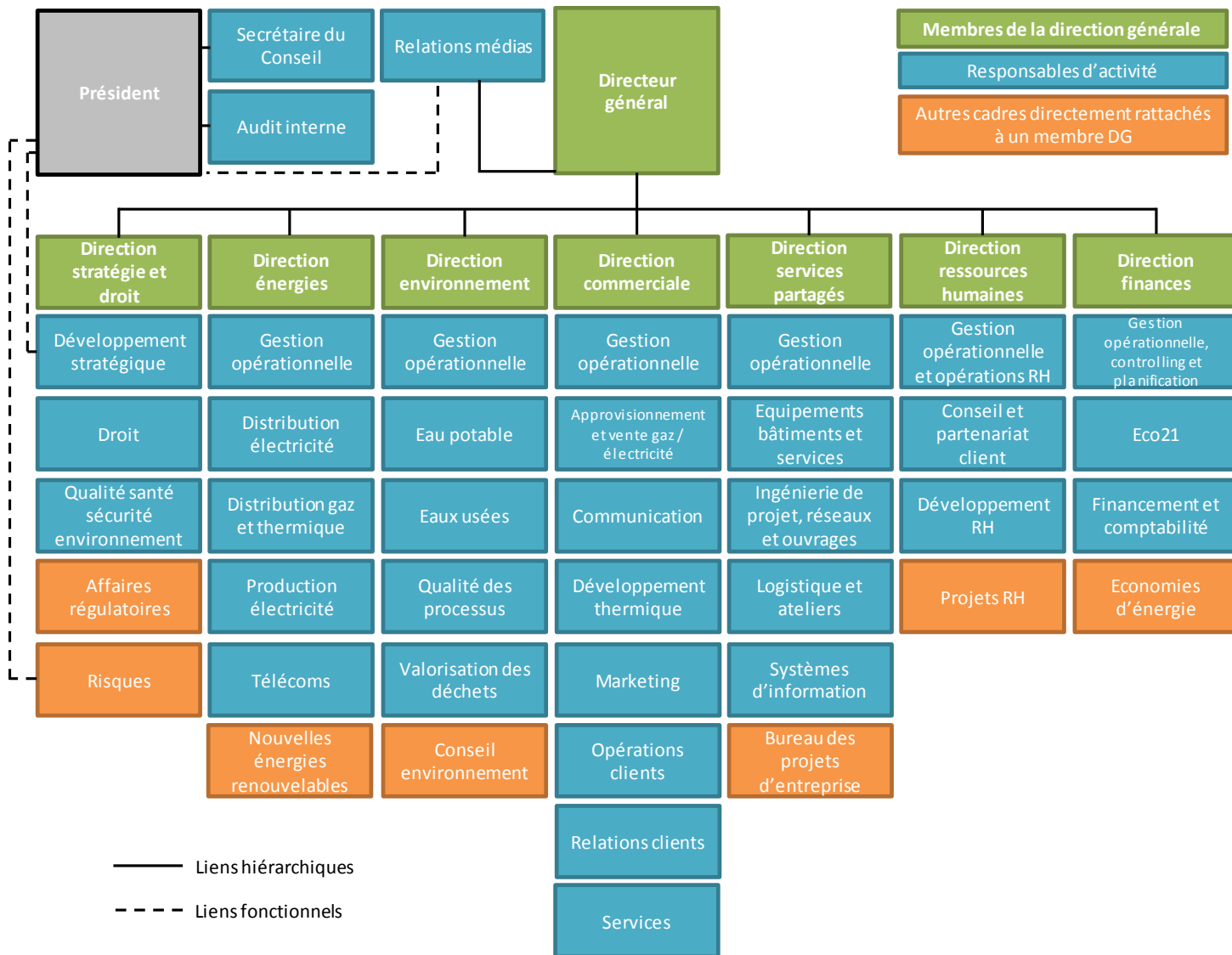
Secteurs d'activité	Produits	Résultat net	Cash flow de gestion (1)
Distribution électricité (2)	206.6	28.6	24.3
Energie électrique (3)	281.5	16.8	10.2
Production électricité (4)	33.6	8.2	7.7
Distribution gaz	51.5	13.0	10.4
Energie gaz	186.3	6.6	7.4
Thermique	39.9	-5.6	-27.7
Eau potable	96.2	8.0	8.8
Eaux usées	82.9	-7.8	8.0
Valorisation des déchets	70.4	-11.8	2.0
Services énergétiques	20.7	-5.2	-5.0
Télécom	23.3	-6.3	-19.4
Services partagés	65.7	-8.2	-14.3
Direction commerciale	2.5	0.0	0.1
Autres (5)	5.5	104.1	88.4
<b>Sous-Total</b>	<b>1'166.6</b>	<b>140.4</b>	<b>100.9</b>
Activités réparties et neutralisées d'un point de vue comptable	-128.1	0.0	0.0
<b>Total</b>	<b>1'038.5</b>	<b>140.4</b>	<b>100.9</b>

- (1) Cash flow de gestion = capacité d'autofinancement - investissements nets (hors participations clients)
- (2) Cette activité consiste à transporter et à distribuer l'électricité (activité de gestionnaire de réseau de distribution). Il s'agit d'une activité régulée (monopole).
- (3) Cette activité consiste à commercialiser l'électricité. Il s'agit d'une activité en concurrence pour les sites consommant au moins 100 MWh (situation actuelle).
- (4) Cette activité consiste à produire de l'électricité (production propre des SIG). La production propre est facturée au secteur "énergie électrique".
- (5) Dont ressources humaines, direction générale, éco21, autres opérations, etc.  
Le résultat net intègre notamment 56.8 millions liés à l'annulation de la redevance extraordinaire versée à l'Etat en 2012 suite à l'arrêt du Tribunal fédéral du 10 juin 2013 (la redevance avait été enregistrée comme charge dans les comptes 2012).

Source : compte rendu financier 2013

## Organigramme

L'organisation des SIG est la suivante selon l'organigramme en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2014 :



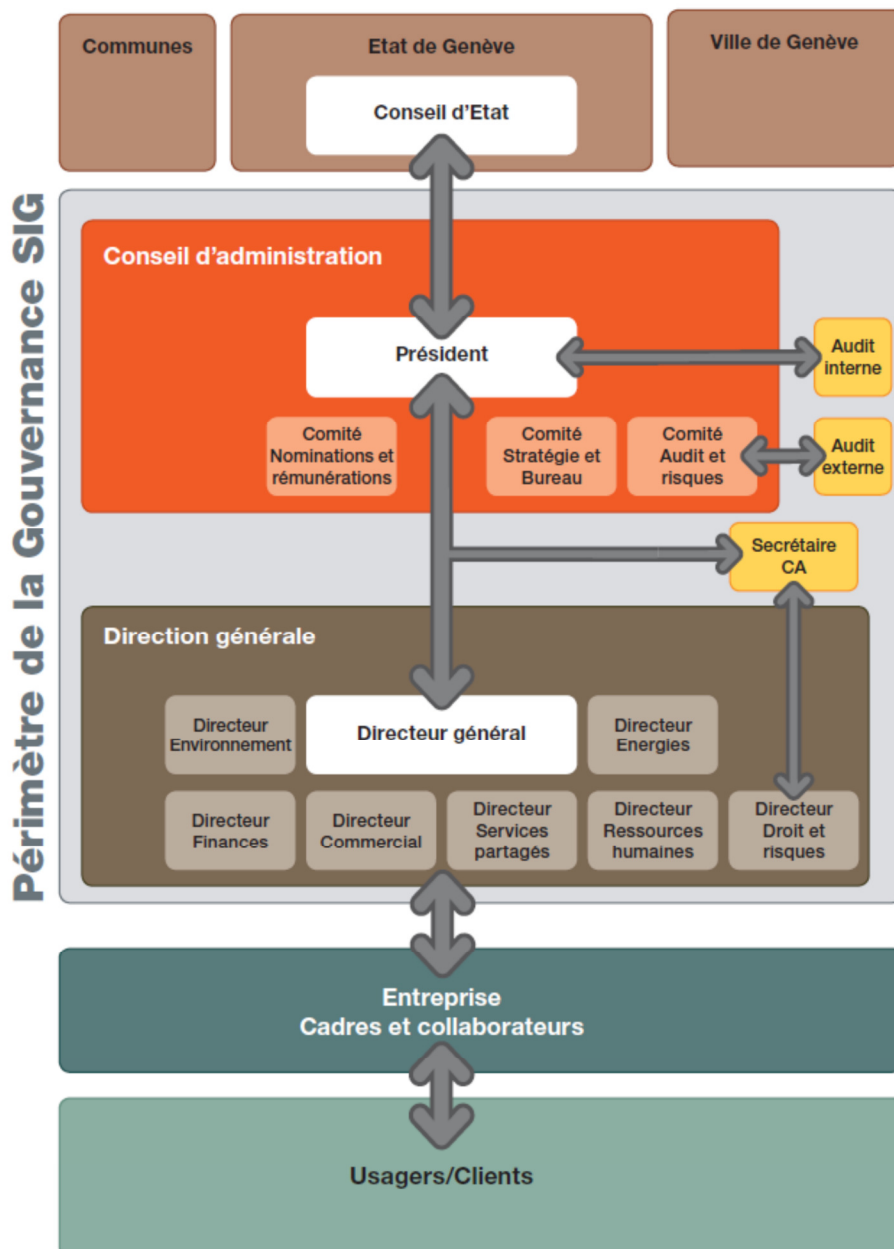
Source : SIG

À fin 2013, les SIG employaient un total de 1'612 équivalents temps plein (ETP) selon la répartition suivante :

- Direction générale : 15 ETP ;
- Direction stratégie et droit : 36 ETP ;
- Direction énergie : 446 ETP ;
- Direction environnement : 405 ETP ;
- Direction commerciale : 265 ETP ;
- Direction services partagés : 340 ETP ;
- Direction ressources humaines : 36 ETP ;
- Direction finances : 69 ETP.

## Gouvernance des SIG

Les SIG décrivent leur gouvernance comme ayant pour objectif le bon fonctionnement de l'entreprise par l'intermédiaire de ses acteurs, au bénéfice de ses parties prenantes. Le périmètre de gouvernance actuel des SIG peut se résumer ainsi :



Source : SIG

Selon l'article 6 LSIG, l'administration des SIG est confiée à un **conseil d'administration** composé de dix-neuf membres issus du monde politique (désignés respectivement par le Conseil d'État, le Grand Conseil, la Ville de Genève et les communes genevoises) et de quatre membres faisant partie du personnel des SIG, nommés pour une période de quatre ans. Le conseil d'administration est l'autorité supérieure des SIG, sous réserve des compétences du Grand Conseil et du Conseil d'État. D'une manière générale, il ordonne toutes



les études, tous les actes et prend toutes les mesures utiles à la bonne marche des SIG et aux prévisions de développement que comportent l'évolution démographique et les progrès de la technique, et cela sur la base, notamment, des propositions du directeur général (art. 16 LSIG).

Selon le règlement intérieur des SIG approuvé par le conseil d'administration le 26 mars 2009, le **président du conseil d'administration** veille à l'établissement de règles de gouvernance d'entreprise et à leur adaptation. Il préside le conseil, le bureau et le comité stratégie (voir ci-après). Il veille au bon fonctionnement du bureau, des comités, du conseil et du secrétariat du conseil. Il organise la formation des administrateurs, par le biais de séances spécifiques (modules). Il informe régulièrement le conseil d'administration de la marche de l'entreprise et des relations des SIG avec ses parties prenantes. Il exerce une fonction hiérarchique envers l'audit interne.

Le conseil d'administration peut constituer des comités permanents ou temporaires pour traiter de questions particulières et préparer ses décisions. Les comités sont composés uniquement de membres du conseil. Le conseil a décidé de la création de trois comités permanents : le comité stratégie (auquel participe le bureau), le comité nominations et rémunérations et le comité audit et risques. Par ailleurs, le conseil désigne son secrétaire, sur proposition du président, en dehors de ses membres. D'une manière générale, le secrétaire du conseil est chargé de la gestion administrative du conseil et de ses entités, dans le cadre du secrétariat du conseil (règlement intérieur des SIG).

Selon le règlement intérieur, le **comité stratégie**, composé de 5 à 7 administrateurs, a les missions suivantes :

- Élaboration, analyse, et proposition de modifications de la vision (20 ans) et de la stratégie (10 ans) ;
- Proposition d'adaptation de la mission et des valeurs ;
- Suivi et contrôle de la mise en œuvre de la stratégie ;
- Analyse et préavis du plan d'affaires des SIG ;
- Analyse du budget et préavis à l'intention du Conseil ;
- Analyse des états financiers et préavis à l'intention du Conseil ;
- Gestion des aspects stratégiques liés à la gouvernance ;
- Suivi de l'évolution du contexte dans lequel évoluent les SIG sur la base des rapports fournis par le Développement stratégique ;
- Gestion, analyse et suivi des participations-clés ;
- Analyse et suivi des projets stratégiques et des conditions-cadres de vente (tarifs, condition-cadre des contrats, etc.).

Le **bureau**, composé de 7 membres, a pour mission d'examiner les questions de gestion courante des affaires et préparer les délibérations du conseil, les rapports, propositions et suggestions à lui présenter. Le bureau siège avec le comité stratégie depuis le 1<sup>er</sup> octobre 2012 (règlement intérieur des SIG).

Le **comité nominations et rémunérations**, formé de 3 à 5 administrateurs, a notamment pour mission de traiter les dossiers suivants (règlement intérieur des SIG) :

- Procédure de nomination du directeur général et des membres de la direction générale, sur la base des procédures spécifiques ;
- Propositions de modifications des règles de gouvernance, préavis pour le Conseil. Suivi de l'application des règles de gouvernance ;
- Fixation du cadre des négociations salariales annuelles ;
- Statut du personnel et système de rémunération : examen et préavis lors de modification.

Enfin, le **comité audit et risques**, composé de 5 à 7 membres, a pour fonction d'assister le conseil d'administration dans son rôle de supervision :

- des processus qui garantissent la qualité des états financiers publiés ;
- de la gestion des risques pouvant porter atteinte aux objectifs stratégiques de l'entreprise et des plans d'affaires associés ;
- du contrôle interne ;
- des processus de l'entreprise destinés à assurer la conformité des activités de l'entreprise aux lois, aux règlements et aux documents de gouvernance en vigueur (règlement intérieur des SIG).

Pour réaliser sa mission, le comité audit et risques s'appuie sur l'**audit interne** et sur l'**audit externe**.

La **direction générale** est composée du directeur général, de 7 directeurs et des membres désignés pour en faire partie. Le **directeur général**, nommé par le conseil d'administration, conduit et gère l'entreprise au niveau opérationnel et stratégique et au niveau technique, économique, financier et social. Il préside la direction générale qu'il réunit aussi souvent que les affaires de l'entreprise l'exigent. La direction générale est chargée de l'exécution des décisions du conseil. Elle veille à la bonne marche des SIG et en suit la gestion courante, exerce les pouvoirs qui lui sont délégués par le conseil et procède aux nominations que le conseil place dans sa compétence. Elle prépare à l'attention du conseil les propositions d'études techniques, économiques et financières sur toutes les questions intéressant les SIG, ainsi que toutes les informations, notamment sur les nouvelles possibilités d'exploitation qu'offrent les progrès scientifiques et techniques (règlement intérieur des SIG).

Il convient de préciser que le guide de gouvernance de la DG des SIG, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> avril 2007 et approuvé par la DG et le CA, prévoit notamment les points suivants :

- « *la direction générale peut prendre toute décision lorsque cinq de ses membres au moins sont présents parmi lesquels doit se trouver le directeur général* » ;
- « *à partir de six membres présents, la présence du directeur général n'est plus obligatoirement requise pour permettre à la direction générale de valablement délibérer et prendre toute décision* » ;
- « *toute décision valablement prise par la direction générale est soutenue ultérieurement par tous ses membres dans sa mise en œuvre. Toutefois, lorsqu'un membre de la direction générale n'a pas adhéré à une décision, il peut faire inscrire expressément son opposition au procès-verbal, mais devra par contre s'exprimer de manière positive, à l'extérieur de la direction générale, sur la divergence d'opinion et soutenir la décision prise par les autres membres de la direction générale* » ;
- « *sauf exceptions, toutes les décisions sont prises sans vote formel, mais inscrites au procès-verbal de la séance où elles sont prises, après que chaque membre de la direction générale ait pu exprimer son point de vue et que les débats se soient conduits dans un esprit qui tend à trouver un consensus parmi ses membres. Faute de consensus final, les décisions sont alors prises par un vote à main levée des membres de la Direction générale. Une décision est approuvée lorsqu'elle a obtenu au moins cinq voix positives des membres présents de la Direction générale, et au moins de quatre voix positives lorsque le nombre de ces membres présents est égal ou inférieur à six* ».
- « *si une décision prise en séance de la DG est contraire à une opinion arrêtée définitivement par le directeur général dans le cadre de ses fonctions et compétences, s'il n'a pas d'autres choix, il a le droit de s'opposer à la décision prise par les autres membres de la DG ce qui entraînera l'inapplicabilité de cette décision* ».

Le **président du Conseil d'administration** et le **directeur général** se rencontrent aussi souvent que nécessaire pour échanger toutes les informations en leur possession relatives aux SIG, dans les domaines qui leur sont particuliers (ces derniers sont précisés dans le document « *répartition des responsabilités et fonctions entre le Président du conseil et le directeur général* »). Ils veillent à coordonner leurs points de vue avant de prendre position vis-à-vis de tiers, tant à l'interne qu'à l'externe de l'entreprise (règlement intérieur des SIG).

Finalement, les SIG sont placés sous la surveillance du **Conseil d'État** (art. 1 al. 9 LSIG). Cette surveillance consiste principalement en l'approbation de tarifs, l'autorisation de dépenses d'investissement hors budget, l'approbation du statut du personnel et les nominations aux fonctions supérieures des SIG (art. 38 LSIG).

