



Cour des comptes
République et canton de Genève

Transition énergétique appliquée aux bâtiments des établissements publics autonomes

Rapport n°179

26 mai 2023

SYNTHÈSE

AUDIT DE PERFORMANCE

Au service d'une action publique performante



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 et assure la révision des comptes de l'État.

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 ou électronique.

Cour des comptes

Route de Chêne 54, 1208 Genève | 022 388 77 90 | info@cdc-ge.ch | www.cdc-ge.ch

Contexte général

Afin de lutter contre le réchauffement climatique, la transition énergétique vise à réduire la consommation d'énergie et à substituer les énergies renouvelables aux énergies fossiles.

Rappelons que les objectifs fixés par les autorités cantonales sont :

- La réduction de 60% des gaz à effet de serre (GES) d'ici à 2030 par rapport au niveau de 1990 et de 100% à l'horizon 2050 ;
- L'absence de recours aux énergies fossiles et nucléaires.

La Cour a réalisé, en 2021, une mission portant sur la gestion de la transition énergétique appliquée aux bâtiments de l'État de Genève par l'office cantonal des bâtiments (OCBA)¹ : la démarche manque d'une méthodologie et de données exactes et complètes sur les bâtiments, ce qui rend impossible la mesure de l'impact des travaux futurs sur la réduction des gaz à effet de serre.

Compte tenu de ce qui précède, la Cour a décidé d'élargir son analyse aux établissements publics autonomes (EPA) en retenant ceux qui sont des propriétaires immobiliers importants. Représentant ensemble plus de 2 millions de mètres carrés de surface de référence énergétique, il s'agit de :

- Fondation des parkings (FdP) ;
- Fondation des immeubles pour les organisations internationales (FIPOI) ;
- Genève aéroport (GA) ;
- Hospice général (HG) ;
- Hôpitaux universitaires de Genève (HUG) ;
- Palexpo SA ;
- Ports Francs et Entrepôts de Genève SA (PFEG) ;
- Fondations immobilières de droit public (FIDP) ;
- Services industriels de Genève (SIG) ;
- Transports publics genevois (TPG) ;
- Université de Genève (UNIGE).

La Cour a inclus dans le périmètre l'office cantonal de l'énergie (OCEN) qui est chargé, notamment, de l'application de la loi sur l'énergie et de son règlement d'application.

Problématique et objectifs de l'audit

Dans le canton de Genève, l'alimentation du parc bâti est en grande majorité encore d'origine fossile. La répartition de quelque 50'000 bâtiments, avec mention de l'indice de dépense de chaleur moyen (IDC)², est la suivante³ :

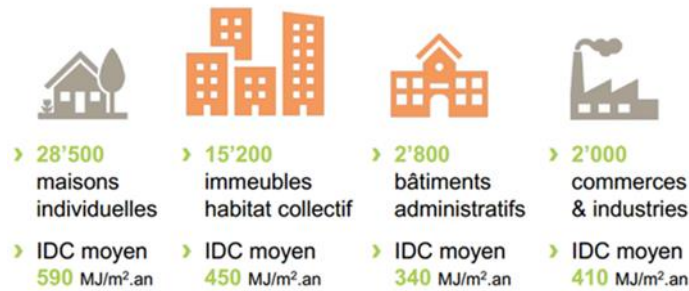
¹ Rapport no 169 : Audit de gestion – Transition énergétique appliquée aux bâtiments de l'État de Genève.

² L'indice de dépense de chaleur (IDC) est un indicateur de la consommation d'énergie d'un bâtiment pour couvrir ses besoins de chaleur (chauffage et eau chaude sanitaire). Cet indice est constitué de l'énergie consommée annuellement, divisée par la surface brute du logement. L'unité utilisée est le Mégajoule par mètre carré et par an. (source : <https://www.ge.ch/optimiser-consommation-chaleur-batiment>).

³ DT & OCEN pour le point presse du Conseil d'État – 13 avril 2022.



