



Cour des comptes
République et canton de Genève

Pertes du réseau électrique

Services industriels de Genève (SIG)

Rapport n°81

13 février 2024

EXAMEN CIBLÉ

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

Synthèse

Contexte général

À la suite d'une communication citoyenne, la Cour s'est intéressée aux pertes du réseau de distribution électrique des Services industriels de Genève (SIG). Ces pertes représentent la différence entre l'énergie injectée dans le réseau de distribution et celle fournie aux consommateurs finaux. Elles se composent de pertes techniques¹, non techniques² et temporaires³.

Les pertes réseau constituent un coût pour SIG qui est *in fine* payé par l'ensemble de ses clients dans la composante du tarif de l'électricité dénommée « *utilisation du réseau* »⁴. Pour l'année 2023, ces pertes ont été évaluées à 9.1 millions F, soit environ 0.3 ct/kWh.

Pour l'électricité, il existe toujours un décalage plus ou moins important entre les coûts et revenus utilisés pour déterminer les tarifs d'une année et les coûts et revenus réels de cette même année. Afin de corriger ce décalage et de se conformer à la législation fédérale⁵, SIG doit calculer chaque année ce que l'on appelle des « *différences de couverture* » :

- Si les coûts effectifs sont supérieurs aux recettes tarifaires du même exercice, alors le différentiel pourra être facturé aux clients lors de l'élaboration des futurs tarifs ;
- En revanche, si les recettes tarifaires sont supérieures aux coûts effectifs du même exercice, alors le différentiel devra être restitué aux clients lors de la fixation des tarifs futurs.

Problématique et objectif de l'audit

L'objectif principal de cet audit a été de s'assurer que les principes de calcul des pertes appliqués pour l'élaboration des tarifs de l'électricité respectent la législation en vigueur ainsi que les directives du régulateur fédéral, l'EiCom (commission fédérale de l'électricité). Les travaux de la Cour se sont essentiellement focalisés sur le volume des pertes.

Cet audit s'est déroulé dans un climat tendu. En raison de profondes divergences entre la Cour et SIG sur les conclusions de l'audit, la Cour a soumis le résultat de ses analyses à l'EiCom dans le cadre d'une procédure d'entraide administrative prévue par la Constitution fédérale. En décembre 2023, l'EiCom a confirmé à la Cour que ses conclusions n'étaient pas à remettre en cause au regard de la pratique de l'EiCom (voir l'annexe 1 pour plus de détails).

¹ Par exemple, les pertes liées à la déperdition d'énergie inhérente au courant qui circule dans les lignes électriques.

² Par exemple, les pertes liées au manque de précision des compteurs.

³ Par exemple, les pertes liées à la modification des tournées de relevés des compteurs.

⁴ Les trois composantes des tarifs de l'électricité sont les suivantes : la fourniture d'énergie, l'utilisation du réseau, et les taxes.

⁵ Source : directive 2/2019 de l'EiCom sur les « *différences de couverture du réseau et de l'énergie des années précédentes* ». Version de l'OApEI avant les modifications entrées en vigueur au 1^{er} janvier 2023.