L'approbation des budgets, des états financiers et du rapport de gestion est quant à elle du ressort de l'autorité de haute surveillance, soit le Grand Conseil (art. 37 LSIG).

### 3.2. Investissements et participations

#### Volume des investissements des SIG de 2011 à 2014

Le tableau ci-après récapitule le volume des investissements des SIG par secteurs d'activité depuis 2011. En 2013, le total des investissements des SIG s'est élevé à 170 millions. Pour le budget 2014, un montant de 228 millions est prévu, dont 28 millions d'investissements dans des sociétés de projets.

*En millions de francs*

Investissements par secteurs d'activité	2011	2012	2013	Budget 2014
Distribution électricité	55.1	46.0	32.4	44.0
Production électricité	15.7	14.8	7.7	10.0
Approvisionnement-vente électricité	0.7	0.1	0.0	0.0
Distribution gaz	14.8	15.6	11.1	13.6
Thermique	41.8	33.0	30.4	37.3
Eau potable	24.7	25.5	22.7	23.6
Eaux usées	13.2	15.8	8.8	27.4
Valorisation des déchets	5.0	5.4	6.5	6.1
Services énergétiques	0.2	0.1	0.1	1.0
Télécom yc part. Swisscom	14.5	35.1	21.7	10.8
Supports	16.3	21.5	25.9	26.0
<b>Total des investissements opérationnels nets* (1)</b>	<b>202.0</b>	<b>212.9</b>	<b>167.3</b>	<b>199.8</b>
<b>Total des investissements dans des sociétés de projets (2)</b>	<b>373.4</b>	<b>18.2</b>	<b>2.2</b>	<b>28.0</b>
<b>Total des investissements SIG (1) + (2)</b>	<b>575.4</b>	<b>231.1</b>	<b>169.5</b>	<b>227.8</b>

\* Déduction faite des participations clients

Source : rapports annuels de gestion 2012 et 2013, budget 2014

Concernant les investissements dans des sociétés de projets, un montant de 344 millions a été dépensé en 2011 relativement à l'acquisition d'une participation de 15.05 % dans la société Energiedienst Holding AG (EDH). Par ailleurs, depuis plusieurs années, des investissements sont régulièrement consentis pour des projets éoliens, dont le projet Reninvest / Ennova (projets JUEL - voir au chapitre 3.5) :

*En millions de francs*

Détail des investissements dans des sociétés de projets	2011	2012	2013	Budget 2014
EDH	344.1	2.4	0.7	0.0
Projets éoliens	28.2	11.8	4.8	3.0
Swisspower Renewables	2.6	3.0	1.0	10.0
Invest. fin thermique	0.0	5.6	-1.0	4.8
Autres	-1.5	-4.6	-3.3	10.4
<b>Total</b>	<b>373.4</b>	<b>18.2</b>	<b>2.2</b>	<b>28.2</b>

Source : rapports annuels de gestion 2012 et 2013, budget 2014

Comme indiqué précédemment, les budgets d'investissement des SIG sont soumis à l'approbation du Grand Conseil (art. 37 LSIG). Par ailleurs, il convient de préciser que les SIG ne peuvent, sans l'accord préalable du Conseil d'État, engager hors budget des dépenses d'investissement, ou prendre des engagements ayant de tels effets (art. 27 LSIG).

#### Tableau des participations

À fin 2013, le tableau des participations des SIG (périmètre de consolidation du groupe SIG) se présente ainsi (filiales, coentreprises, entreprises communes et sociétés associées) :

Sociétés	Siège	But	Participations en	
			2013	2012
<b>Filiales</b>				
Secteur de l'électricité				
Société des forces motrices de Chancy-Pougny SA (SFMCP)	Chancy	Production	72%	72%
Securelec SA	Carouge	Sécurité des installations électriques	100%	100%
Compagnie Luminotechnique SA	Satigny	Eclairages extérieurs de grande hauteur	100%	100%
Verrivent SA	Les Verrières	Energie électrique d'origine éolienne	100%	100%
TourNEvent SA	Rochefort		100%	100%
Windpark Jaunpass SA	Boltingen		100%	100%
Secteur du gaz et de l'énergie thermique				
Cadiom SA	Vernier	Production, transport de chaleur	51%	51%
Secteur multiservice				
Services Industriels de Genève (France)	Annemasse	Projets dans les domaines d'activité de SIG	100%	100%
<b>Coentreprises</b>				
Secteurs de l'électricité				
Parc Eolien de la Grandsonnaz SA	Bullet	Energie électrique d'origine éolienne	40%	40%
Parc Eolien de la Montagne de Moutier SA	Moutier		40%	40%
Parc Eolien de la Montagne du Droit SA	Court		40%	40%
Parc Eolien de la Montagne de Romont SA	Romont BE		40%	40%
Parc Eolien du Mont de Boveresse SA	Val-de-Travers		40%	40%
Windpark Schängimatt SA	Laupersdorf		40%	40%
Parc Eolien de St-Brais SA	St-Brais		55%	55%
Parc Eolien de Delémont SA	Delémont		55%	55%
EssairVent SA	Essertines-sur-Rolle		49%	49%
Windpark Burg SA	Kienberg		51%	51%
Secteur du gaz et de l'énergie thermique				
CGC Holding SA	Thônex	Gestion d'entreprises	40%	40%
<b>Entreprises communes</b>				
Secteur de l'électricité				
Gries Wind SA	Obergoms	Energie électrique d'origine éolienne	25%	25%
Secteur environnement				
PôleBio Energies SA	Satigny	Traitement et valorisation des déchets	33%	33%
<b>Sociétés associées</b>				
Secteur de l'électricité				
EOSH Holding	Lausanne	Production, transport, négoce, commercialisation	20%	20%
Swisswinds Development GmbH	Grimisuat	Energie électrique d'origine éolienne	28%	28%
Ennova SA	Le Landeron		20%	20%
Parco eolico del San Gottardo SA	Airolo		25%	25%
Swisspower Renewables SA	Zürich		20%	23%
Securelec - Vaud SA	Ecublens	Sécurité des installations électriques	38%	38%
Secteur du gaz et de l'énergie thermique				
Gaznat SA	Lausanne	Approvisionnement, transport	38%	38%
Secteur telecom				
Swiss Fibre net SA	Berne	Fournisseur de service de transport	35%	
Secteur multiservice				
Swisspower Energy SA	Zürich	Distribution d'énergies, services afférents	30%	30%

À noter que les SIG détiennent également des participations non consolidées qui sont enregistrées dans ses actifs financiers (dont environ 222 millions liés à EDH à fin 2013 suite à la constatation d'une dépréciation d'environ 70 millions).

### **3.3. Stratégies énergétiques et nouvelles énergies renouvelables**

#### Stratégie énergétique du Conseil fédéral<sup>3</sup>

La politique énergétique, adoptée en février 2007 par le Conseil fédéral, repose sur quatre piliers :

- L'efficacité énergétique ;
- Les énergies renouvelables ;
- Les centrales électriques ;
- La politique énergétique étrangère

Un plan d'action autour de ces quatre piliers a été adopté en février 2008 et s'est traduit, pour le pilier énergies renouvelables, par la mise en place de sept mesures visant à augmenter la part des énergies renouvelables dans la palette énergétique d'au moins 50 % d'ici 2020, soit de 16.2 % à 24 %.

Par ailleurs, la loi sur l'énergie (LEne, 730.0), révisée en 2008 suite à l'adoption de la loi sur l'approvisionnement en électricité (LApEI, 734.7), stipule que la production annuelle moyenne d'électricité issue des énergies renouvelables doit augmenter d'au moins 5'400 GWh d'ici 2030, par rapport à la production de l'an 2000. L'objectif assigné au canton de Genève par rapport à ces 5'400 GWh représentait 255 GWh. Ces 255 GWh ont été déterminés en considérant la consommation électrique genevoise en proportion de la consommation électrique au niveau national, soit un peu moins de 5 %.

Le 25 mai 2011, le Conseil fédéral a annoncé sa volonté d'abandonner progressivement l'énergie nucléaire et de restructurer fondamentalement l'approvisionnement énergétique du pays. Cette décision a été approuvée par le Parlement le 6 décembre 2011 et nécessite une transformation radicale du système énergétique suisse d'ici 2050. C'est pourquoi le Conseil fédéral a élaboré la stratégie énergétique 2050, qui s'appuie sur des perspectives énergétiques remaniées. Cette stratégie est fondée sur le concept de la société à 2'000 watts. Elle est centrée sur l'efficacité énergétique et la promotion des énergies renouvelables.

La société à 2'000 watts est la vision à long terme d'un approvisionnement énergétique durable et équitable, vision partagée par 18 cantons ainsi que par de très nombreuses communes. Le concept de société à 2'000 watts repose sur un triple objectif :

- utilisation écologique des ressources et lutte contre le réchauffement climatique ;
- utilisation efficace des ressources nécessaires au développement économique et au bien-être des habitants ;
- répartition équitable des ressources énergétiques disponibles à l'échelle planétaire.

Concrètement, la société à 2'000 watts a pour objectif de ramener la consommation d'énergie par personne à 2'000 watts, dont 1'500 watts d'origine renouvelable. Actuellement, en Suisse, la consommation est de l'ordre de 6'000 à 6'500 watts par personne en tenant compte de l'énergie grise importée, c'est-à-dire de l'énergie ayant servi à la fabrication des biens et matériaux importés.

<sup>3</sup> Sources : site internet de la Confédération suisse (thème politique énergétique), rapport du Conseil d'État au Grand Conseil sur la conception générale de l'énergie 2005-2009 et projet de conception générale de l'énergie 2013 (RD 986), proposition de résolution du Conseil d'État approuvant la conception générale de l'énergie (R 732).

La société à 2'000 watts préconise de diviser par 3 la consommation d'énergie, de réduire d'un facteur 7 les émissions de CO<sub>2</sub> et de multiplier par 3 la part du renouvelable - soit une transformation radicale d'une société bâtie sur le pétrole.

Pour 2050, les objectifs de la stratégie fédérale sont les suivants :

- réduction de la consommation énergétique annuelle moyenne par personne de 50% par rapport au niveau de l'an 2000 ;
- stabilisation de la consommation d'électricité à son niveau de 2020 ;
- réduction de la consommation d'énergies fossiles de sorte que les émissions annuelles de CO<sub>2</sub> ne dépassent pas 1,5 tonne par habitant.

Dans un premier temps, soit d'ici 2035, l'objectif du Conseil fédéral est de diminuer la consommation annuelle moyenne d'énergie par personne de 35% par rapport à l'an 2000. Pour la production électrique, les objectifs fédéraux sont d'augmenter de 10% d'ici 2035 la production annuelle moyenne hydraulique et de multiplier par 10 la production provenant d'autres sources renouvelables (énergie éolienne, photovoltaïque, biomasse, etc.) qui couvre actuellement 2% de la consommation finale d'électricité.

Concernant la valorisation d'énergie thermique locale, le projet du Conseil fédéral ne donne pas d'objectifs explicites, mais uniquement des scénarios d'évolution de la consommation d'énergie thermique renouvelable.

Il convient également de préciser que la Confédération a mis en place un instrument, dénommé « rétribution à prix coûtant du courant injecté » (RPC), visant à promouvoir la production d'électricité à partir d'énergies renouvelables. La RPC compense la différence entre le montant de la production et le prix du marché, garantissant ainsi aux producteurs de courant renouvelable un prix qui correspond à leurs coûts de production. La RPC est prévue pour les technologies suivantes : la force hydraulique (jusqu'à 10 mégawatts), le photovoltaïque, l'énergie éolienne, la géothermie, la biomasse et les déchets qui en proviennent. Le fonds RPC est alimenté par tous les consommateurs de courant qui paient une taxe pour chaque kilowattheure utilisé.

#### Politique énergétique cantonale<sup>4</sup>

L'article 167 de la Constitution de la République et canton de Genève (A 2 00) précise que la politique énergétique de l'État est fondée sur les principes suivant :

- un approvisionnement en énergies ;
- la réalisation d'économies d'énergie ;
- le développement prioritaire des énergies renouvelables et indigènes ;
- le respect de l'environnement ;
- l'encouragement de la recherche dans ces domaines.

Dans les faits, la politique cantonale de l'énergie de l'État s'appuie sur deux volets :

- stratégique via la **conception générale de l'énergie** qui définit les orientations durables de la politique cantonale. Elle tient compte de l'évolution du contexte international, des ressources énergétiques, des traités internationaux et des options adoptées par la Confédération pour inscrire son action dans l'intérêt de ses concitoyens et de son économie. La dernière conception générale de l'énergie date de 2013 (projet de

---

<sup>4</sup> Sources : rapport du Conseil d'État au Grand Conseil sur la conception générale de l'énergie 2005-2009 et projet de conception générale de l'énergie 2013 (RD 986), proposition de résolution du Conseil d'État approuvant la conception générale de l'énergie (R 732), plan directeur cantonal de l'énergie 2005-2009.



conception soumise par le Conseil d'État au Grand Conseil). Elle est soumise au Grand Conseil au moins une fois par législature ;

- opérationnel via le **plan directeur de l'énergie** qui reprend les orientations de la conception générale de l'énergie et les traduit en objectifs chiffrés, de même qu'il établit l'inventaire des actions nécessaires à leur réalisation. Il fait intervenir les principaux acteurs cantonaux, à savoir le service cantonal de l'énergie et **les SIG**, ainsi que des partenaires publics et privés qui s'approprient une part de l'objectif de la politique énergétique cantonale et déploient les mesures pour atteindre ces objectifs. Le dernier plan directeur de l'énergie, adopté par le Conseil d'État en mars 2008, couvre la période 2005-2009. Il s'articulait autour de 13 programmes qui ont fait l'objet d'une évaluation en 2011. Le plan directeur de l'énergie est approuvé par le Conseil d'État.

La conception générale de l'énergie 2013 s'appuie sur la société à 2000 watts sans nucléaire comme vision à long terme. Elle intègre les objectifs de la stratégie énergétique 2050 du projet initial du Conseil fédéral dont elle reprend les jalons pour 2020 et 2035. Sa stratégie repose sur trois piliers à savoir la maîtrise et la réduction de demande d'énergie, la valorisation énergétique des ressources indigènes par des grands projets, ainsi que la mobilisation des acteurs publics et privés.

Dans le cadre du projet de conception générale de l'énergie 2013 et lors de la législature 2009-2013, le Conseil d'État a proposé au Grand Conseil pour Genève les jalons suivants en matière de consommation d'énergie finale, par rapport au niveau de l'an 2000 :

- réduire la consommation énergétique annuelle moyenne par personne de 15% d'ici 2020 et de 35% d'ici 2035 ;
- réduire la consommation d'énergie thermique (combustibles et chaleur) par personne de 18% d'ici 2020 et de 37% d'ici 2035 ;
- réduire la consommation d'électricité par personne de 2% d'ici 2020 et de 9% d'ici 2035.

En matière de consommation d'énergie, l'objectif à long terme est celui de la société à 2000 watts sans nucléaire qui préconise de diviser par 3 la consommation d'énergie et de passer d'une consommation actuelle de l'ordre de 6000 à 6500 watts par personne à une consommation de 2000 watts par personne.

En 2013, l'approvisionnement en électricité des SIG s'est élevé à environ 3'000 GWh. 100 % de l'énergie fournie est d'origine certifiée et plus de 87 % proviennent de sources renouvelables. L'approvisionnement provient pour environ 25 % de la production locale des ouvrages des SIG et de producteurs indépendants, le 75% provenant majoritairement de contrats d'approvisionnement. Cette production propre est d'origine hydraulique renouvelable à près de 87 % (Verbois, Chancy-Pougny, Seujet et micro-centrales). Le solde provient essentiellement de la production d'origine thermique issue de l'incinération des déchets ménagers (12 %) et de la production d'origine solaire et biomasse (1 %).

Quant à la production électrique, le Conseil d'État a proposé au Grand Conseil les jalons suivants :

- réaliser le barrage transfrontalier de Conflan dont la production devrait s'élever à 120 GWh ; la moitié revenant à Genève, ce barrage augmenterait la production hydraulique du canton de 9% ;
- doubler la production photovoltaïque tous les 5 ans pour atteindre une production annuelle de 45 GWh en 2020 et de 380 GWh en 2035, ce qui correspondrait à 12% de la consommation actuelle d'électricité alors



qu'en 2012 seul 0,5% de la consommation du canton était couvert par la production solaire ;

- améliorer le rendement de la production d'électricité et de chaleur à partir de l'incinération de déchets ;
- exploiter les autres potentiels renouvelables du canton, notamment par des productions combinées d'électricité et de chaleur à partir de la biomasse et du biogaz produit dans les stations d'épuration. Ces potentiels sont de l'ordre de 30 GWh pour une production conjointe de chaleur et d'électricité. Ils pourraient fournir au plus 10 GWh d'électricité (moins de 0,5 % de la consommation du canton).

#### Les nouvelles énergies renouvelables aux SIG

Comme indiqué précédemment, bien qu'étant un établissement public autonome, les SIG participent cependant activement à la mise en œuvre de la politique énergétique de l'État et en particulier dans le domaine des nouvelles énergies renouvelables (NER). Les NER se définissent comme des sources d'énergie qui se renouvellent assez rapidement pour être considérées comme inépuisables à l'échelle humaine du temps. Les NER s'opposent aux énergies fossiles (pétrole, gaz, charbon) et au nucléaire. Elles comprennent l'hydraulique, le solaire, la géothermie, le biogaz, l'éolien et l'incinération d'ordures ménagères.

En 2009, les SIG se sont fixé un objectif de production pour 2030 d'environ 400 GWh dans les nouvelles énergies renouvelables, soit supérieur à l'objectif fédéral assigné à Genève qui était de 255 GWh. Un montant de 350 millions d'investissements était prévu d'être dépensé à l'horizon 2030 pour la mise en œuvre de cette stratégie. Les 400 GWh et 350 millions se décomposaient ainsi par filière :

- solaire : 42 GWh et 38.6 millions ;
- projets éoliens hors de Suisse : environ 150 GWh et 30 millions ;
- projets éoliens en Suisse : 200 GWh et 250 millions ;
- autres (mini hydraulique) : 30 GWh et 30 millions.