Répartition des bâtiments genevois par type d'usage



Afin d'accélérer la transition énergétique, les autorités ont renforcé, en 2022, les dispositions légales en apportant des modifications importantes au règlement d'application de la loi sur l'énergie (REn). Une des modifications concerne l'abaissement du plafond admis de l'indice de dépense de chaleur à 450 MJ/m².an alors qu'il était fixé à 800 MJ/m².an auparavant, et l'obligation pour tous les propriétaires de calculer cet indice chaque année. Cette modification a un impact très important puisqu'elle accroît significativement le nombre de bâtiments concernés avec l'inclusion des maisons individuelles, et augmente drastiquement le volume des travaux qui devront être réalisés dans les prochaines années.

Outre les dispositions légales obligatoires, il existe également de nombreux outils et programmes afin d'inciter les propriétaires immobiliers, et en particulier les EPA, à accélérer leur transition énergétique. Ces outils et programmes font l'objet de relations contractuelles entre les EPA et les collectivités publiques cantonales et fédérales (par exemple convention de partenariat avec l'office cantonal de l'énergie, initiative exemplarité énergie et climat – EEC, programme ECO21).

L'objectif de l'audit est de s'assurer qu'une gestion efficace et efficiente du projet de transition énergétique est mise en œuvre dans les EPA, que les actions prises vont conduire à l'objectif fixé par l'État et que l'OCEN est en mesure de s'assurer du suivi de la mise en œuvre des actions prises par les EPA.

Pour répondre à cet objectif, la Cour a traité les questions suivantes :

- Les EPA ont-ils formalisé un projet de transition énergétique de leur parc immobilier qui soit conforme aux objectifs cantonaux, et se sont-ils organisés pour pouvoir le mettre en œuvre ?
- Le projet de transition énergétique est-il piloté (par les EPA) de manière adéquate ?
- L'OCEN parvient-il à suivre de manière adéquate les actions et objectifs des EPA en matière de transition énergétique des bâtiments ?
- Des synergies entre EPA (ou avec l'État) sont-elles possibles afin de produire des gains d'efficacité ?

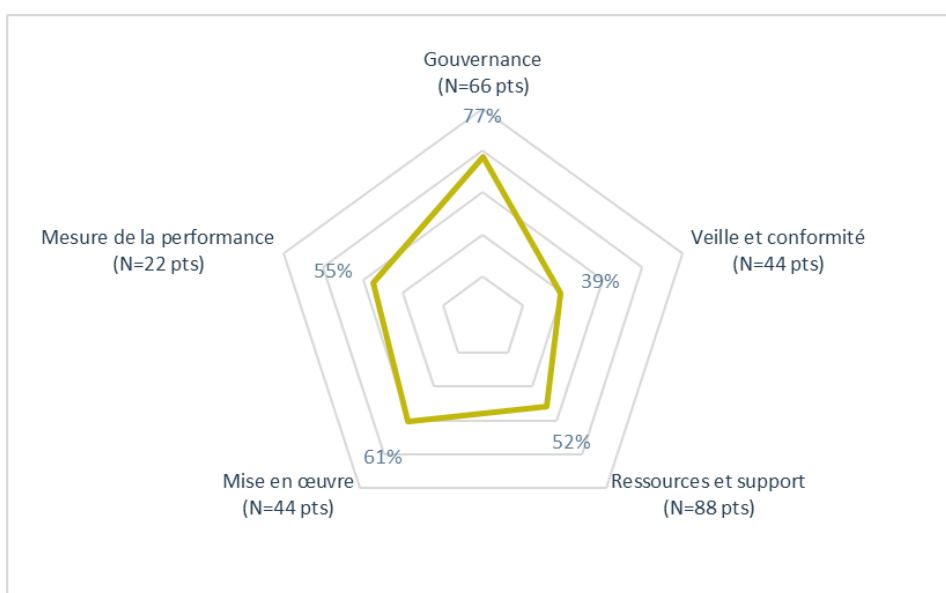
La Cour a exclu de son périmètre les bâtiments dont les entités sont locataires, car ces derniers ne disposent pas du pouvoir décisionnel pour effectuer des travaux de rénovation énergétique.