Appréciation générale

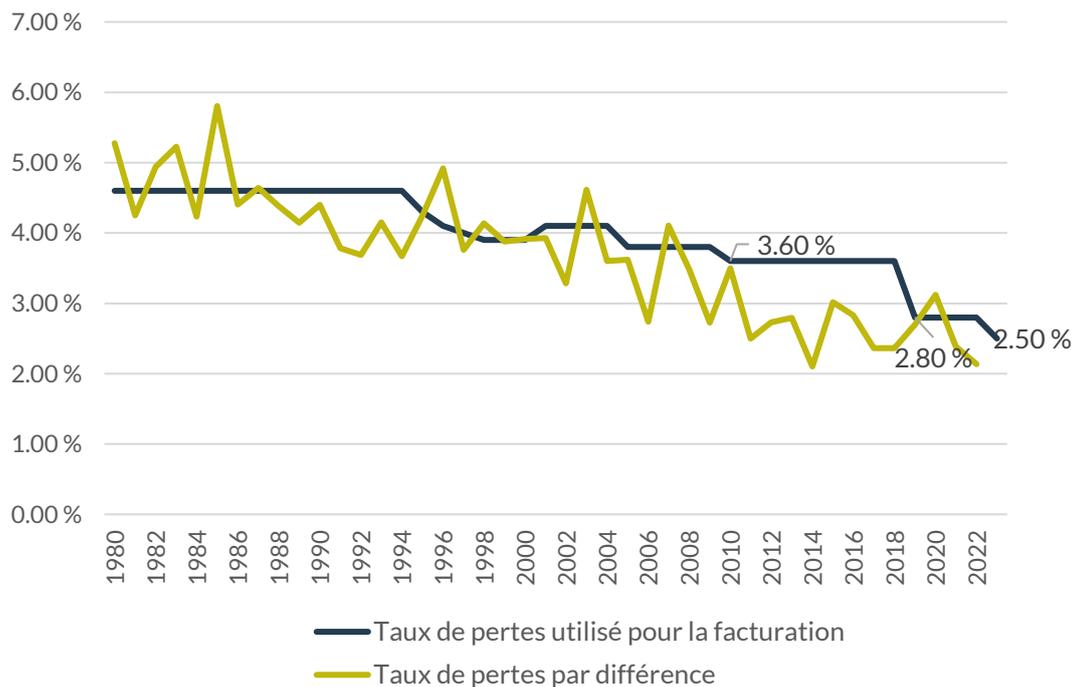
La Cour relève que le calcul des pertes réseau par SIG ne respectait pas la loi fédérale sur l’approvisionnement en électricité (LApEI) ni les directives du régulateur fédéral. Sur la période 2008 à 2021, cette situation a engendré une surfacturation aux clients de SIG d’au moins 22 millions F. Pour chaque client, cela représente un montant moyen cumulé d’environ 80 F (soit un peu plus de 5 F par année entre 2008 et 2021).

Principaux constats

Les pertes réseau facturées par SIG n’ont pas été adaptées de manière régulière

Les pertes réseau calculées annuellement par SIG (ci-après « *pertes par différence* ») suivent une tendance baissière depuis de très nombreuses années. Le taux de pertes utilisé pour facturer les clients n’a toutefois pas été régulièrement mis à jour. Le graphique suivant illustre cette situation :

Évolution du taux de pertes utilisé pour la facturation et du taux de pertes par différence (1980 à 2023)



Source des données : Données SIG, 2023
Analyse : Cour des comptes, 2023

SIG n'a pas déclaré de manière correcte au régulateur fédéral (Elcom) ses pertes réseau effectives

Lors du calcul annuel des différences de couverture, SIG n'a pas déclaré de manière correcte à l'ElCom les quantités de ses pertes réseau. Au lieu d'utiliser les quantités de pertes effectives calculées selon la méthode par différence⁶, SIG a en effet utilisé des quantités basées sur un taux de pertes surévalué.

Ce mode de calcul n'est pas conforme aux articles 14 al.1 et 15 al.1 de la LApEl et a engendré une surfacturation nette cumulée des pertes réseau aux clients de SIG d'environ 22 millions F sur la période 2008 à 2021 (hors prise en considération du taux d'intérêt [WACC] prévu par les directives de l'ElCom).

Comme le principe des différences de couverture n'a pas été appliqué de manière correcte par SIG, la situation présentée dans le graphique ci-dessus a eu pour conséquence d'engendrer une facturation trop importante aux clients de SIG.

Axes d'amélioration proposés

Afin de répondre aux faiblesses identifiées, la Cour a adressé trois recommandations à SIG qui devraient permettre :

- De respecter la législation fédérale et les directives de l'ElCom ;
- De diminuer les tarifs futurs de l'électricité ou réduire leur hausse d'un montant total d'environ 22 millions F (hors taux d'intérêt ou WACC) ;
- D'éviter que les éventuels correctifs de facturation (différences de couverture) ne soient trop importants d'une année à l'autre.

Afin de respecter les obligations légales et ainsi ne pas désavantager les consommateurs captifs par rapport aux consommateurs libres, la diminution précitée des tarifs futurs à hauteur de 22 millions F devrait être répercutée sur l'ensemble des clients de SIG.

⁶ Quantité d'énergie injectée dans le réseau moins celle fournie aux clients.