La rentabilité attendue (TRI projet) des différentes filières était la suivante : 4 % pour le solaire, 5 à 8% pour les projets éoliens hors de Suisse, 5% pour les projets éoliens en Suisse (compte tenu du mécanisme de la RPC) et 5 % pour les autres (mini hydraulique).

Selon les SIG, sur les 350 millions prévus d'être investis à l'horizon 2030, 131 millions ont été dépensés à fin janvier 2014 dans les projets suivants :

- solaire : 10.1 GWh et 38.6 millions (rentabilité effective moyenne de 4% sur les projets déjà « en service ») ;
- projets éoliens hors de Suisse : 197 GWh et 59 millions (rentabilité effective moyenne entre 6 et 7 % sur les projets déjà « en service ») ;
- projets éoliens en Suisse : 0.5 GWh et 1 million (rentabilité effective moyenne de 1.4 % sur les projets déjà « en service ») ;
- autres (partenariat éolien Suisse) : 0 GWh et 71 millions (rentabilité effective moyenne de - % sur les projets déjà « en service »).

### 3.4. Cycle des dépenses d'investissements

#### Introduction

Au sein des SIG, la maîtrise du cycle des dépenses d'investissements est assurée au travers de la « *procédure d'approbation des investissements et des projets d'affaires des SIG* ». Cette dernière s'applique à l'ensemble des **dépenses d'investissements** des SIG, qu'il s'agisse de dépenses d'études ou de réalisation pour des projets d'investissements individuels ou globaux. La procédure couvre également la validation des engagements économiques liés aux **projets d'affaires des SIG**. Les définitions, principes et acteurs présentés ci-après sont directement issus de cette procédure.

#### Projet d'investissement et projet d'affaires

Selon la procédure, un **projet d'investissement** concrétise l'identification et/ou l'anticipation de besoin de renouvellement, de mises à jour techniques, d'augmentation de capacité et/ou de sécurité, par de nouvelles infrastructures ou des extensions de celles-ci, notamment dans le cadre de projets de développement, susceptibles de déboucher sur les dépenses d'investissements dans des actifs utiles à la réalisation des activités propres des SIG. Il peut s'agir par exemple du renouvellement et renforcement du réseau de distribution du gaz ou encore de la réalisation d'installations solaires.

Un **projet d'affaires** est quant à lui la concrétisation d'une opportunité d'affaires résultant de recherches suffisamment abouties susceptibles de déboucher sur:

- des partenariats, d'opérations d'acquisition / cession d'activités ou de sociétés ;
- des contrats structurés d'approvisionnement, notamment en énergies.

Les investissements dans des sociétés de projets présentés au chapitre 3.2 constituent des projets d'affaires. Il s'agit par exemple de l'acquisition d'une participation dans la société EDH en 2011 ou encore des montants investis pour les projets éoliens.

#### Principales étapes de la procédure d'approbation des investissements et des projets d'affaires

La procédure repose sur des **phases et des décisions de gestion** dont l'organe de validation compétent est le comité d'investissement (COM-INV) et reste subordonné à la délégation de compétences<sup>5</sup>. Le schéma ci-dessous présente les principales étapes de la procédure :



Les **décisions de lancement et de réalisation** sont des points de passage obligatoires. La nécessité de passer au travers des phases qui conduisent aux décisions d'opportunité et de variante (étude préalable et étude détaillée) est laissée à l'appréciation du COM-INV. Chacune des décisions du COM-INV fait obligatoirement l'objet d'une note de recommandation (NR). La NR a une valeur de PV décisionnel.

<sup>5</sup> La délégation de compétences s'inscrit dans le cadre du « système de gouvernance » qui régit les SIG. Elle contient les pouvoirs délégués et leurs limites depuis le directeur général jusqu'aux responsables d'unité et autres fonctions assimilées.

Les différents acteurs intervenant dans le processus des investissements et des projets d'affaires sont les suivants :

- le COM-INV intervient avant chacune des phases du projet et a pour mission de :
  - o valider, après qualification, les besoins d'investissements ou les opportunités d'affaires, prendre la décision de lancement de l'étude d'opportunité et lancer, si nécessaire, l'étude préalable ;
  - o valider les conclusions de l'étude d'opportunité, prendre la décision d'opportunité et lancer si nécessaire l'étude préalable ;
  - o valider les conclusions de l'étude préalable, prendre la décision de variante et lancer, si nécessaire, les études détaillées ;
  - o valider les conclusions de l'étude détaillée et prendre la décision de réalisation pour autant que l'autorité décisionnelle fasse partie de ce COM-INV et soit en accord avec la décision.

La composition du COM-INV dépend de la nature de l'investissement ou de l'affaire ainsi que des montants engagés. Pour les projets d'affaires conduisant à des partenariats, acquisitions / cessions d'activité ou de sociétés, le COM-INV est composé de l'ensemble de la direction générale des SIG<sup>6</sup>.

- l'autorité décisionnelle (AUT-DEC) a pour mission de valider les conclusions détaillées et de prendre la décision de réalisation ou d'acquisition qui engage l'entreprise dans une dépense d'investissement ou sur un montant d'engagement économique conformément à la délégation de compétences. Pour les projets d'affaires conduisant à l'acquisition et cession de titres de participation dans des sociétés de capitaux, l'AUT-DEC est le conseil d'administration des SIG.
- Le client du projet (CLT-PROJ) ou maître d'ouvrage (MOA) est le client final SIG du projet, futur exploitant ou gérant de l'actif SIG objet de l'investissement ou de l'acquisition. Le CLT-PROJ est responsable du contrôle qualité du processus vis-à-vis du COM-INV. Il doit notamment s'assurer de l'exhaustivité et de la qualité des livrables attendus (volets économiques, techniques, commerciaux, juridiques, environnementaux, stratégiques, risques). Le CLT-PROJ assiste aux réunions du COM-INV mais n'en est pas membre. Si l'AUT-DEC est le conseil d'administration, le CLT-PROJ doit également examiner si l'un ou l'autre des comités du conseil d'administration (voir le chapitre 3.1) ne doit pas être saisi préalablement à la décision de réalisation, à tout le moins lors de la phase d'étude détaillée.
- le chef de projet (CDP) est le représentant et le coordinateur responsable du ou des maîtres d'œuvre contributeurs à l'élaboration des livrables soumis au CLT-PROJ dont il est garant vis-à-vis du comité de pilotage de la qualité, des coûts et des délais. Les livrables sont composés de sept parties, à savoir les volets technique, économique, juridique, commercial, environnemental, stratégique ainsi que le volet d'identification et d'évaluation des risques.
- le maître d'œuvre (MOE) peut être composé de collaborateurs internes d'un pôle/direction ou d'un fournisseur externe via des appels d'offres et des procédures d'achat. Le MOE conduit les études d'opportunité ainsi que les études préalables et détaillées pour définir le concept de l'ouvrage ou la solution technique à mettre en œuvre.

---

<sup>6</sup> Sur invitation, selon l'ordre du jour, le responsable du développement stratégique peut également y participer.

- L'équipe de projet, dont le rôle est d'assister le CDP, est composée de l'expert technique, de l'expert financier, de l'expert juridique, de l'expert stratégique et de l'expert risques.

### **3.5. Projets « Jura éolien » (JUEL) et EDH**

Comme indiqué au chapitre 1, l'audit de gouvernance de la Cour relatif aux projets d'affaires s'est concentré sur les projets éoliens développés avec la société Reninvest/Ennova depuis 2009 ainsi que sur la prise de participation dans la société EDH. Selon la procédure d'approbation des investissements et des projets d'affaires, ces deux projets constituent des projets d'affaires où le COM-INV est constitué par l'ensemble de la direction générale des SIG et l'AUT-DEC par le conseil d'administration des SIG (cf. chapitre 3.4 ci-avant).

#### **3.5.1. Projets « Jura éolien » (JUEL)**

##### **3.5.1.1. Introduction**

Les SIG se sont fixé un objectif de production pour 2030 d'environ 400 GWh dans les nouvelles énergies renouvelables (NER). En particulier, le domaine éolien a été décomposé en trois axes principaux :

- Les projets éoliens hors de Suisse avec les sociétés EOSH et Swisspower Renewables AG (Sprag) ;
- Les projets éoliens alpins dans le cadre d'un partenariat avec la société Swisswinds ;
- Les projets éoliens jurassiens dans le cadre d'un partenariat avec la société Reninvest/Ennova.

À noter que selon les informations fournies par les SIG, ces derniers avaient tenté d'initier, courant 2008, des projets éoliens sans partenaire-développeur mais il est vite apparu que le développement de ces projets était complexe et que les SIG ne disposaient pas des compétences nécessaires afin de les mener à bien. Les SIG se sont donc tournés vers des développeurs au début de l'année 2009.

##### **3.5.1.2. Contexte et historique**

Les projets éoliens jurassiens des SIG ont été réalisés via un partenariat avec la société Reninvest qui est une société située au Tessin et active depuis 2004 dans le développement, la réalisation et la gestion de sites de production de nouvelles énergies renouvelables en Europe. Ce partenariat, dénommé JUEL pour « Jura éolien », a subi plusieurs évolutions successives au cours des cinq dernières années qui sont décrites ci-après.

En mai 2009, une organisation est mise en place pour la gestion des projets NER qui comprend un comité de pilotage (COPIL NER) ainsi qu'un comité de projet opérationnel piloté par un coordinateur avec l'ensemble des personnes impliquées dans les différents projets. Depuis sa mise en place effective en octobre 2009, la composition du COPIL NER a connu plusieurs modifications. À partir de juillet 2010 et jusqu'à décembre 2012, il comprenait néanmoins toujours deux directeurs et le directeur général de l'époque.

### JUEL 1

En juillet 2009, les SIG signent un premier contrat avec la société Reninvest, dénommé JUEL 1, dont le but était le développement, la construction et l'exploitation des sept parcs éoliens suivants pour un total d'environ 118 mégawatts<sup>7</sup> (MW) potentiels, soit une production électrique estimée d'environ 240 GWh :

- Grandsonne (VD) ;
- Boveresse (NE) ;
- Moutier (BE) ;
- Romont (BE) ;
- Tramelan (BE) ;
- Rondenoire (VD) ;
- Schwängimatt (SO).

Pour chaque parc, il était prévu que les SIG et Reninvest constituent une société de projet (SPV) détenue à hauteur de 40 % par les SIG et de 60 % par Reninvest.

Selon le partenariat, Reninvest est rémunérée par les SIG en fonction de la réalisation de 8 étapes, dont 7 étapes relatives aux coûts de planification et de développement de chaque parc et une étape relative à l'autorisation de construire. Moyennant une rémunération fixée contractuellement à 140'000 F<sup>8</sup> / MW, les 7 premières étapes devaient être réalisées par Reninvest, pour le compte des SPV. Afin d'assurer le financement des SPV, les SIG accordaient à chaque SPV un prêt convertible pour un montant équivalent (soit 140'000 F<sup>9</sup> / MW planifié) au fur et à mesure de la réalisation des étapes 1 à 7.

Suite notamment à l'obtention des autorisations de construire définitives nécessaires pour le parc éolien concerné, Reninvest devait céder aux SIG 30 % des actions détenues dans les SPV, faisant ainsi passer la participation des SIG dans les sociétés de projet de 40 % à 70 %. Le prix d'achat total des 30 % du capital-actions de la SPV concernée était fixé contractuellement à 210'000 F<sup>10</sup> / MW. Dès lors que les SIG étaient actionnaires de 70 % des SPV, il était prévu que le montant total versé par les SIG au titre du prêt convertible soit converti en actions de la SPV, dans le cadre d'une augmentation de capital à laquelle Reninvest participerait par un apport de liquidités. Enfin, les SIG et Reninvest devaient réaliser ensemble une deuxième augmentation de capital de la SPV, afin de financer la construction du parc. À noter que le coût de la construction devait être calculé sur la base du business plan établi pour le parc éolien concerné de manière à garantir un taux de rendement interne actionnaire de 10 %.

Selon la note au CA présentant le projet JUEL 1, si l'ensemble des projets se réalisait, le montant total des investissements s'élèverait ainsi à environ 274 millions (fonds propres et fonds étrangers). L'investissement direct des SIG en fonds propres aurait représenté environ 60 millions (dont environ 36 millions pour les étapes 1 à 8 et 24 millions pour la construction des parcs).

Au final, le coût forfaitaire de planification et de développement d'un parc jusqu'à l'obtention d'une autorisation de construire définitive (étape 1 à 8) était fixé à

---

<sup>7</sup> Les 118 MW potentiels intègrent la possibilité d'ajouter 5 installations éoliennes supplémentaires, représentant une puissance supplémentaire de 10 MW, sur des parcelles sises sur le territoire de la commune de Grandsonne.

<sup>8</sup> 100'000 F / MW pour le parc de Tramelan.

<sup>9</sup> 100'000 F / MW pour le parc de Tramelan.

<sup>10</sup> 150'000 F / MW pour le parc de Tramelan.

350'000 F (140'000 F + 210'000 F) pour la part des SIG de 70 % (soit 500'000 F / MW pour 100 %).

La note au CA présentant le projet JUEL 1 faisait état de taux de rendement internes des parcs compris entre 5.5 % et 7.4 % (TRI projet). Les premières constructions étaient attendues pour 2010-2012.

En date du 25 juin 2009, le CA a décidé à l'unanimité d'engager les SIG sur ce projet.

À ce jour, aucune demande de permis de construire n'a été déposée pour des parcs prévus dans le cadre de JUEL 1.

### JUEL 2

En décembre 2009, les SIG et Reninvest signent un deuxième contrat dénommé JUEL 2, qui englobe 12 nouveaux sites (dont 2 apportés par les SIG) dont la plupart étaient à l'état de « prospects ». Les 12 parcs additionnels représentaient 152 MW potentiels, soit une production électrique estimée d'environ 260 GWh :

- Cousimbert (FR) ;
- Les Enfers (JU) ;
- Les Sarains (JU) ;
- Epiquerez (JU) ;
- Chaux de Breuleux (JU) ;
- Sur la Chèvre (JU) ;
- Grandevent (VD) ;
- Lindenberg (AG) ;
- Martigny (VS) ;
- Moron (BE) ;
- Delémont (JU) – apporté par les SIG ;
- St Brais II (JU) – apporté par les SIG.

Le modèle d'affaires JUEL 2 est relativement proche de JUEL 1. Ainsi, pour chaque parc visé, les SIG et Reninvest constituent une SPV dont le capital est détenu à hauteur de 40 % par les SIG et à hauteur de 60 % par Reninvest.

Selon le partenariat, Reninvest est rémunérée par les SIG en fonction de la réalisation de 4 étapes, dont 3 étapes relatives aux coûts de planification et de développement de chaque parc et une étape relative à l'autorisation de construire. Moyennant une rémunération fixée contractuellement à 135'000 F / MW, les 3 premières étapes devaient être réalisées par Reninvest, pour le compte des SPV. Afin d'assurer le financement des SPV, les SIG accordaient à chaque SPV un prêt convertible pour un montant équivalent (soit 135'000 F / MW planifié) au fur et à mesure de la réalisation des étapes 1 à 3.

Suite notamment à l'obtention des autorisations de construire définitives nécessaires pour le parc éolien concerné, Reninvest devait céder aux SIG 20 % des actions détenues dans les SPV, faisant ainsi passer la participation des SIG dans les sociétés de projet de 40 % à 60 %. Le prix d'achat total des 20 % du capital-actions de la SPV concerné était fixé contractuellement à 60'000 F / MW.

Au final, le coût forfaitaire de planification et de développement d'un parc jusqu'à l'obtention d'une autorisation de construire définitive (étape 1 à 4) était fixé à 195'000 F (135'000 F + 60'000 F) pour la part des SIG de 60 % (soit 325'000 F / MW pour 100 %).

À noter que selon le contrat, le coût de la construction du parc était calculé sur les coûts réels majorés de 5 %.

Si l'ensemble des projets se réalisait, l'investissement direct des SIG en fonds propres aurait représenté un peu plus de 50 millions.

En date du 17 décembre 2009, le CA a décidé à l'unanimité d'engager les SIG sur ce projet.

À ce jour, aucune demande de permis de construire n'a été déposée pour des parcs prévus dans le cadre de JUEL 2.

### JUEL 3

Au milieu de l'année 2010, alors qu'aucun permis de construire n'a encore été délivré, les SIG se lancent dans la négociation d'un troisième contrat, JUEL 3, qui va remplacer les contrats JUEL 1 et 2 et qui se base sur un modèle d'affaires fondamentalement différent. Le contrat JUEL 3 est signé fin mai 2011 entre les SIG et la société Green Wind. En effet, en mai 2011, Reninvest a séparé ses activités et actifs liés aux parcs éoliens en Suisse de ceux à l'étranger, ceux en Suisse ayant été apportés à Green Wind. Il s'agit d'une société nouvellement créée dont le siège est situé au Landeron. Dans le cadre de cette opération, les titres détenus par Reninvest dans les SPV ont également été apportés à Green Wind, cette dernière ayant été renommée par la suite Ennova. JUEL 3 porte sur 29 parcs (dont les 19 parcs prévus dans le cadre des contrats JUEL 1 et JUEL 2) pour un total de 654 MW planifiés, soit une production électrique estimée d'environ 1'200 GWh.

L'activité d'Ennova consiste à développer les parcs éoliens suisses, et à vendre les parts détenues dans les SPV aux SIG lors de l'obtention des permis de construire. Le prix fixé dans le cadre du contrat JUEL 3 est de 670'000 F par MW autorisé<sup>11</sup>. Contrairement à Reninvest dans Juel 1 et 2, Ennova est donc un développeur de projet éolien, qui n'est pas rémunéré à l'avancement (par étapes), mais lors de la finalisation du projet (obtention des permis de construire).