Appréciation générale

Tous les établissements publics autonomes sous revue ont commencé une démarche de transition énergétique. Toutefois, l'état d'avancement diffère d'un établissement à l'autre.

Pour mesurer cet état d'avancement, la Cour a établi un indice de maturité en s'inspirant de la norme internationale ISO 50001 « Système de management de l'énergie – exigences et recommandations pour la mise en œuvre ». Cette norme traite de plusieurs phases clés que la Cour a prises en compte et discutées dans chaque EPA. Le résultat global de l'indice se présente de la manière suivante :

Degré de maturité de la gestion de la transition énergétique au sein des EPA en fonction des cinq phases clés



Note : L'échantillon comporte 11 EPA. Voir également chapitre 3.4 concernant la méthodologie suivie.

Source des données : 11 EPA, 2022

Analyse : Cour des comptes, 2023

Principaux constats

La gestion de la démarche de transition énergétique

La Cour relève positivement que tous les établissements sous revue ont entamé une démarche de transition énergétique qui, pour certains d'entre eux, a été initiée avant que l'urgence climatique soit déclarée par le Conseil d'État en 2019.

Pour la plupart des établissements, toutefois, cette démarche est insuffisamment structurée, mettant en péril l'atteinte des objectifs légaux.



Le pilotage de la démarche de transition énergétique par l'État

L'office cantonal de l'énergie ne dispose pas des ressources suffisantes pour accomplir toutes ses tâches de manière efficace. L'environnement informatique est inadapté, le nombre de collaborateurs est insuffisant et les travaux de contrôle du respect des dispositions légales ne sont pas adéquats.

En outre, la Cour relève que la gestion par l'OCEN des partenariats qu'il conclut avec les EPA n'est pas suffisante, en matière de suivi et de contrôle, parce qu'elle manque de lignes directrices, d'outils de gestion et de ressources.

Les échanges entre les EPA et entre les EPA et l'État

Le service cantonal du développement durable a mis sur pied, en 2020, un groupe de travail⁴ intitulé « Bâtiments et énergie » qui comprend une dizaine d'EPA⁵, ainsi que l'OCEN qui le pilote et l'OCBA. Comme tous les EPA ne sont pas au même stade d'avancement dans la gestion de la transition énergétique, le groupe a pour buts de partager des bonnes pratiques, de développer des projets et des outils communs ainsi que de mutualiser des ressources afin de réaliser des gains d'efficacité et d'efficacités.

Cependant, la fréquence de réunion est insuffisante pour couvrir tous les thèmes que souhaitent aborder les EPA, et empêche la réalisation des buts susmentionnés. En outre, ce groupe de travail pourrait impliquer davantage d'EPA, puisque SFIDP, FIPOI, Palexpo, PFEG et FdP n'en font pas partie.

Axes d'amélioration proposés

La Cour a adressé au département du territoire et à l'office cantonal de l'énergie huit recommandations qui visent à aider les EPA à mieux structurer leur démarche de transition énergétique, à doter l'office cantonal de l'énergie des moyens adéquats pour réaliser ses missions et à favoriser les échanges entre les EPA ainsi qu'avec l'État.

La gestion de la démarche de transition énergétique

La Cour recommande au DT de définir les modalités d'une démarche de transition énergétique pour les EPA. Le but est de mesurer l'impact des travaux de rénovation ou d'optimisation en matière de gains énergétiques afin d'en déterminer leur pertinence. Pour réaliser ce travail, le DT pourrait s'appuyer sur les compétences et les données disponibles de l'OCEN et de SIG.

La Cour recommande au DT, en collaboration avec l'OCEN et SIG, de s'assurer que les EPA mettent en œuvre une démarche structurée de leur transition énergétique à partir des modalités de la recommandation précédente. Cette recommandation pourrait être déployée à travers les contrats de prestations et les conventions d'objectifs et il pourrait être proposé aux EPA d'effectuer une vérification de leur système de management de la transition énergétique grâce à un outil développé par SIG à cet effet.

