

COUR DES COMPTES

RAPPORT N°144

DECEMBRE 2018

AUDIT DE LÉGALITÉ ET DE GESTION

**TARIFICATION DU CHAUFFAGE A DISTANCE PAR
L'INCINERATION DES ORDURES MENAGERES**

(CADIOM)

SYNTHÈSE

Contexte général

Le 23 septembre 1999, le Grand Conseil adopte la loi 8064 octroyant une concession relative à un réseau de distribution de chaleur à partir de l'usine des Cheneviers. Elle a pour but la valorisation de l'énergie issue de l'incinération des ordures ménagères. Afin de gérer ce réseau, la société anonyme CADIOM SA est créée et les premiers raccordements sont mis en service dès 2002. Ce premier projet d'énergie de réseau réalisé en partenariat public-privé sur le canton fait l'objet d'une concession, octroyée par le Grand Conseil en 1999, pour une durée de 30 ans à compter de la date de mise en service.

Le projet, initialement prévu pour desservir 43.5 MW, soit environ le raccordement de 30 immeubles, distribue aujourd'hui près de 90 MW à plus de 10'000 logements et plusieurs sites tertiaires essentiellement sur les communes d'Aire-la-Ville, de Bernex, de Confignon, de Lancy et d'Onex. La chaleur sous forme d'eau chaude est produite de façon centrale par l'usine des Cheneviers, puis acheminée dans l'ensemble du réseau jusqu'aux installations des bâtiments.

Problématique et enjeux

Dans le cadre d'un rééquilibrage des charges entre la politique publique de l'environnement et celle de l'énergie, ainsi que dans le respect du principe de causalité liée à l'élimination des déchets urbains, le Conseil d'État a décidé, le 26 juin 2013, de réajuster le prix de cession de chaleur produite par l'usine des Cheneviers. La répercussion de cette augmentation sur le tarif des utilisateurs finaux du réseau de CADIOM SA a pu engendrer des majorations importantes du prix. Dans ce contexte, la Cour a reçu une communication citoyenne s'interrogeant sur le système de tarification du réseau de CADIOM SA et sur ses marges bénéficiaires.

La Cour a ainsi décidé de mener un audit afin de s'assurer que le système de tarification de CADIOM SA est conforme à la légalité et au bon emploi des deniers publics.

Éléments relevés par la Cour

La Cour constate que les principes de tarification de CADIOM SA ont été précisés dès l'origine dans la concession octroyée par l'État de Genève. Ainsi, à la fois le prix de cession de l'énergie primaire issue des Cheneviers, mais également la formule de calcul du prix de vente de la chaleur à l'utilisateur final sont explicitement mentionnés. Chaque client est informé, au travers du contrat qu'il signe avec CADIOM SA, du détail de la tarification qui lui est appliquée. Il connaît ainsi le prix de cession de la chaleur des Cheneviers, la formule de calcul et la valeur du prix de vente de la chaleur.

Par ailleurs, les principaux éléments constitutifs du compte de résultat de CADIOM SA reposent sur un ensemble d'accords fixant le cadre de fonctionnement. Un contrat de cession de chaleur a été passé entre l'usine des Cheneviers et CADIOM SA afin de préciser les conditions tarifaires. De même, les prestations fournies à CADIOM SA par SIG et par l'actionnaire minoritaire principal font l'objet de contrats.

La Cour note cependant que la formule d'augmentation des tarifs est peu favorable à l'utilisateur final. En effet, la formule crée un effet de levier en défaveur de celui-ci, allant au-delà de la simple répercussion de la hausse du prix de cession de chaleur. A contrario, la formule est très favorable à CADIOM SA car la marge d'exploitation est augmentée également de façon démultipliée.

En outre, la Cour considère que le calcul de la commission de commercialisation est discutable. Les actionnaires contribuant au développement de CADIOM SA au travers de l'apport de nouveaux clients reçoivent une rémunération en pourcentage du chiffre d'affaires généré sur la période du contrat (« commission de commercialisation »). Or, le calcul de la commission de commercialisation ne

correspond pas strictement au travail d'apporteur d'affaires. Le montant calculé bénéficie notamment des augmentations du prix de cession de la chaleur des Cheneviers décidés par l'État et du raccordement de clients n'ayant occasionné aucune démarche commerciale. En ne répercutant pas les hausses du prix de cession de la chaleur dans le calcul de la commission, un bénéfice supplémentaire de 4.5 millions F entre 2018 et 2032 pourrait être comptabilisé pour CADIOM SA, dont 50% pourrait revenir à la participation de l'État (soit 2.3 millions F) et 35% à SIG en tant qu'actionnaire (soit 1.6 millions F).

Par ailleurs, les modes de rémunération des actionnaires et de l'État de Genève demandent à être révisés et précisés. En effet, en 2005, les conditions d'octroi de la commission de commercialisation ont été modifiées. L'atteinte d'un taux de rendement du projet (« TRI projet ») de 8% sur 25 ans a été abandonnée comme condition nécessaire au versement de la commission de commercialisation. Or, ce même critère de rendement n'a pas été abandonné concernant la rémunération de l'État pour l'utilisation du domaine public, fixée à 50% du bénéfice de CADIOM SA. En cas d'abandon de cette condition entre 2018 et 2032, l'État recevrait 15.4 millions F, soit un effet net de 4.7 millions F en termes consolidés incluant SIG.

Finalement, CADIOM SA n'a pas non plus formalisé de politique de versement de dividendes tenant compte de sa stratégie d'entretien du réseau, des ratios d'endettement et des exigences du groupe SIG à l'encontre de ses participations majoritaires.

Axes d'amélioration proposés

La Cour propose ainsi 9 recommandations afin de permettre de renforcer la gouvernance et garantir la mise en œuvre appropriée des tarifs de la chaleur à distance fournie par CADIOM SA.

- ***En matière de contrôle et d'encadrement des tarifs***, la Cour recommande à CADIOM SA de revoir la formule de calcul du prix de la chaleur fournie à l'utilisateur final ou ses modalités d'application. Cela doit permettre de corriger les effets de levier non justifiés (augmentation non proportionnelle) lors des augmentations du prix de cession de chaleur des Cheneviers et d'avoir un prix client en rapport avec les coûts de fonctionnement de CADIOM SA et la marge d'exploitation acceptable. Elle recommande au département de définir une politique de surveillance des énergies de réseau afin d'encadrer la tarification client et de définir formellement les contrôles de CADIOM SA à réaliser aussi bien au niveau technique que financier.
- ***En matière de charges courantes et de rémunération des parties prenantes***, la Cour recommande au département de proposer au Conseil d'État une révision des conditions de rémunération de l'État en échange de l'utilisation du domaine public. Cela permettra d'assurer une meilleure équité de traitement entre les actionnaires de CADIOM SA et l'État de Genève. De même, la Cour recommande à CADIOM SA de revoir les modalités de versement de la commission de commercialisation et de définir une politique de versement de dividendes, qui tienne compte de la stratégie de développement de l'entité, des ratios d'endettement et des exigences du groupe SIG à l'encontre des participations majoritaires. Enfin, le versement de dividendes doit également s'inscrire dans la politique de CADIOM en termes d'entretien du réseau.

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 effet. À cette fin, elle a invité le Conseil d'administration de CADIOM SA et le département du territoire 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 neuf recommandations ont été acceptées par les audités concernés, à savoir l'OCEN et le conseil d'administration de CADIOM SA.

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 de juger de la pertinence des observations formulées eu égard aux constats et recommandations développés par la Cour.