Par ailleurs, le contrat JUEL 3 prévoyait que les SIG rachètent aux actionnaires de Reninvest 20 % des parts d'Ennova pour un montant de 20 millions dont 13 millions versés à la signature de JUEL 3 et 7 millions dans le cadre d'un earn out<sup>12</sup>. Enfin, le contrat prévoyait une ligne de financement sans intérêts des SIG à Ennova. Cette ligne de financement était plafonnée à 33.1 millions et tenait compte de 15.1 millions déjà avancés par les SIG dans le cadre des contrats JUEL 1 et JUEL 2. À noter que dans le cadre de la reprise des dettes dans les comptes d'Ennova, une réduction de 1.4 million correspondant aux étapes Juel 2 facturées par les SIG à Ennova (et encaissés) a été appliquée. Cette réduction constitue une « note de crédit » sur le plan comptable.

En outre, en cas d'obtention d'un permis de construire, le prix d'achat de 670'000 F / MW pour l'acquisition par les SIG des parts de SPV ne devait pas être payé comptant dans un premier temps, mais compensé avec la dette d'Ennova de 33.1 millions envers les SIG.

---

<sup>11</sup> La notion de MW autorisé comprend le nombre de MW ayant obtenu des autorisations de construire. Ainsi, pour un parc donné, les SIG ne paieront pas les étapes ne débouchant sur aucune autorisation de construire.

<sup>12</sup> Une clause d'earn out signifie qu'une partie du prix est indexée sur les performances futures de l'entreprise.



Le contrat JUEL 3 prévoyait également un contrat de gestion avec RenInvest pendant la phase de construction des parcs pour un montant de 130'000 F par MW autorisés.

En date du 24 mars 2011, le CA a décidé à l'unanimité d'engager les SIG sur ce projet.

À fin 2013, la ligne de financement accordée par les SIG à Ennova était utilisée à hauteur d'environ 32.2 millions.

À ce jour, aucune demande de permis de construire n'a été déposée pour des parcs prévus dans le cadre de JUEL 3.

#### Principales caractéristiques contractuelles de JUEL I, II, III

Le tableau ci-dessous résume les principales caractéristiques des trois contrats successifs JUEL :

	JUEL 1	JUEL 2	JUEL 3
Coûts de développement (part SIG et Reninvest)	500'000 F / MW planifié	325'000 F / MW planifié	670'000 F / MW autorisé
Coûts de développement (part SIG)	350'000 F / MW planifié	195'000 F / MW planifié	670'000 F / MW autorisé
Contrat de gestion lié à la construction des parcs (part SIG)	N/A	N/A	130'000 F / MW autorisé
Coûts de construction	TRI actionnaire 10 %	Coût de construction + 5%	Coûts de construction
Acquisition d'actions d'Ennova hors earn out (20 % du capital)	N/A	N/A	13 millions
Répartition finale du capital actions des SPV	SIG 70 % / Reninvest 30 %	SIG 60 % / Reninvest 40 %	SIG 100 %
Nombre d'étapes de planification et développement des parcs éoliens	8	4	N/A

En termes de MW et de GWh planifiés au moment de la signature des contrats, JUEL 1 et 2 représentaient respectivement 118 MW (soit environ 240 GWh) et 152 MW (soit environ 260 GWh). Le contrat JUEL 3 portait quant à lui sur un total de 654 MW soit environ 1'200 GWh (y inclus le potentiel des parcs de JUEL 1 et 2).

#### Projets de partenariat ultérieurs

Courant 2012, les SIG ont engagé des discussions avec l'actionnaire majoritaire de la société Ennova afin de faire entrer de nouveaux partenaires dans la société. Les objectifs attendus consistaient à réduire l'exposition financière des SIG, à partager les risques et à contribuer à faire avancer les projets éoliens et plus généralement l'ensemble des activités des SIG. Une lettre d'intention relative à ce nouveau projet de partenariat (projet Bufera) est signée en janvier 2013 entre les SIG (signée par le directeur général et le président du CA), les actionnaires majoritaires d'Ennova et les sociétés avec lesquelles les SIG étaient en discussion (ces sociétés étant des entreprises dans lesquelles les SIG étaient actionnaires). Ce projet est resté au stade de la lettre d'intention et n'a notamment jamais été présenté à l'autorité décisionnelle (CA) des SIG.

#### Audits internes et externes liés aux projets éoliens

En janvier 2013, le président du CA des SIG a demandé à l'audit interne d'examiner le projet Bufera. Il s'agissait d'effectuer une revue du processus de prise de décision dans le cadre du projet de partenariat, plus particulièrement concernant la qualité des informations, les compétences et les conflits d'intérêts. L'audit interne conclut finalement, dans un rapport du 30 avril 2013 que les conditions d'une prise de décision éclairée par les organes de gouvernance sur le



projet Bufera n'étaient pas remplies et que le projet de partenariat ne répondait pas aux attentes ou aux exigences en matière de contrôle interne. Les problèmes relevés concernaient tant la prise de décision, les compétences, les conflits d'intérêts que la confusion des rôles dans le cadre du projet de partenariat Bufera.

À la suite du rapport de l'audit interne, un moratoire sur le projet Bufera est demandé par le CA des SIG. Par ailleurs, plusieurs mesures ont été prises :

- En juin 2013, le président du CA des SIG a transmis au département de tutelle de l'époque (département de la sécurité - DS), qui exerce la surveillance déléguée par le Conseil d'État sur les SIG, le rapport d'audit interne du 30 avril 2013. Une prise de décision formelle sur le rapport d'audit est également demandée au directeur général des SIG qui accepte les recommandations de l'audit interne, mais en conteste les considérants. Dans ce contexte, le DS mandate une société externe en juillet 2013 afin de clarifier les éléments contestés par le directeur général. La société externe rend finalement son rapport le 2 septembre 2013 et confirme intégralement les considérants de l'audit interne ;
- Les SIG ont mandaté en juin 2013 une société externe dans le but d'une part de déterminer la situation financière de la société Ennova et l'utilisation par cette dernière des fonds reçus par les SIG et, d'autre part, d'analyser la valeur des titres Ennova acquis par les SIG en 2011 dans le cadre du partenariat JUEL 3. Les conclusions de l'audit sont rendues le 28 août 2013. Elles font notamment état de dépenses dont l'adéquation aux objectifs de JUEL 3 est discutable (environ 3.4 millions) et valorise à 0.5 million la prise de participation par les SIG de 20 % des actions de la société Ennova au moment de l'acquisition en 2011. À noter que cette valeur se situe très en deçà des 13 millions payés par les SIG en 2011 ;
- Les SIG ont mandaté une société externe dans le but notamment d'analyser la qualité des données techniques et études réalisées du portefeuille des parcs du partenariat JUEL 3. Plusieurs rapports sont rendus, dont une étude d'octobre 2013 qui fait notamment ressortir que la production attendue (productible) des parcs avancée par Ennova était dans certains cas surestimée et que les rapports produits par Ennova pour justifier ces chiffres n'avaient pas la traçabilité, la qualité et l'impartialité d'études indépendantes sur lesquelles se base généralement une décision de financement d'un parc éolien.

Suite à ces différents rapports qui sont présentés au CA des SIG le 12 septembre 2013, le directeur général a présenté sa démission au président du CA. En outre, le CA a pris la décision d'ouvrir une enquête administrative à l'encontre de deux directeurs membres de la direction générale des SIG.

En septembre 2013, Ennova a été mise en demeure par les SIG de remédier aux violations constatées par l'audit financier d'août 2013 (violation par Ennova du contrat de financement pour un montant d'environ 3.4 millions) et un bras de fer médiatique et juridique s'est engagé entre les deux parties.

Suite à l'étude de plusieurs options visant à valoriser au mieux les investissements consentis par les SIG dans la société Ennova (environ 46 millions), une solution transactionnelle visant à rompre le partenariat avec Ennova est finalement préparée par les SIG et soumise au CA des SIG fin octobre 2013. Les principales caractéristiques de la solution transactionnelle définitive (protocole d'accord du 1<sup>er</sup> novembre 2013) étaient les suivantes :

- cession par les SIG aux actionnaires majoritaires d'Ennova et/ou à Ennova de ses parts dans Ennova (20 %) et de ses droits dans les SPV ;
- en contrepartie des droits cédés, les actionnaires majoritaires d'Ennova devaient verser aux SIG une somme de 15 millions d'ici au 31 décembre

2013. Le protocole cessait de déployer ses effets notamment si les 15 millions n'étaient pas versés avant le 31 décembre 2013 ;

- les SIG devaient recevoir d'Ennova et des autres parties liées à Ennova impliquées dans ces parcs éoliens l'ensemble des droits, y compris sous forme de titres, créances contre la ou les SPV concernée(s) et les études relatifs aux parcs éoliens de Saint Brais et Grandevent, de telle sorte que les SIG devaient être en mesure de continuer le développement de ces parcs jusqu'à leur réalisation complète ;
- les SIG devaient céder leur créance de 33 millions aux actionnaires majoritaires d'Ennova qui détiendront cette créance vis-à-vis d'Ennova ;
- les SIG devaient payer à Ennova une contribution de 850'000 F à fonds perdu hors cadre JUEL 3 ;
- le protocole mettait fin à l'ensemble des relations contractuelles liant les SIG et/ou Ennova et/ou Reninvest et/ou les actionnaires majoritaires d'Ennova.

Au final, l'exécution du protocole d'accord conduisait à une perte nette d'environ 32.5 millions<sup>13</sup> pour les SIG et une cession de ses droits à l'énergie. À noter qu'il convient de déduire de cette perte la valeur des deux parcs de Saint Brais et Grandevent qui avait été estimée en octobre/novembre 2013 par les SIG entre 5 et 8 millions.

Ce protocole d'accord sera finalement voté par le CA des SIG le 1<sup>er</sup> novembre 2013 (13 voix pour, 7 contre et 1 abstention). Il convient de préciser que le département de tutelle des SIG, soit le DS, est intervenu dans le cadre des discussions entre les SIG et les actionnaires majoritaires d'Ennova ayant conduit à l'élaboration du protocole. En effet, suite à plusieurs ruptures de dialogue entre les deux parties, un haut cadre du secrétariat général du DS est intervenu afin de jouer un rôle de médiateur/facilitateur. Il a notamment établi une « feuille de route » pour les négociations qui en fixait les modalités.

Finalement, début janvier 2014, les SIG annonçaient que les conditions essentielles du protocole d'accord n'avaient pas été remplies (notamment l'absence de versement des 15 millions avant le 31 décembre 2013) rendant le protocole d'accord caduc. Dès lors, un nouveau bras de fer médiatique et juridique commençait avec notamment le dépôt par les actionnaires majoritaires d'Ennova d'une notification d'arbitrage à la chambre de commerce en février 2014. Au titre de dommages et intérêts, les actionnaires majoritaires d'Ennova demandaient notamment à ce que les SIG soient condamnés à verser plus de 176 millions à la société Ennova.

Depuis lors, plusieurs échanges et discussions ont de nouveau lieu entre les deux parties qui aboutiront finalement à un nouvel accord transactionnel validé par le CA des SIG le 13 mai 2014 ainsi que par le Conseil d'État le 14 mai 2014. Cet accord se solde par le rachat par les SIG des 80 % d'Ennova détenus par ses actionnaires majoritaires pour un montant global de 12.8 millions et une reprise des dettes à hauteur de 1.5 million.

Au final, le tableau ci-après présente les gains / pertes estimés des SIG sur le dossier éolien Reninvest/Ennova en fonction du taux de rentabilité attendu par les SIG. À noter que sur la base des informations transmises à la Cour à ce jour par les SIG, les revenus potentiels sont calculés sur la base d'une hypothèse de construction de 5 parcs représentant 84 MW. Des coûts supplémentaires

---

<sup>13</sup> 32.2 millions de dettes Ennova + 13 millions liés à l'acquisition de 20 % d'Ennova – 15 millions versés lors du protocole + 850'000 F versés par les SIG à fonds perdus + 1.4 million lié à la note de crédit évoquée précédemment dans le cadre de la création d'Ennova.

permettant d'obtenir les autorisations de construire nécessaires pour ces 5 parcs ont également été estimés.

En milliers CHF	
Coût d'achat de 20% d'Ennova dans le cadre de JUEL 3*	13'000
Frais de développements déjà investis dans Ennova (dette)	32'150
Abandon de créance réalisé dans le cadre de JUEL 3	1'400
Montant à fonds perdu versé dans le cadre de l'accord transactionnel du 01.11.13	850
Rachat de 80 % d'Ennova (nouvel accord transactionnel)	12'800
Reprise des dettes Ennova (nouvel accord transactionnel)	1'500
Coûts liés au développement de 84 MW	21'820
<b>Total des coûts estimés</b>	<b>83'520</b>

**Valeurs actuelles nettes (VAN)\*\* hors coûts estimés ci-dessus**

VAN estimée avec un taux de rentabilité attendu*** de 5 % (taux de rentabilité attendu pour la production électrique)	15'161
VAN estimée avec un taux de rentabilité attendu de 1.8 % (coût moyen des fonds étrangers des SIG)	76'546
VAN estimée avec un taux de rentabilité attendu de 1.5 %	83'520

**Pertes estimées**

Pertes estimées avec un taux de rentabilité attendu de 5 %	-68'359
Pertes estimées avec un taux de rentabilité attendu de 1.8 %	-6'974
Pertes estimées avec un taux de rentabilité attendu de 1.5 %	0

\* Hors earn out

\*\* Selon les estimations réalisées en 2014 par un audit externe (valeur actuelle nette calculée sur 20 ans avec du P75)

\*\*\* Le taux de rentabilité attendu représente le taux de rentabilité qu'escompte l'investisseur par rapport aux qu'il a engagés dans l'investissement.

Sur cette base, la perte nette estimée serait nulle pour les SIG si l'on retient un taux de rentabilité attendu de 1.5 %. Si l'on retient un taux de rentabilité attendu de 1.8 % (qui correspond au coût moyen actuel des fonds étrangers des SIG), la perte nette estimée serait alors d'environ 7 millions. Enfin, si l'on considère un taux de rentabilité attendu de 5 %, la perte nette estimée s'élèverait à environ 68 millions.

Il convient de préciser que ces chiffres sont des estimations qui seront largement influencées notamment par le niveau final de production des parcs, des coûts de développement encore nécessaires pour obtenir les autorisations de construire et des potentiels nouveaux parcs rentables pouvant être développés en sus des 84 MW évoqués précédemment.

### 3.5.1.3. Validation du projet au sein des SIG

Le tableau ci-après récapitule les différentes instances des SIG qui se sont successivement prononcées dans le cadre de l'approbation des contrats JUEL 1, JUEL 2, JUEL 3 et du protocole d'accord du 1<sup>er</sup> novembre 2013 :

	COPIL NER	Direction générale	Comité stratégie - Comité stratégie et bureau	Bureau du Conseil	Comité audit et risques	Conseil d'administration
<b>JUEL 1</b>	N/A. COPIL créé en octobre 2009.	Validation le 25.05.09 des conclusions des due diligence technique et juridique et de l'étude économique. Décision de signer le protocole d'accord entre SIG et REN*.	Absence de passage en comité stratégie.	Préavis positif le 16.06.09*.	Absence de préavis car passage le 01.07.09, soit postérieurement à la décision du CA	Validation à l'unanimité le 25.06.09.
<b>JUEL 2</b>	Absence d'approbation par le COPIL NER.	Validation le 03.12.09 des éléments essentiels du contrat de partenariat avec Reninvest*.	Absence de passage en comité stratégie.	Validation des éléments essentiels du contrat le 08.12.09*.	Préavis positif le 11.12.09*.	Validation à l'unanimité le 17.12.09.
<b>JUEL 3</b>	Approbation du partenariat le 15.02.11*.	Recommandation le 28.02.11 au bureau du conseil et au comité audit et risques de valider les principes du partenariat JUEL 3 et de prendre la décision de réalisation*.	Préavis positif le 22.03.2011*.	N/A. Courant 2010 jusqu'à janvier 2012, lorsque des dossiers étaient traités par le comité stratégie, il ne l'était pas au bureau.	Préavis positif le 18.03.11*.	Validation à l'unanimité le 24.03.11.
<b>Protocole d'accord du 01.11.13</b>	Recommandation positive le 28.10.13 (5 pour et 4 abstentions)	Préavis positif le 30.10.13 par 5 voix pour et 2 contre.	Préavis positif à l'unanimité le 29.10.13.	N/A. Depuis janvier 2012, les projets stratégiques sont examinés et préavisés par le comité stratégie.	Préavis le 31.10.13 par 3 voix pour, 3 voix contre et 1 abstention.	Validation le 01.11.13 par 13 voix pour, 7 voix contre et 1 abstention.

\* Détail des voix non disponible

#### 3.5.1.4. Ajustements réalisés dans les états financiers 2013

Comme chaque année, dans le cadre de la clôture de leurs états financiers, les SIG ont procédé à une évaluation des montants investis depuis 2009 dans le cadre du partenariat avec Reninvest/Ennova et ont procédé aux ajustements suivants à fin 2013 :

- dépréciation du capital-actions de 20 % d'Ennova : 13 millions (soit une valeur nette nulle à fin 2013) ;
- dépréciation et actualisation du prêt consenti à Ennova : 13.6 millions dont 10.3 millions de dépréciation et 3.3 millions d'actualisation ;
- constitution d'une provision pour engagement lié à l'obtention du permis de construire et des coûts de développement du parc de Grandsonnaz : 28.1 millions.