Tableau récapitulatif des recommandations

Recommandations : 3		Niveau de priorité ⁷ :	
- Acceptées :	3	Très élevée	2
		Élevée	-
- Refusées :	-	Moyenne	1
		Faible	-

Les trois recommandations adressées à SIG ont été acceptées.

No	Recommandation / Action	Priorité	Responsable	Délai
1	Utiliser le calcul des pertes par différence pour facturer les clients	Moyenne	Direction générale	31.08.2024
2	Déclarer les différences de couverture à l'ECom en utilisant la méthode par différence et comptabiliser le trop-perçu des cinq dernières années	Très élevée	Direction générale	31.08.2024
3	Comptabiliser le trop-perçu pour les années 2008 à 2018	Très élevée	Direction générale	01.01.2025

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 SIG 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.

⁷ 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 gouvernance et les risques à couvrir. Le niveau de priorité de chacune des recommandations est explicité dans le chapitre 5 lors de la présentation desdites recommandations.

Table des matières

Liste des principales abréviations utilisées.....	8
Liste des figures et tableaux.....	9
1. Cadre et contexte de l'examen ciblé	10
2. Modalités et déroulement de l'examen ciblé	11
3. Contexte général	13
3.1. De quoi sont composés les tarifs de l'électricité ?	13
3.2. Quel est le processus d'élaboration et de validation des tarifs de SIG ?	14
3.3. Sur quelle base sont calculés les tarifs de l'électricité ?	15
3.4. À quoi correspondent les pertes réseau et comment sont-elles calculées ? ...	16
3.5. Comment les pertes réseau influencent-elles les tarifs de l'électricité ?	17
4. Constats	17
4.1. Les pertes réseau facturées par SIG n'ont pas été adaptées de manière régulière	17
4.2. Les pertes réseau effectives déclarées par SIG au régulateur fédéral (EICom) ne sont pas correctes	19
5. Recommandations.....	26
6. Degré de priorité des recommandations.....	30
7. Remerciements.....	31
8. Annexe.....	32

Liste des principales abréviations utilisées

CA	Conseil d'administration
DT	Département du territoire
EICom	Commission fédérale de l'électricité
LApEI	Loi sur l'approvisionnement en électricité (LApEI, RS 734.7)
OApEI	Ordonnance sur l'approvisionnement en électricité (OApEI, RS 734.71)
OCEN	Office cantonal de l'énergie
OTARIE	Organisation et tarification de l'électricité
SIG	Services industriels de Genève

Liste des figures et tableaux

- Figure 1 Composition du tarif 2023 SIG pour les particuliers « profil simple (Vitale Vert 10 %) » (cts/kWh)
- Figure 2 Principe des différences de couverture (découvert)
- Figure 3 Évolution du taux de pertes utilisé pour la facturation et du taux de pertes par différence (1980 à 2023)
- Figure 4 Principe des adaptations rétroactives (période maximum de 5 ans)
- Figure 5 Différence entre le montant des pertes déclarées à l'EiCom et le montant des pertes effectives selon la méthode par différence (en francs)
- Tableau 1 Pertes réseau déclarées à l'EiCom et pertes réseau effectives selon la méthode par différence (MWh) (2008 à 2021)

1. Cadre et contexte de l'examen ciblé

En mai 2022, la Cour a reçu une communication citoyenne relative aux pertes du réseau de distribution électrique des Services industriels de Genève (SIG). Ces pertes représentent la différence entre l'énergie injectée dans le réseau de distribution et celle fournie aux consommateurs finaux. La communication mettait notamment en évidence une potentielle surfacturation des pertes réseau aux clients de SIG.

Dans le contexte précité, la Cour des comptes a décidé de s'intéresser aux pertes du réseau électrique de SIG, avec pour objectif général de s'assurer que les principes de calcul des pertes appliqués pour l'élaboration des tarifs de l'électricité respectent la législation en vigueur ainsi que les directives du régulateur fédéral, l'EiCom. Ses travaux se sont essentiellement focalisés sur le volume des pertes (et non sur les principes retenus pour valoriser leur coût).

La présente mission s'accorde avec les compétences de la Cour de s'assurer de la régularité des comptes et de la légalité de l'administration cantonale ainsi que du bon emploi des fonds publics, dans le respect des principes de la performance publique (art. 35 let. d et art. 40 al. 1 et 2 de la loi sur la surveillance de l'État (LSurv)).