⁴ Voir le chapitre 3.3.3 qui présente en détail ce groupe de travail.

⁵ Dont six EPA font partie du périmètre de ce rapport, à savoir GA, SIG, HG, HUG, UNIGE, TPG.



Le pilotage de la démarche de transition énergétique par l'État

Afin de renforcer les compétences et les moyens techniques de l'OCEN, la Cour recommande les actions suivantes :

- L'OCEN doit définir ses besoins en personnel afin de réaliser les travaux qui lui sont dévolus, en particulier en matière de contrôle, et prendre en compte l'accroissement des tâches qui lui sont imposées par les modifications légales et réglementaires récemment entrées en vigueur ;
- L'OCEN doit élaborer une stratégie de contrôle qui couvre l'ensemble des dispositifs/domaines clés de la transition énergétique ;
- Le DT doit se saisir du projet de refonte du système d'information de l'OCEN et tout mettre en œuvre afin qu'il puisse aboutir le plus rapidement possible ;
- Parallèlement à ces recommandations, l'OCEN devra solliciter le DT pour que celui-ci lui alloue les ressources dont il a besoin pour accomplir sa mission.

Les échanges entre les EPA et entre les EPA et l'État

La Cour recommande à l'OCEN en sa qualité de pilote du groupe de travail « Bâtiments et énergie » d'en améliorer le fonctionnement. Il s'agira de mettre à disposition les ressources nécessaires à un pilotage efficace, d'élaborer une liste de thématiques à aborder, par exemple en consultant les membres, et de déterminer la fréquence des séances ou de mettre en place des groupes de travail ad hoc.

Par ailleurs, l'OCEN pourra proposer aux EPA non encore membres de rejoindre le groupe de travail ou ses sous-groupes afin de répondre au plus grand nombre des attentes mises en évidence par les EPA.

Tableau récapitulatif des recommandations

Recommandations :	8	Niveau de priorité ⁶ :	
- Acceptées :	8	Très élevée	2
		Élevée	4
- Refusées :	0	Moyenne	2
		Faible	0

Les huit recommandations adressées au DT ont été acceptées.

No	Recommandation / Action	Priorité	Responsable	Délai
1	Définir les modalités d'une démarche structurée de transition énergétique par les EPA	Élevée	DT	31.12.2023
2	Inciter les EPA à gérer leur démarche de transition énergétique selon les modalités prévues par le DT et l'OCEN	Élevée	DT	31.12.2023
3	Clarifier les rôles et responsabilités au sein de l'État	Élevée	DT	31.12.2023
4	Analyser les ressources nécessaires à la mise en œuvre des actions visant à la transition énergétique	Très élevée	OCEN	31.12.2023
5	Faire évoluer rapidement l'environnement informatique de l'OCEN	Très élevée	DT	31.12.2023
6	Définir une stratégie de contrôle pour chaque dispositif	Élevée	OCEN	30.06.2024
7	Améliorer le suivi des partenariats	Moyenne	OCEN	30.06.2024
8	Renforcer le rôle du groupe de travail « Bâtiments et énergie »	Moyenne	OCEN	31.12.2023

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 DT et l'OCEN à remplir le tableau ci-dessus qui synthétise les améliorations à apporter, en indiquant le responsable de leur mise en place et leur délai de réalisation. Le niveau de priorité a été défini par la Cour.

⁶ Le niveau de priorité est déterminé par la Cour des comptes en lien direct avec l'appréciation des risques et en fonction de l'impact positif de la recommandation sur l'amélioration de la performance des processus et les risques à couvrir. Le niveau de priorité de chacune des recommandations est explicité dans le chapitre 5 lors de la présentation des dites recommandations.



Cour des comptes

République et canton de Genève

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.

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

Cour des comptes

Route de Chêne 54, 1208 Genève | 022 388 77 90

info@cdc-ge.ch | www.cdc-ge.ch