#### 3.5.2. Projet EDH

##### Contexte et historique

EnergieDienst Holding AG (« EDH ») est une société suisse active dans la production et la distribution d'énergie électrique dans le nord-est de la Suisse et le Land du Baden-Württemberg en Allemagne. EDH est au bénéfice, directement ou au travers de filiales, d'ouvrages de production hydro-électrique, d'une part sur le Rhin entre Schaffhouse et Bâle et d'autre part dans le Valais pour l'équivalent au total de 2'500 GWh/an. EDH a son siège à Laufenburg (Argovie), réalise un chiffre d'affaires annuel d'environ 1 milliard et emploie plus de 700 collaborateurs. Début 2011, l'actionariat se composait d'Energie Baden-Württemberg AG (« EnBW »), acteur important de l'énergie en Allemagne, à hauteur de 82%, le reste étant principalement coté à la bourse suisse (18 %).

Depuis le printemps 2011, de nombreuses rencontres et séances ont eu lieu entre les SIG et EnBW qui ont amené les SIG à analyser l'opportunité de soumettre une offre pour l'acquisition d'une participation de 15.05 % dans EDH. Pour EnBW, cette transaction correspondait à un objectif d'amélioration de sa situation

financière dès la fin de l'année 2011, qui s'était dégradée notamment en raison de la faible croissance de la demande en énergie électrique en Europe et de la décision politique allemande de sortir du nucléaire d'ici à 2022 (EnBW a dû arrêter deux de ses cinq réacteurs nucléaires). Pour les SIG, ce projet d'acquisition s'inscrivait dans sa stratégie globale qui consistait notamment à développer l'hydroélectricité et à favoriser le développement durable.

### Aspects contractuels

Le 22 décembre 2011, les SIG ont ainsi acquis auprès d'EnBW 15.05 % du capital-actions de la société EDH pour un montant de 329.2 millions. L'acquisition par les SIG de cette participation était notamment assortie d'un contrat de fourniture d'électricité.

Dans le détail, les principaux éléments contractuels peuvent être résumés ainsi :

- achat par les SIG à EnBW de 4'987'269 actions EDH (soit 15.05 % du capital) pour un montant de 329.2 millions soit un prix de vente brut de 66 F par action ;
- mise au bénéfice des SIG d'un contrat de fourniture d'énergie électrique livrée par EnBW Trading en Allemagne et portant sur une quantité de 438 GWh/an (environ 15 % de la consommation du canton de Genève) pendant une période de 10 ans à compter de 2015 jusqu'en 2025. Ce contrat bénéficie d'un rabais de 12 €/MWh par rapport au prix du marché sur toute sa durée, duquel il faut déduire un paiement initial de 12 millions d'€ (soit 14.8 millions de francs) des SIG à EnBW Trading, au moment de la vente des actions EDH d'EnBW aux SIG. Le rabais net actualisé de ce contrat représente un montant de 27 millions d'€<sup>14</sup>. À noter que le contrat d'approvisionnement n'avait pas de qualité particulière (énergie grise), c'est-à-dire qu'il ne bénéficiait pas de la garantie d'une « qualité hydraulique » ou « verte » ;
- un contrat de coopération entre EnBW et les SIG offrait la possibilité aux deux partenaires de collaborer sur les points suivants :
  - o participation pour les SIG ou une de ses filiales à des projets éoliens offshore en mer baltique ;
  - o utilisation et développement conjoint de la plateforme informatique d'EnBW.

Par ailleurs, EnBW s'engageait :

- o au conseil d'administration d'EDH à aider les SIG pour toute demande de fourniture d'énergie électrique par EDH aux SIG à hauteur de sa participation de 15.05 % ;
- o à informer les SIG de toute intention de vente d'actions pour plus de 10 % ;
- o à ne pas s'opposer à un rachat par les SIG de la part (environ 17 %) des actions cotées en bourse suisse et à ne pas faire d'offre sur ces titres ;
- un contrat de coopération entre EDH et les SIG offrant la possibilité de collaborer sur les points suivants :
  - o mise à disposition du produit NaturEnergie ;
  - o participation d'EDH dans les projets NER des SIG en Suisse ;
  - o développement d'une plateforme commerciale conjointe en Suisse occidentale dès que le marché suisse de l'électricité sera suffisamment libéralisé.

<sup>14</sup> Soit la somme de 5'256'000 € (438 GWh\*12€/MWh) par an à partir de 2015 actualisée, déduction faite du paiement initial de 12 millions d'€.

Au final, les SIG ont ainsi décaissé 344 millions (329.2 + 14.8) pour 15.05 % du capital d'EDH et un contrat d'approvisionnement de 2015 à 2025 portant sur 438 GWh/an (énergie d'origine indéterminée ou « grise ») et bénéficiant d'un rabais de 12€/MWh sur toute la durée du contrat. Afin de financer la transaction, les SIG ont souscrit un prêt de 300 millions auprès de divers organismes bancaires, à un taux d'intérêt d'un peu plus de 1 % / an.

Comme indiqué précédemment, le prix d'achat brut par action représentait 66 F. Avec la prise en compte du rabais sur le contrat d'approvisionnement (27 millions d'€ soit 37.8 millions de francs au taux de change estimé par les SIG pour la période concernée) ou environ 7 F / action (voir ci-après « Comptabilisation de la transaction dans les états financiers des SIG »), et le versement par EDH des dividendes 2011 (soit environ 1 F / action), le prix net par action estimé s'élevait au final à environ 58 F, soit 10 F de prime par rapport au cours de bourse de l'époque.

Dans le cadre de l'analyse de la société en vue du rachat d'actions, les SIG ont pris conseil auprès d'une étude genevoise pour la partie juridique et d'analystes financiers zurichois pour l'évaluation de la société EDH. L'analyse financière aboutissait à une valeur par action EDH comprise entre 57 et 71 F / action soit un milieu de fourchette représentant 64 F / action.

#### Comptabilisation de la transaction dans les états financiers des SIG

D'un point de vue économique, il ressort des éléments précédents que les SIG ont en réalité avancé de l'argent à EnBW dans le cadre de la transaction. Ainsi, la transaction a été comptabilisée de la manière suivante dans les états financiers 2011 des SIG, en conformité avec les normes IFRS qui prévoient notamment la prééminence de la substance sur la forme<sup>15</sup> :

- acquisition de titres pour environ 291.3 millions ;
- avance à EnBW de 52.6 millions<sup>16</sup> qui représentait pour les SIG le droit d'acheter de l'énergie avec un rabais et qui sera amortie sur une période de 10 ans parallèlement à la livraison de l'énergie, soit de 2015 à 2024. ;
- un contrat d'approvisionnement sur 10 ans au prix du marché.

Concernant les dividendes, les SIG ont reçu de la part d'EDH 7.5 millions en 2012 (dividendes de l'année 2011) et également 7.5 millions en 2013 (dividendes de l'année 2012). En termes de rendement par rapport à la valeur des titres de participation acquis, cela représente environ 2.6 %<sup>17</sup>.

#### Validation du projet au sein des SIG

La Cour récapitule ci-après les différentes instances qui se sont successivement prononcées dans le cadre de la transaction EDH :

- direction générale : accord et préavis favorable le 30.11.11 au comité audit et risques, au comité stratégie et bureau ainsi qu'au conseil

<sup>15</sup> Selon le point 35 du « cadre pour la préparation et la présentation des états financiers » édité par l'IASB, « si l'information doit présenter une image fidèle des transactions et autres événements qu'elle vise à présenter, il est nécessaire qu'ils soient comptabilisés et présentés conformément à leur substance et à leur réalité économique et non pas seulement selon leur forme juridique. La substance des transactions et autres événements n'est pas toujours cohérente avec ce qui ressort du montage juridique apparent. »

<sup>16</sup> 14.8 millions + 37.8 millions

<sup>17</sup> 7.5 millions / 291.3 millions



d'administration (acceptation sans opposition protocolée d'un ou plusieurs membres);

- comité stratégie et bureau : préavis favorable le 06.12.11 sous réserve de l'approbation du Conseil d'État ;
- comité audit et risques : préavis favorable le 08.12.11 ;
- conseil d'administration : acceptation à l'unanimité le 13.12.11 sous réserve de l'approbation du Conseil d'État ;
- Conseil d'État<sup>18</sup> : arrêté du 21 décembre 2011 autorisant les SIG à recourir à l'emprunt, jusqu'à concurrence de 300 millions pour acquérir 15.05 % de la société EDH et conclure un contrat d'approvisionnement.

Il convient de préciser que lors des discussions au sein du CA et de ses différents comités est évoquée la possibilité pour les SIG de racheter 17 % supplémentaires d'EDH correspondant aux titres cotés en bourse (projet « EDH2 »). Ceci dans le but de permettre aux SIG de négocier une convention d'actionnaires avec EnBW et ainsi obtenir un accès direct à la production d'EDH.

### Analyse de la participation à fin décembre 2013

Comme chaque année, dans le cadre de la clôture de leurs états financiers, les SIG ont procédé à une évaluation de leur participation dans EDH et ont procédé à une dépréciation de valeur de 70 millions à fin 2013, ce qui aboutit à une valeur nette de la participation de 221 millions. Il existait en effet des indices de dépréciation liés à l'évolution récurrente à la baisse des prix du marché de l'énergie électrique. Pour information, depuis septembre 2012, il est relevé que la valeur boursière de la participation EDH a fortement diminué telle qu'illustré par le graphique ci-dessous (source : <http://www.six-swiss-exchange.com>):



<sup>18</sup> Selon l'article 27 LSIG, « les services industriels ne peuvent, sans l'accord du Conseil d'État, engager hors budget des dépenses d'investissement, ou prendre des engagements ayant de tels effets ». Par ailleurs, selon l'article 29 al.2, « les emprunts sont soumis à l'approbation du Conseil d'État lorsque leur montant dépasse 5 000 000 F ou que leur durée excède 3 ans ». Enfin, selon l'article 38 lettres c et d, sont soumis à l'approbation du Conseil d'État les dépenses d'investissement hors budget ou les engagements ayant de tels effets prévus à l'article 27 ainsi que les emprunts excédant en montant ou en durée les normes fixées à l'article 29, alinéa 2.

## 4. ANALYSE

Au vu des constats relevés dans le présent rapport et de la nécessité d'une mise en œuvre coordonnée des mesures correctives proposées, les recommandations émises par la Cour ont toutes été regroupées au chapitre 5.

La gouvernance des projets d'affaires présentés au chapitre 3 sera examinée de la manière suivante :

- Gouvernance du processus d'affaires (chapitre 4.1) ;
- Élaboration des projets d'affaires et prise de décision (chapitre 4.2) ;
- Suivi des projets (chapitre 4.3).

Un chapitre 4.4 « Intégrité / éthique » a été ajouté au vu d'un cas relevé par la Cour lors de l'audit.

### 4.1. Gouvernance du processus d'affaires

#### 4.1.1. Contexte

##### Projets d'affaires

La gouvernance d'une organisation devrait notamment prévoir une ségrégation adéquate des responsabilités au niveau de ses membres. En effet, une séparation claire devrait être prévue entre les acteurs décisionnels (membres du comité d'investissement) et les acteurs parties prenantes opérationnelles du projet. En cas de conflit potentiel, des mesures de récusation devraient être prises.

En outre, afin d'augmenter la probabilité de succès d'un projet, il conviendrait notamment que les rôles et responsabilités des différents acteurs soient clairement définis et tenus à jour.

##### Compétences des membres du Conseil d'administration

En termes de compétences professionnelles, la LSIG ne précise aucune qualification particulière pour les membres du Conseil d'administration, hormis leur nationalité suisse et leur lieu de domicile effectif dans le canton de Genève (art. 7 LSIG).

##### Surveillance

Comme indiqué au chapitre 3.1, les SIG sont placés sous la surveillance du Conseil d'État et son administration est confiée à un conseil d'administration (articles 1 et 6 LSIG). Le règlement sur l'organisation de l'administration cantonale précise quant à lui que les SIG sont placés sous la surveillance du département de l'aménagement, du logement et de l'énergie (article 6 ROAC). La surveillance du Conseil d'État est donc déléguée au département de tutelle qui informe notamment ledit Conseil. Par exemple, lors de la situation de crise intervenue en automne 2013 sur le dossier éolien (voir chapitre 3.5), le département de tutelle de l'époque a régulièrement tenu informé le Conseil d'État.



#### **4.1.2. Constats**

##### Problèmes qualitatifs de la procédure projets d'affaires

- 1 Relativement aux projets d'affaires, la procédure « projets d'affaires » présente les lacunes suivantes :
  - Elle prévoit une intervention du CA uniquement en fin de processus. Ceci augmente la probabilité que le CA se limite à un rôle de « *chambre d'enregistrement* » sans être en mesure d'effectuer une revue critique des projets de la DG ;
  - La décision d'effectuer les analyses détaillées est laissée à la libre appréciation du comité d'investissement, ce qui a conduit à ne pas les réaliser dans des cas qui l'auraient nécessité ;
  - Elle ne prévoit aucune mesure adéquate pour réduire les risques de conflits d'intérêts au sein de la DG ou du COPIL (à l'exception du client projet). Ceci augmente la probabilité que les intérêts des SIG ne soient pas pris en compte de manière adéquate dans les prises de décision.

##### Non-respect de la procédure projets d'affaires

- 2 La procédure « projets d'affaires » n'est pas systématiquement respectée. À titre d'illustration, la Cour note que :
  - Les notes de recommandations nécessaires ne sont pas toujours établies par le client projet et validées par la direction générale ;
  - Le client projet pour les différents projets Juel (I, II et III) n'était pas celui que la procédure requérait. De plus, le client projet désigné pour les projets Juel II et III présentait un problème de conflit d'intérêts (le client projet était également membre du comité d'investissement). Cette non-conformité n'a, par ailleurs, pas fait l'objet d'une correction par le comité d'investissement (direction générale).

##### Problèmes relatifs à la désignation et aux rôles et responsabilités des membres de l'équipe projet et du COPIL NER

- 3 La composition de l'équipe projet et les rôles et responsabilités de ses membres n'ont pas été définis de manière précise, par le chef de projet, pour les projets Juel II, III, Bufera et EDH.
- 4 La direction générale des SIG n'a pas été en mesure de fournir les rôles et responsabilités attribués au COPIL NER, en particulier en tant que comité d'investissement.

Cette absence de précision des rôles et responsabilités tant de l'équipe projet que du COPIL NER augmente la difficulté de détecter les problèmes et de mener les projets à bien.

- 5 Plusieurs membres de la direction générale et donc du comité d'investissement ont activement participé aux projets Juel II, III et Bufera, générant ainsi un conflit d'intérêts important.

#### Problèmes de gouvernance du CA

- 6 Entre 2009 et fin 2011, la gouvernance des SIG était peu claire au niveau du CA, avec notamment de mars 2009 à décembre 2011, 3 commissions rapportant au bureau du Conseil et 3 comités rapportant au CA. Ce manque de clarté a conduit notamment aux situations suivantes :
- Seul le projet Juel I est passé devant la commission énergie sans que ce fait n'ait pu être expliqué à la Cour ;
  - Le projet Juel I a été présenté au CAR après que le CA l'ait approuvé, ce qui amoindrit l'utilité du préavis du CAR.

Cette gouvernance hétérogène du CA jusqu'à fin 2011 a augmenté la difficulté de détecter des problèmes dans les projets d'affaires présentés.

#### Problèmes qualitatifs de la LSIG

- 7 Compte tenu de la complexité et du volume des projets d'affaires, les conditions de nomination du Conseil d'administration des SIG ne sont pas adéquates. En effet, la LSIG ne requiert pas que les membres du CA disposent des compétences susceptibles de contribuer effectivement au bon fonctionnement de l'institution.
- 8 Les rôles et les responsabilités entre le département de tutelle et les SIG ne sont pas définis de manière claire en matière de surveillance ni dans la LSIG ni dans le ROAC, notamment en ce qui concerne les potentielles interventions du département en cas de dysfonctionnement grave des SIG. Ceci peut engendrer des incompréhensions lors des interventions du département de tutelle augmentant la probabilité d'échec, de surcoûts ou de pertes notamment sur des projets d'affaires.

### **4.1.3. Risques découlant des constats**

Les **risques financiers opérationnels et de contrôle** tiennent à une prise de décision sur la base de compétences inadéquates de même que d'informations lacunaires ou erronées, augmentant la probabilité d'échec, de surcoûts et de pertes sur les projets d'affaires.

Le **risque de conformité avéré** tient au non-respect de la procédure sur les investissements.

### **4.1.4. Observations des SIG**

*Les observations et les recommandations de la Cour des comptes convergent totalement avec celles émanant des audits internes. Nous établissons les faits, détectons les erreurs commises et adoptons les mesures correctives pour modifier ce mode d'agir.*

*En 2009, NER était plus un projet qu'une véritable activité au sein de SIG, d'où la constitution d'un COPIL (comité de pilotage). La nouveauté du domaine du développement éolien pour SIG qui n'avait pas les compétences internes dans ce secteur a, d'une part contribué à brouiller les cartes au niveau de la notion de Client-Projet, et d'autre part à devoir aborder un domaine où les paramètres*

*techniques et économiques étaient méconnus des membres des organes de gouvernance de SIG. Par ce biais, cette dernière s'est rendue trop dépendante des développeurs.*

*Une sollicitation du CA plus à l'amont de la procédure d'approbation des investissements est à l'étude. Il faut toutefois relever qu'une consultation de cet organe de manière très anticipée peut poser des problèmes de préservation de la confidentialité, notamment lorsqu'une contrepartie potentielle est cotée en bourse.*

*Pour les projets d'entreprise (projets d'évolution) et pour les projets d'investissements des ouvrages ou des réseaux, les cycles des projets et l'organisation de ceux-ci sont très précis. Par analogie, les projets d'affaires vont s'inspirer de ces bonnes pratiques dès l'étape de qualification du projet.*

*Ainsi pour préciser, par exemple, les rôles et responsabilités, empêcher les conflits d'intérêts, fixer les objectifs, préciser les plannings, formaliser l'organisation du projet, inventorier les risques, etc., une Lettre de missions, puis un Plan d'assurance qualité (PAQ) – véritable contrat de projet - sont élaborés et approuvés pour les types de projets précités. Nous allons généraliser ces documents de bonne gouvernance aux projets d'affaires.*

*Les cycles des projets devront être scrupuleusement respectés. Les notes de recommandation sont systématisées. Les collaborateur-trice-s ne respectant pas cette procédure s'exposent à une sanction.*

*Les problèmes de gouvernance du Conseil d'administration détectés ont été corrigés en 2011. A présent, trois comités existent au sein du Conseil d'administration, soit : Comité stratégie & Bureau, Comité Audit & Risques, Comité nominations & rémunérations.*

*Les incompréhensions potentielles entre le Département chargé de SIG et l'entreprise diminuent particulièrement grâce au bon dialogue qui s'instaure entre le Conseil d'État, notre nouveau Conseil d'administration et notre nouvelle Direction générale. L'élaboration d'une future Convention d'objectifs entre SIG et ses propriétaires devrait être une grande avancée sur cet axe.*

*Tous ces éléments seront pris en compte dans la révision des procédures d'approbation des investissements. Celles-ci renforceront la séparation des responsabilités.*

*Enfin, la professionnalisation de la gestion des risques et la maturité grandissante de l'entreprise dans ce domaine mitigent les risques découlant des constats ci-dessus.*

## **4.2. Élaboration des projets d'affaires et prises de décision**

### **4.2.1. Contexte**

#### Délai de transmission des documents

Les projets devraient faire l'objet d'une revue critique permettant de s'assurer que le modèle d'affaires et les hypothèses retenues reposent sur des éléments fondés. Pour ce faire, les documents décrivant les projets devraient être transmis dans des délais raisonnables et faire l'objet d'une annonce préalable afin que l'autorité décisionnelle puisse prendre les dispositions nécessaires à leur analyse en vue d'une prise de décision informée.

#### Élaboration des projets d'affaires

L'élaboration des projets d'affaires devrait reposer notamment sur des analyses détaillées stratégiques, techniques, juridiques et financières rigoureuses. De même, les risques du projet devraient être évalués.

#### Qualité de l'information

Tel que décrit au chapitre 3.4, la procédure « projet d'affaires » prévoit la prise de décision à différentes étapes, et par différents acteurs, lors de l'élaboration d'un projet d'affaires. Cette prise de décision nécessite une qualité d'information et de communication hautement fiable, pertinente et correcte afin que les acteurs concernés puissent se prononcer dans les meilleures conditions d'information possibles.

L'information peut varier en fonction du destinataire, mais devrait toujours couvrir aussi bien des aspects stratégiques qu'opérationnels ou encore financiers dans le cadre de l'élaboration de projets d'affaires.

La qualité de l'information devrait permettre aux destinataires d'effectuer une revue critique des projets qui leur sont présentés afin de pouvoir questionner les promoteurs du projet, demander des analyses plus approfondies, le cas échéant remettre en question ou refuser le projet d'affaires.

Dans le cadre de la procédure « projet d'affaires », il incombe au chef de projet, au client projet et à l'équipe projet de fournir une information fiable et complète au comité d'investissement (DG). De même, il incombe au président du CA et au comité d'investissement (DG) de fournir cette même information fiable et complète au CA ou à ses comités.

La plupart du temps, la transmission d'informations se fait au travers de notes (note DG, note CA, note de recommandation, etc.) ainsi que par des présentations orales avec support visuel.

## **4.2.2. Constats**

### Délai de transmission des documents très court et sans annonce préalable

- 1 Concernant le délai de transmission des documents, la règle générale en vigueur aux SIG est de fournir les informations 4 à 5 jours avant la séance (DG, CA, CSB, CAR). La Cour observe que ce court délai augmente la difficulté pour les instances de préavis et décisionnelles (DG, CA, CSB, CAR) de prendre une décision informée. De plus, selon l'estimation des SIG, ce délai est encore inférieur pour environ 10 à 15% des cas. Par exemple, concernant EDH, l'ensemble des étapes du processus d'approbation a été réalisé en 7 jours (hors direction générale) alors que le conseil d'administration et ses comités n'avaient pas une connaissance préalable suffisante de cette acquisition à plus de 300 millions. Ces délais sont donc inférieurs au délai déjà court prévu par les SIG au vu des différentes instances décisionnelles devant se prononcer. Cette manière de procéder ne permet pas aux différents organes décisionnels des SIG (DG, CA, CAR) :
  - de prendre des décisions de manière suffisamment informée ;
  - d'effectuer une revue critique des dossiers qui leur sont soumis ;
  - d'identifier des problématiques pouvant remettre en cause la réalisation du projet d'affaires.

### Élaboration inadéquate des projets d'affaires

- 2 Les analyses détaillées nécessaires aux projets d'affaires n'ont pas systématiquement été demandées par la DG. D'autre part, lorsqu'elles ont été réalisées par l'équipe projet, elles ne l'ont pas toujours été de manière adéquate. Par exemple,
  - malgré l'enjeu stratégique pour les SIG, aucune analyse financière et technique n'a été réalisée pour les projets de contrat Juel II et III. De telles analyses auraient facilité l'identification :
    - o des difficultés de réalisation des parcs dans les délais annoncés tels qu'identifiés par les audits techniques externes menés en 2013 ;
    - o de la fiabilité des productibles prévus et donc du rendement des parcs prévus tels qu'identifiés par les audits techniques externes menés en 2013 ;
    - o de conditions particulièrement désavantageuses négociées par l'équipe de négociation des SIG, telles que les coûts au MW élevés et donc une valorisation problématique pour les SIG de la prise de participation. En effet, les SIG étant dans Juel III l'unique client de la future structure, le coût élevé par MW négocié par les SIG (F 800'000 par MW autorisé) augmente directement la valorisation de la société et donc le prix payé par les SIG pour la prise de participation, soit 13 millions. À noter que la justification de la valorisation de 13 millions n'a été effectuée qu'a posteriori et qu'aucune analyse ne soutenait donc cette valorisation au moment de la signature de Juel III.
  - Relativement à Juel I, la Cour observe qu'aucune analyse de contrepartie n'a été effectuée sur le développeur choisi. Cette lacune augmente la difficulté de s'assurer de la solvabilité et de la fiabilité du partenaire choisi.
  - Les données sous-tendant les analyses financières provenant uniquement du développeur externe ont été prises en compte sans effectuer d'analyse de sensibilité.
  - Aucune analyse de risques appropriée n'a été effectuée pour Juel I. Cette manière de procéder a très certainement contribué à l'absence d'anticipation des problèmes de rentabilité et de faisabilité des parcs ainsi qu'à des conditions particulièrement désavantageuses négociées par l'équipe de négociation, telles que des coûts au MW élevés pour Juel I.

Les SIG chercheront moins de 6 mois après la signature de Juel I à corriger ce contrat puis à corriger successivement Juel II et III.

- Concernant EDH, l'analyse stratégique réalisée n'a pas tenu compte de l'importance financière du projet (plus de 300 millions). Cette lacune augmente la difficulté de mettre en œuvre "EDH II" et par là de contribuer à l'atteinte des objectifs stratégiques en matière d'autoproduction, d'énergie « verte » et de rendement attendu tel que prévu dans le cadre "d'EDH I".
- 3 La stratégie NER établie par la DG n'était pas suffisamment claire et fiable en 2009 lors du lancement des projets éoliens et n'a pas fait l'objet de demandes particulières de la part du CA lors de sa prise de décision sur les projets JUEL I, II et III. Ceci a engendré une faible maîtrise des enjeux stratégiques pour ces projets d'affaires lorsqu'ils ont été soumis aux instances décisionnelles (DG et CA).

#### Qualité de l'information

- 4 La qualité des informations transmises par le client projet, le chef de projet ainsi que l'équipe projet à la DG ainsi que par le président du CA et la DG aux différents organes décisionnels des SIG (CA, CAR) n'était pas toujours complète, et était parfois basée sur des analyses sommaires, inexistantes ou erronées. À titre d'exemple la Cour observe que :
- Une analyse technique réalisée dans le cadre du projet de contrat Juel I faisait ressortir des conclusions et mises en garde importantes quant aux parcs prévus. Ces dernières n'ont pas été remontées au conseil d'administration et à ses comités ;
  - Un des audits externes de 2013 a fait ressortir un montant de 1.4 million dans le cadre du projet de contrat Juel III en faveur du développeur (note de crédit). Ceci a été un élément de négociation qui n'a pas été porté clairement à la connaissance ni de la DG ni du CA et de ses comités ;
  - La prise de participation de 13 millions dans le cadre du projet de contrat Juel III n'a pas été intégrée dans le cadre du calcul comparatif entre les différents contrats Juel I, II et le projet de contrat Juel III présenté aux différentes instances décisionnelles ;
  - Aucune analyse des SIG ne permettait d'affirmer que le rendement attendu sur le projet Juel II serait supérieur au taux de référence demandé par les SIG pour la production d'électricité (5%), tel que présenté dans la note au CA en décembre 2009 ;
  - Les objectifs en termes de production éolienne (158 GWh pour 2013, 282 en 2014 et 350 dès 2015, 2016) figurant dans le plan d'affaires 2012-2016 des SIG présentés au CA ne reposaient pas sur des analyses rigoureuses et actualisées ;
  - La présentation du projet EDH au CA ne laisse pas clairement apparaître que les SIG ont octroyé l'équivalent d'une avance à la société ENBW de 38 millions.

Ceci engendre une faible qualité de la prise de décision par les instances décisionnelles (DG et CA), augmentant la probabilité d'échec, de surcoûts et de pertes sur un projet d'affaires.

#### **4.2.3. Risques découlant des constats**

Le **risque financier** tient à des pertes financières pour les SIG sur les investissements ou à des rendements insuffisants.

Le **risque opérationnel** tient à l'impossibilité potentielle d'atteindre les objectifs NER en matière d'approvisionnement d'électricité.

Le **risque de contrôle** tient à une prise de décision sur la base d'informations lacunaires ou erronées.

Le **risque de fraude** ne peut être exclu dans le cadre des constats du présent chapitre.

#### **4.2.4. Observations des SIG**

*Dans ce chapitre, comme dans le précédent, les remarques et les recommandations de la Cour des comptes sont en parfaite adéquation avec celles mises en évidence dans les audits internes de SIG.*

*La pression du temps imposée quasi systématiquement par l'équipe de négociation aux divers experts techniques internes comme externes, au motif qu'autrement SIG perdait l'opportunité d'affaires, ainsi qu'une difficulté d'accès à l'information pour réaliser les expertises requises n'ont pas facilité leur élaboration et leur fiabilité.*

*En 2009, le système de gestion des risques de SIG n'en était qu'à ses débuts, en particulier concernant l'analyse des risques de projet de développement dont l'outil et la méthodologie se sont progressivement affinés au fil des années.*

*Tout projet d'affaires repose désormais sur des analyses détaillées stratégiques, techniques, juridiques et financières rigoureuses. Le sérieux est prépondérant sur la flamboyance du gain de l'affaire. En instaurant un Plan d'assurance qualité dans ce type de projet, les rôles et les responsabilités seront clarifiés.*

*Pour respecter les délais afin de favoriser l'étude sereine des dossiers et la consultation des experts, la Direction générale a décidé de refuser, dans son ordre du jour, tout thème arrivant en dernière minute. Déjà plusieurs projets proposés dans l'empressement ont été repoussés pour laisser le temps suffisant à une prise de décision adéquate, quitte à perdre une affaire ou un client. Les entreprises, même les plus efficaces, prennent le temps d'étudier et de débattre. Il n'est plus question, à SIG, de confondre efficacité avec empressement.*

*L'esprit critique, l'avocat du diable, est valorisé. Pour renforcer l'expression des avis et la démocratie interne, la nouvelle Direction générale a décidé notamment d'encourager le débat interne, de voter formellement à main levée lors de chaque décision, d'enregistrer les votes, de permettre l'inscription nominative d'une opposition et de communiquer ces résultats au Conseil d'administration comme aide à la décision.*

*D'excellents guides de la bonne gouvernance existent à SIG. Les nouvelles instances dirigeantes de SIG vont veiller à les appliquer strictement.*



## **4.3. Suivi des projets d'affaires**

### **4.3.1. Contexte**

Une fois validés par le CA, les projets d'affaires entrent dans leur phase opérationnelle. Selon les bonnes pratiques, cette phase devrait être l'objet d'un suivi rigoureux afin d'en maximiser la probabilité de succès. Ce suivi incombe aussi bien à la DG qu'au CA.

Le suivi effectué par la DG devrait être effectué à un niveau fin afin d'avoir une bonne visibilité sur des points opérationnels clés tels que les étapes, livrables, risques majeurs et actions associés, dépenses et ressources nécessaires, etc. Ce suivi devrait permettre de vérifier que le déroulement de la mise en œuvre des projets d'affaires est conforme aux décisions du CA lors de la validation du projet. Il doit également permettre l'anticipation ou l'identification de problèmes devant conduire à prendre des mesures correctrices.

À son niveau, le CA devrait s'assurer de la conformité de l'évolution du projet sur la base d'indicateurs clés fournis par la DG. Il devrait notamment effectuer un suivi des objectifs stratégiques défini dans le cadre de la validation du projet d'affaires et décider/valider, le cas échéant, l'ajustement des objectifs stratégiques.

De même, les diverses informations reçues dans le cadre du suivi des projets d'affaires devraient faire l'objet d'une revue critique lorsque nécessaire afin de s'assurer de leur fiabilité.

À noter que les SIG ont élaboré en 2013 une lettre de mission « standard » qui a pour objet de définir les relations entre les SIG et la personne désignée pour les représenter dans le conseil d'administration de la société dont ils sont actionnaires. Cette lettre de mission prévoit notamment les droits et devoirs de la personne désignée, sa responsabilité, sa rémunération ainsi que les modalités de restitution d'information au CA. La lettre de mission est signée par le Président du CA des SIG, le directeur général des SIG et la personne désignée pour représenter les SIG dans le conseil d'administration de la société dont les SIG sont actionnaires.

### **4.3.2. Constats**

#### Suivi par l'opérationnel (COPIL / DG)

1 Le suivi financier ainsi que celui de l'avancement des projets n'a pas été effectué de manière satisfaisante par le client projet et le chef de projet. En effet, la Cour observe notamment que :

- Concernant les contrats Juel, les informations provenant du développeur n'ont pas fait l'objet d'analyses critiques suffisantes. Il en résulte entre autres, tels que ressortant des audits externes de 2013 :
  - o une utilisation du prêt sous Juel III considérée comme potentiellement non conforme à hauteur de 3.4 millions ;
  - o des écarts importants notés sur des éléments clés tels que les productibles potentiels des parcs et les dates d'obtention d'autorisation de construire.

- Un des audits externes de 2013 a également fait ressortir qu'un paiement d'avance a été effectué pour un montant de 1.12 million pour deux étapes non réalisées. Ceci est contraire au modèle d'affaires prévu sous Juel I ;
- Le suivi des projets NER jusqu'à mi-2012 ne permettait pas d'avoir une vue aisée des montants dépensés par rapport aux MW planifiés (en termes d'éolien) et de la rentabilité des projets. De plus, de manière générale, les coûts internes des SIG (personnel, mandats, etc.), bien que disponibles chez le responsable d'unité, ne sont pas intégrés dans le suivi des projets NER;
- L'administrateur des SIG au conseil d'administration de la société Ennova n'a pas été remplacé de novembre 2012 à mai 2013, privant ainsi les SIG de la possibilité d'exercer leur surveillance de manière satisfaisante ;
- La lettre de mission type pour les représentants des SIG au sein d'autres CA n'a été établie que courant 2013. Cette dernière présente par ailleurs des lacunes puisque les livrables ne sont pas définis de manière suffisamment précise ;
- Aucun suivi approprié n'a été effectué depuis mi-2012 sur le projet «EDH2» par le groupe de coordination comprenant notamment 5 directeurs, dont le directeur général, mis en place en février 2012 en vue de partager les informations de coordination et d'orientation quant à la coopération avec EDH.

Ceci engendre une faible maîtrise du suivi des projets notamment en matière des montants dépensés, de la rentabilité attendue, d'avancement opérationnel des projets, etc.

#### Suivi des projets d'affaires au CA et à ses comités

- 2 La Cour constate que les suivis des projets d'affaires au conseil d'administration et à ses comités ne sont pas adéquats :
- La stratégie NER n'était pas établie de manière claire et fiable en 2009 lors du lancement des projets éoliens ;
  - Les mesures de suivi spécifiques demandées par le CAR sur Juel I n'ont pas fait l'objet d'un suivi par ce comité ;
  - Aucun suivi approprié n'a été effectué sur le projet "EDH II" depuis mi-2012.

Ceci engendre une faible maîtrise du suivi des projets notamment en matière d'adéquation stratégique, des montants dépensés, de la rentabilité attendue, etc.

#### **4.3.3. Risques découlant des constats**

Le **risque financier** tient à des pertes financières pour les SIG sur les investissements ou à des rendements insuffisants.

Le **risque opérationnel** tient à l'impossibilité potentielle d'atteindre les objectifs NER en matière d'approvisionnement d'électricité.

Le **risque de contrôle** tient à une prise de décision sur la base d'informations lacunaires ou erronées.

#### **4.3.4. Observations des SIG**

*Le suivi des projets NER ou d'autres domaines de développement est un des points clé d'amélioration du processus d'investissement de SIG.*

*Le cumul des rôles, ainsi que les conflits d'intérêts potentiels liés de certains acteurs fortement engagés dans les projets NER n'ont pas facilité la mise en place et l'efficacité d'un tel suivi.*

*La constitution de sous-groupes avec un pouvoir de quasi décisions au sein de la Direction générale, comme constaté pour les dossiers éoliens, est désormais prohibée.*

*Pour un grand nombre des projets cités ci-dessus, des mesures de correction sont adoptées ou en cours de l'être, notamment :*

- *Refonte des plans d'affaires de nos secteurs d'activités pour viser à davantage de réalisme.*
- *Dépréciation d'actifs à leur juste valeur au 31 décembre 2013, dans le respect des normes comptables IFRS.*
- *Redéfinition des partenariats en cours et des modalités des futurs partenariats.*
- *Lancement de l'étude du second volet du contrat EDH2.*

*Nous devons également mettre en place des mesures sur les axes suivants :*

- *Surveillance et respect des décisions prises.*
- *Suivi et évaluations des effets des décisions prises.*

## 4.4. Intégrité - éthique

### 4.4.1. Contexte

Relativement aux devoirs du personnel, l'article 40 du statut du personnel<sup>19</sup> indique notamment que « *le personnel est tenu de remplir fidèlement et consciencieusement ses obligations, de faire ce qui est conforme aux intérêts des SIG et de s'abstenir de ce qui peut lui porter préjudice* ». De plus, il convient de noter qu'en termes d'interdiction d'accepter des dons ou autres avantages, l'article 45 stipule notamment : « *il est interdit aux employés, sous peine de sanction pouvant aller jusqu'à la révocation, de solliciter, de se faire promettre ou d'accepter, en raison de leur situation officielle, pour eux ou pour autrui, des dons, escomptes, commissions ou autres avantages, ou de prendre un intérêt direct ou indirect aux soumissions, adjudications, travaux et commandes des SIG* ».

### 4.4.2. Constats

- 1 Dans le cadre de son examen, la Cour a identifié un manquement potentiel concernant l'intégrité et l'éthique d'un employé des SIG ayant participé activement aux différentes négociations Juel I, II et III. Cet employé des SIG aurait, selon plusieurs témoins, demandé une commission dans le cadre d'un autre projet d'affaires des SIG.

Conformément à l'article 33 LaCP<sup>20</sup> et à l'art. 10 al. 1 LICC, les éléments détaillés concernant ces éléments ont été transmis au Ministère public en date du 5 mai 2014.

- 2 Fin 2010, au moins deux cadres des SIG ont été informés de ce manquement potentiel, mentionné au constat 1 ci-dessus. Un avis juridique a été requis auprès d'un conseil externe au sujet de ce manquement de même qu'au sujet d'autres griefs imputables à cet employé. L'avis indique notamment qu'en raison de « *l'obligation de dénoncer selon l'art. 33 LaCP, il apparaît difficile que les organes dirigeants des SIG n'informent pas le Ministère public des faits désormais en leur connaissance* ». Pourtant, aucune action n'a été entreprise à l'encontre dudit employé qui a par ailleurs continué à participer activement aux négociations Juel III en 2011.

### 4.4.3. Risques découlant des constats

Le **risque de fraude** ne peut être exclu dans le cadre des constats du présent chapitre.

Le **risque de contrôle** est avéré au vu des manquements constatés.

Le **risque d'image** tient à l'affaiblissement potentiel de la perception de l'intégrité et de l'éthique des SIG par les manquements constatés.

<sup>19</sup> Version du 12 novembre 2008, en vigueur au moment des constats décrits dans le présent chapitre

<sup>20</sup> Loi d'application du code pénal suisse et d'autres lois fédérales en matière pénale (LaCP ; E 4 10)

#### **4.4.4. Observations des SIG**

*Les nouveaux dirigeants de SIG ont découvert, par l'intermédiaire de la Cour des comptes, la potentielle sollicitation d'une commission par un cadre de SIG, n'étant plus employé par l'entreprise. SIG s'est portée partie plaignante dans cette affaire, a réuni d'anciens documents et les a fournis au Parquet. SIG est déterminée à agir pour défendre ses intérêts.*

*Parmi les deux cadres supérieurs de SIG qui ont été informés de ce manquement potentiel, l'un était dans un lien de subordination directe vis-à-vis de l'autre et, ce dernier, en tant que responsable hiérarchique, lui a demandé, ainsi qu'à deux autres collaborateurs plus subalternes, de respecter un strict engagement écrit de confidentialité sur les éléments d'information qu'il avait reçus, liés à ce manquement.*

*Après examens et recherches préliminaires, conduites à l'interne comme à l'externe, le dossier relatif à ce potentiel manquement, dont la demande de commission de la part de cet ex-employé, semble avoir finalement apparu à l'époque comme ne contenant pas suffisamment d'éléments forts de preuve pouvant conduire à des actions radicales à son encontre. Ce contexte a pu être renforcé par la volonté du responsable hiérarchique précité de ne pas mettre en péril le succès de cet autre projet d'affaires de SIG par une publicité négative possible.*

*En ce qui concerne ces deux hauts cadres, l'un d'eux n'est plus en poste à SIG. Le second a ensuite été l'un des lanceurs internes d'alerte qui permet, aujourd'hui, à SIG de remettre de l'ordre dans ses dossiers à risques et à adopter les décisions qui s'imposent pour corriger les dysfonctionnements qui ont été révélés.*

*Depuis ces dérapages datant de 2010, la gestion des risques a été renforcée. De plus, un projet de prévention et maîtrise des risques de fraude est lancé et en cours. Une Charte éthique sera notamment élaborée.*

## 5. RECOMMANDATIONS CONCLUSIVES

À titre liminaire, il convient de souligner que la gouvernance globale des SIG voulue par le législateur cantonal est de nature complexe, d'une part considérant le caractère multi-facettes de ses missions (par exemple en tant que producteur et distributeur de l'électricité qui lui assure ses revenus, mais aussi comme acteur-clé de la politique cantonale de l'énergie visant à une réduction de la consommation d'électricité), d'autre part considérant les niveaux multiples de responsabilité prévus dans la LSIG :

- le Grand Conseil, qui approuve notamment les budgets annuels d'exploitation et d'investissement des SIG ainsi que les états financiers et le rapport annuel de gestion (art. 37 LSIG) ;
- le Conseil d'État, qui exerce certaines attributions généralement propres à un conseil d'administration, telles que l'approbation d'emprunts supérieurs à 5'000'000 F ou d'une durée supérieure à 3 ans ou l'approbation du statut du personnel et les nominations aux fonctions supérieures (art. 38 LSIG); par ailleurs, le Conseil d'État exerce la surveillance sur les SIG (art. 1 al. 9 LSIG) ;
- le Conseil d'administration des SIG, composé de 23 membres, dont 19 issus du monde politique, qui est l'autorité supérieure des SIG, sous réserve des compétences des deux autres acteurs précités (art. 16 al. 2 LSIG).

À cet égard, la Cour relève le dépôt par le Conseil d'État, en date du 14 février 2014, d'un projet de loi sur l'organisation des institutions de droit public (PL 11391). En conséquence, la Cour n'a pas formulé de recommandations dont l'objet est déjà couvert par une disposition de ce projet de loi.

Toutefois, si plusieurs dispositions légales prévues dans ce projet de loi sont de nature à améliorer la gouvernance des institutions publiques et la répartition des responsabilités entre le Conseil d'administration, le Conseil d'État et le Grand Conseil, il demeure des faiblesses organisationnelles (essentiellement liées à la qualité des procédures de travail et à leur respect) et des manquements au niveau des compétences et de la diligence de certains acteurs au sein des SIG qui nécessitent l'émission des recommandations conclusives présentées ci-après selon l'autorité compétente.

### **À l'attention de l'État de Genève - Présidence**

En termes de **surveillance du Conseil d'État**, le projet de loi sur l'organisation des institutions de droit public<sup>21</sup> prévoit:

#### Article 8

1. *Les institutions sont placées sous la surveillance du Conseil d'État.*
2. *En cas de dysfonctionnement grave, le Conseil d'État peut intervenir dans la gestion de l'institution et prendre toute mesure urgente commandée par les circonstances afin de sauvegarder les intérêts de l'institution ou de l'État, si l'institution elle-même ne prend pas les mesures appropriées. [...]*

- 1 Tenant compte de cette possible avancée législative, la Cour recommande au responsable de la gestion globale des risques de l'État, une fois la loi votée et si elle l'est en ces termes, de proposer au Conseil d'État une précision des critères de dysfonctionnement grave prévus dans l'article 8 LOIDP sur la base de la gestion des risques existante.

---

<sup>21</sup> PL 11391, déposé le 14 février 2014 par le Conseil d'État

En effet, il serait opportun d'assurer la cohérence entre les critères de dysfonctionnement grave et les risques remontés par les entités faisant partie du périmètre de consolidation de l'État de Genève. En cas de refus du projet de loi par le parlement, il s'agira de préciser les critères nécessitant une intervention du Conseil d'État dans le cadre de la LSIG, voire des autres lois régissant les institutions de droit public.

### **À l'attention de l'État de Genève - DALE**

En termes de **compétences des membres du Conseil d'administration**, le projet de loi sur l'organisation des institutions de droit public prévoit :

#### **Article 16**

*1. Pour être nommé membre d'un conseil, le candidat doit remplir les conditions suivantes :*

- a) être majeur;*
- b) jouir de la capacité de discernement;*
- c) disposer de compétences susceptibles de contribuer effectivement au bon fonctionnement des institutions concernées; [...]*

- 2 Tenant compte de cette possible avancée législative, la Cour invite le DALE à proposer au Conseil d'État un règlement d'application précisant les modalités nécessaires à la mise en œuvre de l'article 16 lettre c de la LOIDP (si inchangé et une fois la loi votée). A cet égard, le modèle de profil d'exigences pour les membres du conseil d'administration des entités de la Confédération contient des bases pertinentes (connaissances de la branche, connaissances spécialisées, compétences professionnelles, sociales et personnelles, etc.). En cas de refus du projet de loi par le parlement, il s'agira de préciser les critères de compétences des membres du CA des SIG dans le cadre des bases légales actuelles.

### **À l'attention du Conseil d'administration (CA)**

En termes **d'élaboration et de suivi des projets d'affaires**, la Cour recommande au Conseil d'administration des SIG de :

- 3 S'assurer que les points clés de la procédure projet d'affaires soient respectés lors de la prise de décision par le CA. Les éventuelles exceptions doivent être soumises pour approbation au CA.
- 4 S'assurer que les documents supportant les propositions d'investissement lui soient transmis dans des délais adéquats afin notamment qu'il puisse effectuer une revue critique des dossiers qui lui sont soumis et identifier, le cas échéant, des problématiques pouvant remettre en cause la réalisation des projets d'affaires.
- 5 Effectuer un suivi de ses demandes auprès de la direction générale par la mise en place d'un reporting spécifique tenu à jour lors de chaque séance.
- 6 Valider le cadre financier, opérationnel et stratégique des projets d'affaires dans le cadre du lancement du projet par la DG. À cette fin, le CA pourrait par exemple utiliser le même modèle décisionnel que celui déjà utilisé pour la décision de lancement dans la note de recommandation. Ce point nécessite l'adaptation de la procédure projets d'affaires.
- 7 S'assurer lors de sa décision de validation des projets qu'ils sont conformes aux cadres financiers, opérationnel et stratégique décidés lors du lancement. À cette fin, le CA pourrait par exemple utiliser le même modèle décisionnel que celui déjà utilisé pour la décision de lancement



de la note de recommandation. En plus d'une note explicative (note CA), les analyses détaillées et les projets de contrats ou partenariats devraient faire partie intégrante de la documentation mise à disposition. Ce point nécessite l'adaptation de la procédure projets d'affaires.

- 8 Préciser les points devant être traités dans le rapport des représentants des SIG dans les CA des participations détenues par les SIG (chapitre 4 de la lettre de mission), notamment d'un point de vue stratégique, financier et opérationnel.

### **À l'attention de la Direction générale (DG)**

En termes de **gouvernance, d'élaboration et de suivi des projets d'affaires**, la Cour recommande à la direction générale des SIG de :

- 9 Mettre en place, à l'attention du CA ou de l'un de ses comités, un reporting trimestriel récapitulatif des projets d'affaires, établi par le client-projet (tableau de suivi des indicateurs clés) ;
- 10 Joindre systématiquement à la note de recommandation (dès la décision de lancement) une fiche tenue à jour précisant les rôles et responsabilités des acteurs du projet d'affaires, notamment concernant les négociations, les suivis financiers et opérationnels. Ce point doit faire l'objet d'une adaptation de la procédure projets d'affaires ;
- 11 Modifier la procédure projets d'affaires afin de rendre obligatoire la décision d'effectuer une étude détaillée ;
- 12 Compléter la procédure projets d'affaires par un chapitre précisant le conflit d'intérêts (notamment ségrégation des responsabilités : décisionnel vs partie prenante opérationnelle du projet; les équipes projet ne comprennent pas plus d'un directeur) et les mesures pour réduire ce risque.

Vu l'importance de certains des problèmes de compétence et de diligence relevés dans cet audit, la seule mise en œuvre des recommandations organisationnelles et opérationnelles de la Cour ne sera pas suffisante pour atteindre un niveau de gouvernance à la mesure des activités des SIG. En conséquence, la Cour recommande au Conseil d'administration des SIG :

- 13 D'engager les procédures visant à prendre si nécessaire les mesures administratives prévues dans le statut du personnel à l'encontre des collaborateurs des SIG ayant été impliqués de manière active sur les projets couverts par le présent rapport.

À cet égard et en date du 27 mai 2014 et du 16 juin 2014, la Cour a transmis au Président du CA des lettres relatives à ces éléments. Pour des raisons de protection de la personnalité, celles-ci ne seront pas rendues publiques conformément à l'art. 9 al. 4 LICC<sup>22</sup>.

---

<sup>22</sup> En date du 1<sup>er</sup> juin 2014, la LICC a été abrogée et remplacée par la LSurv, dont l'article 43 al. 4 a une teneur similaire à celle de l'ancien article 9 al. 4 LICC.

### **5.1.1. Observations du gestionnaire de risques – département présidentiel (PRE)**

Avant de se positionner sur la recommandation de la Cour des Comptes, le département présidentiel (PRE) souhaite évoquer quelques éléments de réflexion.

En préambule, le département présidentiel propose que toute réponse à cette recommandation s'applique non seulement aux SIG, mais aussi aux autres entités du périmètre de consolidation. Il convient par ailleurs de rappeler que le champ d'application du PL 11391 ne correspond pas au périmètre du règlement sur la gestion des risques (RGR, D 1 10.10) en relation aux entités ne faisant pas partie de l'administration cantonale. Par rapport à ce règlement, l'art. 11 al. 4 est applicable aux entités du périmètre de consolidation et au pouvoir judiciaire:

*"Les entités du périmètre de consolidation transmettent également au 30 novembre de chaque année à leur département de tutelle et au responsable de la gestion globale des risques de l'État de Genève leurs inventaires et cartographies des risques, structurés selon les instructions fournies par le responsable de la gestion globale des risques de l'État de Genève. Cette règle vaut par analogie pour le pouvoir judiciaire."*

- 1 La première implication de cet article est que tout développement éventuel de critères tel que suggéré par la recommandation de la Cour des Comptes **ne pourra s'appliquer qu'aux entités du périmètre de consolidation** telles que définies par l'annexe 1 point A du règlement sur l'établissement des états financiers (REEF, D 1 05.15). L'application de critères basés sur le RGR à des entités qui ne lui sont pas soumises serait peu cohérente et difficilement praticable.
- 2 La deuxième implication de l'article précité est que l'information sur les risques est transmise par ces entités à l'État selon le modèle fourni par l'État, mais **n'est pas validée par ce dernier**. Les entités consolidées restent autonomes dans l'établissement de méthodologies et processus de gestion des risques, qui peuvent différer de manière significative du cadre de l'État. L'État peut challenger une évaluation discutable du risque, mais ne peut pas exiger de réévaluer un risque ou en modifier l'évaluation de manière unilatérale. Le RGR et l'établissement de contacts relativement fréquents entre l'État et ces entités limite, mais n'élimine pas, la possibilité d'une évaluation incorrecte des risques voire de la non-transmission d'informations sur certains risques.
- 3 Un autre élément dont il convient de tenir compte est que la définition de critères pour préciser quand un seuil de "dysfonctionnement grave" a été dépassé ne devrait pas être uniquement basée sur l'information reçue sur les risques : d'autres éléments, tels que des événements avérés – et pas forcément inclus dans l'information concernant les risques – ou des indicateurs spécifiques au domaine (énergie, trafic aérien, santé, etc.) pourraient devoir être développés pour qu'un ensemble cohérent de critères soit mis à disposition du Conseil d'État. Des compétences spécifiques du domaine et une connaissance détaillée du fonctionnement de ces entités sont dans ce sens indispensables: les départements de surveillance sont mieux placés que le département présidentiel pour satisfaire cette nécessité.
- 4 Le dernier élément de réflexion, comme par ailleurs évoqué par la Cour des Comptes, est que la réponse concrète à la recommandation dépend de l'approbation ou du refus du projet de loi et des éventuelles modifications au texte original. Ceci implique que l'effort et la planification ne pourront être précisés que lorsque le Grand Conseil se sera prononcé.

Cette introduction permet au département présidentiel de justifier le **positionnement suivant par rapport à la recommandation de la Cour des Comptes** :

- Le département présidentiel accepte la recommandation de la Cour des Comptes à condition que:
  - le projet de loi soit accepté sans modifications significatives du contenu,
  - le champ d'application de la recommandation soit limité aux entités du périmètre de consolidation et
  - l'implication du responsable de la gestion globale des risques de l'État soit limitée au développement de critères basés sur les risques.

*Dans ce cas, le PRE proposera – suite à l'approbation définitive du projet de loi – un délai adéquat pour le développement de "critères de dysfonctionnement grave" basés sur les risques communiqués par les entités du périmètre de consolidation.*

*En cas de refus du projet de loi, ou d'approbation d'un projet de loi modifié de manière significative par rapport à son état actuel, le département présidentiel considère que la recommandation de la Cour des Comptes, ses implications et les éventuels délais de mise en œuvre devront être réévalués.*

- Le département présidentiel suggère qu'une réflexion soit menée par chaque département de surveillance pour le développement d'autres critères de dysfonctionnement grave non basés sur les risques, comme évoqué plus haut.

### **5.1.2. Observations du DALE**

*Le DALE partage l'avis qu'il est essentiel que les conseils d'administration des régies publiques soient composés de personnes compétentes. Cela vaut non seulement pour les SIG mais pour l'ensemble des institutions visées par la LOIDP. Le DALE prend note que la Cour considère que l'exigence de « disposer de compétences susceptibles de contribuer effectivement au bon fonctionnement des institutions concernées » telles qu'elle figure au projet d'art. 16, al. 1, let. c LOIDP est insuffisamment précise. Contrairement à l'avis de la Cour, le DALE considère toutefois que c'est au niveau de la LOIDP elle-même et non d'un règlement d'application que ces précisions devraient être apportées, puisque ces exigences ont vocation à s'appliquer à toutes les autorités de nomination, Grand Conseil compris. Le DALE proposera dès lors au Conseil d'État, dans le cadre des travaux parlementaires en cours, de déposer un amendement visant à compléter cette disposition légale en s'inspirant de quelques critères retenus par la Confédération pour ses propres régies publiques.*

*Cela étant, le DALE n'est pas convaincu qu'il suffise de préciser les critères de dénomination dans la loi (ou un règlement) pour garantir une composition judicieuse et équilibrée sous l'angle des compétences du Conseil d'administration. Il appartient en effet fondamentalement aux autorités de nomination de définir les critères décisifs de leurs choix en la matière et d'en assumer ensuite la responsabilité. A cet égard, il convient de rappeler que sur les 23 membres du Conseil d'administration des SIG, seuls 4 sont désignés par le Conseil d'État sur proposition du DALE, les autres administrateurs étant désignés respectivement par le Grand Conseil (7), le conseil administratif de la Ville de Genève (1), le conseil municipal de la Ville de Genève (4), les conseillers municipaux des autres communes (3) et le personnel des SIG (4). A cet égard, il convient de rappeler également qu'une réforme de ce mode de désignation a été refusée par le peuple.*

### **5.1.3. Observations des SIG**

*Il convient d'impliquer le Conseil d'administration plus à l'amont dans la procédure d'approbation des investissements, en évitant les doublons.*

*La négociation de certaines conditions de ces contrats ont été néfastes pour SIG sur bien des points. Les audits internes et externes, voulus par SIG, pour faire la lumière sur ces dossiers sombres, concordent avec les constats de la Cour des comptes.*

*SIG en a déjà tiré plusieurs enseignements, communiqués d'ailleurs en conférence de presse en avril dernier :*

- 1) Jamais l'entreprise ne doit revivre cette frénésie d'acquisitions.*
- 2) Pour adopter des décisions générant d'importants investissements et/ou dépenses de fonctionnement, il faut se donner le temps d'étudier à fond les dossiers, de mener les expertises essentielles (analyse financière, analyse de risques, etc.), de débattre et de décider sereinement sans la pression du temps.*
- 3) Les documents doivent être complets et contenir les éléments suffisants pour que les instances dirigeantes puissent décider sur la base d'éléments complets, ce qui n'a pas toujours été le cas.*
- 4) Les règles et procédures doivent être appliquées à la lettre. Le non-respect de celles-ci peut être susceptible de sanctions proportionnelles à la gravité et les conséquences constatées.*
- 5) Les projets doivent être qualifiés et estimés correctement. Certains ont été qualifiés d'opérations très profitables, alors qu'ils s'approchaient davantage d'un projet de recherche, voire d'une opération capital-risque ou d'un investissement à perte à vocation autre qu'économique.*
- 6) Les rôles et responsabilités des acteurs impliqués doivent être limpides et établis selon les enjeux.*
- 7) Les conflits d'intérêts doivent être prohibés.*
- 8) Les hypothèses clés et leur contexte à la prise de décision doivent être clairement documentés.*

*SIG veut connaître la vérité sur ces affaires et corriger ces situations pour tourner définitivement le dos à de telles pratiques, à cette culture de la flamboyance.*

*Le Conseil d'administration et la Direction générale, en coopération avec le Conseil d'État genevois, ont lancé, de leur propre chef, 20 audits internes et externes sur les dossiers à risque afin d'établir toute la lumière sur les faits et adopter les mesures correctives qui s'imposent.*

*Ces dossiers d'affaires « en développement » ne forment pas le cœur d'actions de cette entreprise. Durant cette période troublée, montée en épingle par certains, les activités-cœur de l'entreprise ont continué à bien fonctionner pour le bien-être de la population genevoise. SIG est une entreprise saine financièrement. Ses activités traditionnelles qui forment l'essentiel de son milliard de chiffre d'affaires annuel sont gérées de manière appropriée. Les 1'700 collaboratrices et collaborateurs de SIG restent motivés et impliqués, malgré la période difficile traversée.*

## 6. TABLEAU DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS ET ACTIONS

Réf.	Recommandation / Action	Mise en place (selon indications de l'audit)			Fait le
		Risque 4 = Majeur 3 = Significatif 2 = Modéré 1 = Mineur	Responsable	Délai au	
5	<b>Recommandation n°1 (État de Genève – Présidence)</b> Tenant compte de la possible avancée législative de la LOIDP, la Cour recommande au responsable de la gestion globale des risques de l'État, une fois la loi votée et si elle l'est en ces termes, de proposer au Conseil d'État une précision des critères de dysfonctionnement grave prévus dans l'article 8 LOIDP sur la base de la gestion des risques existante. En effet, il serait opportun d'assurer la cohérence entre les critères de dysfonctionnement grave et les risques remontés par les entités faisant partie du périmètre de consolidation de l'État de Genève. En cas de refus du projet de loi par le parlement, il s'agira de préciser les critères nécessitant une intervention du Conseil d'État dans le cadre de la LSI, voire des autres lois régissant les institutions de droit public.	3 <sup>23</sup>	Responsable de la gestion globale des risques de l'État	Jour d'approbation du PL 11391 + X mois (X à définir une fois le projet de loi approuvé)	
5	<b>Recommandation n°2 (État de Genève – DALE)</b> Tenant compte de la possible avancée législative de la LOIDP, la Cour invite le DALE à proposer au Conseil d'État un règlement d'application précisant les modalités nécessaires à la mise en œuvre de l'article 16 lettre c de la LOIDP (si inchangé et une fois la loi votée). A cet égard, le modèle de profil d'exigences pour les membres du conseil d'administration des entités de la Confédération contient des bases pertinentes (connaissances de la branche, connaissances spécialisées, compétences professionnelles, sociales et personnelles, etc.). En cas de refus du projet de loi par le parlement, il s'agira de préciser les critères de compétences des membres du CA des SIG dans le cadre des bases légales actuelles.	2	Secrétariat général du DALE	Fin septembre 2014	
5	<b>Recommandation n°3 (Conseil d'administration (CA))</b> S'assurer que les points clés de la procédure projet d'affaires soient respectés lors de la prise de décision par le CA. Les éventuelles exceptions doivent être soumises pour approbation au CA.	4	Président du CA	Fin 2014	
5	<b>Recommandation n°4 (Conseil d'administration (CA))</b> S'assurer que les documents supportant les propositions d'investissement lui soient transmis dans des délais adéquats afin notamment qu'il puisse effectuer une revue critique des dossiers qui lui sont soumis et identifier, le cas échéant, des problématiques pouvant remettre en cause la	4	Président du CA	Immédiat	

<sup>23</sup> *Commentaire du département présidentiel : le risque, dans ce cas, est constitué par l'absence de "critères de dysfonctionnement grave", ce qui ne permettrait pas au Conseil d'État de prendre les bonnes décisions en cas de besoin. Ce risque pourrait se classer comme "significatif" ou dans le pire des cas "majeur" en fonction de sa fréquence d'apparition, car l'impact serait vraisemblablement très fort.*

Réf.	Recommandation / Action	Mise en place (selon indications de l'audité)			
		Risque 4 = Majeur 3 = Significatif 2 = Modéré 1 = Mineur	Responsable	Délai au	Fait le
	réalisation des projets d'affaires.				
5	<b>Recommandation n°5 (Conseil d'administration (CA))</b> Effectuer un suivi de ses demandes auprès de la direction générale par la mise en place d'un reporting spécifique tenu à jour lors de chaque séance.	3	Président du CA	Immédiat	
5	<b>Recommandation n°6 (Conseil d'administration (CA))</b> Valider le cadre financier, opérationnel et stratégique des projets d'affaires dans le cadre du lancement du projet par la DG. À cette fin, le CA pourrait par exemple utiliser le même modèle décisionnel que celui déjà utilisé pour la décision de lancement dans la note de recommandation. Ce point nécessite l'adaptation de la procédure projets d'affaires.	3	Président du CA	Fin 2014	
5	<b>Recommandation n°7 (Conseil d'administration (CA))</b> S'assurer lors de sa décision de validation des projets qu'ils sont conformes aux cadres financier, opérationnel et stratégique décidés lors du lancement. À cette fin, le CA pourrait par exemple utiliser le même modèle décisionnel que celui déjà utilisé pour la décision de lancement de la note de recommandation. En plus d'une note explicative (note CA), les analyses détaillées et les projets de contrats ou partenariats devraient faire partie intégrante de la documentation mise à disposition. Ce point nécessite l'adaptation de la procédure projets d'affaires.	3	Président du CA	En cours (fin 2014)	
5	<b>Recommandation n°8 (Conseil d'administration (CA))</b> Préciser les points devant être traités dans le rapport des représentants des SIG dans les CA des participations détenues par les SIG (chapitre 4 de la lettre de mission), notamment d'un point de vue stratégique, financier et opérationnel.	2	Président du CA	En cours (fin 2014)	
5	<b>Recommandation n°9 (direction générale)</b> Mettre en place, à l'attention du CA ou de l'un de ses comités, un reporting trimestriel récapitulatif des projets d'affaires, établi par le client-projet (tableau de suivi des indicateurs clés).	3	Directeur général	2014 - 2015	
5	<b>Recommandation n°10 (direction générale)</b> Joindre systématiquement à la note de recommandation (dès la décision de lancement) une fiche tenue à jour précisant les rôles et responsabilités des acteurs du projet d'affaires, notamment concernant les négociations, les suivis financiers et opérationnels. Ce point doit faire l'objet d'une adaptation de la procédure projets d'affaires.	2	Directeur général	En cours (fin oct. 2014)	
5	<b>Recommandation n°11 (direction générale)</b> Modifier la procédure projets d'affaires afin de rendre obligatoire la décision d'effectuer une étude détaillée.	2	Directeur général	T3 2014	



Réf.	Recommandation / Action	Mise en place (selon indications de l'audit)			
		Risque 4 = Majeur 3 = Significatif 2 = Modéré 1 = Mineur	Responsable	Délai au	Fait le
5	<b>Recommandation n°12 (direction générale)</b> Compléter la procédure projets d'affaires par un chapitre précisant le conflit d'intérêts (notamment ségrégation des responsabilités : décisionnel vs partie prenante opérationnelle du projet; les équipes projet ne comprennent pas plus d'un directeur) et les mesures pour réduire ce risque.	4	Directeur général	En cours (fin 2014)	
5	<b>Recommandation n°13 (mesures administratives)</b> Engager les procédures visant à prendre si nécessaire les mesures administratives prévues dans le statut du personnel à l'encontre des collaborateurs des SIG ayant été impliqués de manière active sur les projets couverts par le présent rapport.	3	Directeur général	En cours (Sept. 2014)	



## 7. DIVERS

### 7.1. Glossaire des risques

#### Typologie des risques adaptée au secteur public et aux entreprises contrôlées par l'État

Afin de définir une **typologie des risques pertinente aux institutions et entreprises soumises au contrôle de la Cour des comptes**, celle-ci s'est référée à la littérature économique récente en matière de gestion des risques et de système de contrôle interne, relative tant aux entreprises privées qu'au secteur public. En outre, aux fins de cohésion terminologique pour les entités auditées, la Cour s'est également inspirée du « Manuel du contrôle interne, partie I » de l'État de Genève (version du 13 décembre 2006).

Dans un contexte économique, le **risque** représente la « possibilité qu'un événement survienne et nuise à l'atteinte d'objectifs ». Ainsi, la Cour a identifié trois catégories de risques majeurs, à savoir ceux liés aux objectifs **opérationnels** (1), ceux liés aux objectifs **financiers** (2) et ceux liés aux objectifs de **conformité** (3).

**1) Les risques liés aux objectifs opérationnels** relèvent de constatations qui touchent à la structure, à l'organisation et au fonctionnement de l'État et de ses services ou entités, et dont les conséquences peuvent avoir une incidence notable sur la qualité des prestations fournies, sur l'activité courante, voire sur la poursuite de son activité.

#### Exemples :

- engagement de personnel dont les compétences ne sont pas en adéquation avec le cahier des charges ;
- mauvaise rédaction du cahier des charges débouchant sur l'engagement de personnel;
- mesures de protection des données entrantes et sortantes insuffisantes débouchant sur leur utilisation par des personnes non autorisées ;
- mauvaise organisation de la conservation et de l'entretien du parc informatique, absence de contrat de maintenance (pannes), dépendances critiques ;
- accident, pollution, risques environnementaux.

**2) Les risques liés aux objectifs financiers** relèvent de constatations qui touchent aux flux financiers gérés par l'État et ses services et dont les conséquences peuvent avoir une incidence significative sur les comptes, sur la qualité de l'information financière, sur le patrimoine de l'entité ainsi que sur la collecte des recettes, le volume des charges et des investissements ou le volume et coût de financement.

#### Exemples :

- insuffisance de couverture d'assurance entraînant un décaissement de l'État en cas de survenance du risque mal couvert ;
- sous-dimensionnement d'un projet, surestimation de sa rentabilité entraînant l'approbation du projet.

**3) Les risques liés aux objectifs de conformité** (« compliance ») relèvent de constatations qui touchent au non-respect des dispositions légales, réglementaires, statutaires ou tout autre document de référence auquel l'entité est soumise et dont les conséquences peuvent avoir une incidence sur le plan juridique, financier ou opérationnel.

Exemples :

- dépassement de crédit d'investissement sans information aux instances prévues ;
- tenue de comptabilité et présentation des états financiers hors du cadre légal prescrit (comptabilité d'encaissement au lieu de comptabilité d'engagement, non-respect de normes comptables, etc.) ;
- absence de tenue d'un registre des actifs immobilisés ;
- paiement de factures sans les approbations requises, acquisition de matériel sans appliquer les procédures habituelles ;

À ces trois risques majeurs peuvent s'ajouter trois autres risques spécifiques qui sont les risques de **contrôle** (4), de **fraude** (5) et **d'image** (6).

**4) Le risque de contrôle** relève de constatations qui touchent à une utilisation inadéquate ou à l'absence de procédures et de documents de supervision et de contrôle ainsi que de fixation d'objectifs. Ses conséquences peuvent avoir une incidence sur la réalisation des objectifs opérationnels, financiers et de conformité.

Exemples :

- absence de tableau de bord débouchant sur la consommation des moyens disponibles sans s'en apercevoir ;
- procédures de contrôle interne non appliquées débouchant sur des actions qui n'auraient pas dû être entreprises ;
- absence de décision, d'action, de sanction débouchant sur une paralysie ou des prestations de moindre qualité.

**5) Le risque de fraude** relève de constatations qui touchent aux vols, aux détournements, aux abus de confiance ou à la corruption. Ses conséquences peuvent avoir une incidence sur la réalisation des objectifs opérationnels, financiers et de conformité.

Exemples :

- organisation mise en place ne permettant pas de détecter le vol d'argent ou de marchandises ;
- création d'emplois fictifs ;
- adjudications arbitraires liées à l'octroi d'avantages ou à des liens d'intérêt ;
- présentation d'informations financières sciemment erronées, par exemple sous-estimer les pertes, surestimer les recettes ou ignorer et ne pas signaler les dépassements de budget, en vue de maintenir ou obtenir des avantages personnels, dont le salaire.

**6) Le risque d'image** (également connu sous « risque de réputation ») relève de constatations qui touchent à la capacité de l'État et de ses services ou entités à être crédible et à mobiliser des ressources financières, humaines ou sociales. Ses conséquences peuvent avoir une incidence sur la réalisation des objectifs opérationnels, financiers et de conformité.

Exemples :

- absence de contrôle sur les bénéficiaires de prestations de l'État ;
- bonne ou mauvaise réputation des acheteurs et impact sur les prix,
- porter à la connaissance du public la mauvaise utilisation de fonds entraînant la possible réduction ou la suppression de subventions et donations.

## **7.2. Remerciements**

La Cour remercie l'ensemble des collaborateurs des SIG et du département de tutelle qui lui ont consacré du temps, de même que les experts externes sollicités.

L'audit a été terminé le 13 mai 2014. Le rapport a été transmis au président du conseil d'administration des SIG, au département de tutelle et au département présidentiel dont les observations remises entre le 10 et le 13 juin 2014 ont été dûment reproduites dans le rapport.

La synthèse a été rédigée après réception des observations.

Genève, le 19 juin 2014

François Paychère  
Président

Stanislas Zuin  
Magistrat titulaire

Isabelle Terrier  
Magistrate titulaire

**Vous pouvez participer à l'amélioration de la gestion de l'État en prenant contact avec la Cour des comptes.**

Toute personne, de même que les entités comprises dans son périmètre d'action, peuvent communiquer à la Cour des comptes des faits ou des pratiques qui pourraient être utiles à l'accomplissement des tâches de cette autorité.

La Cour des comptes garantit l'anonymat des personnes qui lui transmettent des informations, mais n'accepte pas de communication anonyme.

Vous pouvez prendre contact avec la Cour des comptes par téléphone, courrier postal, fax ou courrier électronique.

Cour des comptes - CP 3159 - 1211 Genève 3  
tél. 022 388 77 90 - fax 022 388 77 99  
<http://www.cdc-ge.ch>



Cour des comptes - CP 3159 - 1211 Genève 3  
tél. 022 388 77 90 - fax 022 388 77 99  
<http://www.cdc-ge.ch>