Ainsi, par lettre du 25 janvier 2023 adressée au président du Conseil d'administration de SIG, la Cour l'a informé de sa décision d'entreprendre un examen ciblé portant sur les pertes du réseau électrique de SIG. La présentation des résultats des travaux de la Cour s'articule autour de deux chapitres (4.1 et 4.2). Les recommandations sont quant à elles présentées au chapitre 5.

Souhaitant être la plus efficace possible dans ses travaux, la Cour examine lors de ses investigations l'ensemble des rapports d'audit préalables effectués par des tiers, tant internes qu'externes, portant sur les mêmes thématiques que le présent rapport. Elle a ainsi pris connaissance des deux rapports suivants de l'audit interne de SIG :

- Rapport n°2018_A08-E du 29 mars 2019 portant sur le modèle d'affaires énergies (électricité/gaz) : électricité ;
- Rapport n°2019_A02 du 28 juin 2019 portant sur le modèle d'affaires distribution électricité (DIE).

Conformément à son souhait de contribuer à une coordination efficace des activités des différentes instances de contrôle actuellement à l'œuvre au sein de l'État de Genève, la Cour a également pris contact avec le service d'audit interne (SAI) de l'État de Genève et a informé ce dernier de sa mission.

2. Modalités et déroulement de l'examen ciblé

La Cour a réalisé ses travaux entre les mois de février et juin 2023. Elle a conduit cet examen sur la base des documents remis par les principaux acteurs concernés, ainsi qu'en menant des entretiens avec :

- Le directeur de l'audit interne de SIG ;
- Le directeur des affaires réglementaires de SIG ;
- Le directeur développement et planification de la direction des finances de SIG ;
- Le responsable produits-portefeuille « *prix et tarifs* » de SIG ;
- Un gestionnaire d'actifs au sein de l'unité distribution de SIG.

Comme prévu par sa base légale, la Cour privilégie avec ses interlocuteurs une démarche constructive et participative visant à la **recherche de solutions améliorant le fonctionnement de l'administration publique**. C'est ainsi que la Cour a pu proposer aux intervenants rencontrés à plusieurs reprises, notamment pour discuter de l'avancement de ses travaux, 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 souligne toutefois que l'audit s'est déroulé dans un climat tendu, certains de ses interlocuteurs ayant même refusé de lui transmettre certaines informations demandées.

Afin de comprendre les principes régissant les pertes réseau, la Cour a par ailleurs eu plusieurs échanges avec des représentants de l'EICOM au cours de la présente mission. Compte tenu des profondes divergences entre la Cour et SIG sur les résultats de l'audit, la Cour a déposé auprès de l'EICOM en novembre 2023 une requête d'entraide administrative fondée sur l'article 44, alinéa 2 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse (CSt, RS 101). Par ce biais, elle a souhaité pouvoir soumettre le résultat de ses analyses à l'appréciation de l'EICOM. Cette autorité a confirmé en décembre 2023 que le projet de rapport de la Cour n'était pas à remettre en cause au regard de la pratique de l'EICOM (voir l'annexe 1 Requête d'entraide administrative – prise de position du secrétariat technique de l'EICOM du 11 décembre 2023).

La Cour a conduit ses travaux conformément à la loi sur la surveillance de l'État, à sa charte éthique et à ses procédures internes. Celles-ci s'inspirent des normes professionnelles en vigueur (normes ISSAI, NAS, IIA, ISA, ISACA), dans la mesure où elles sont applicables et compatibles avec la nature particulière de la mission.

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

1^{ère} 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-trices de la Cour des comptes ou auprès de tiers, et à déterminer les outils méthodologiques à utiliser.

2^{ème} 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^{ème} 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-trices de la Cour et/ou les tiers mandatés procèdent à des entretiens et collectent les informations requises.

4^{ème} 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^{ème} 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^{ème} 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^{ème} 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.

Ainsi, chaque thème développé dans ce rapport fait l'objet d'une mise en contexte, de constats, et de recommandations soumis aux observations de l'audité.

Afin de faciliter le suivi des recommandations, la Cour a placé dans la synthèse un tableau qui synthétise les améliorations à apporter et pour lequel l'entité auditée indique le responsable de leur mise en place ainsi que leur délai de réalisation.

Sauf exception, 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.

3. Contexte général

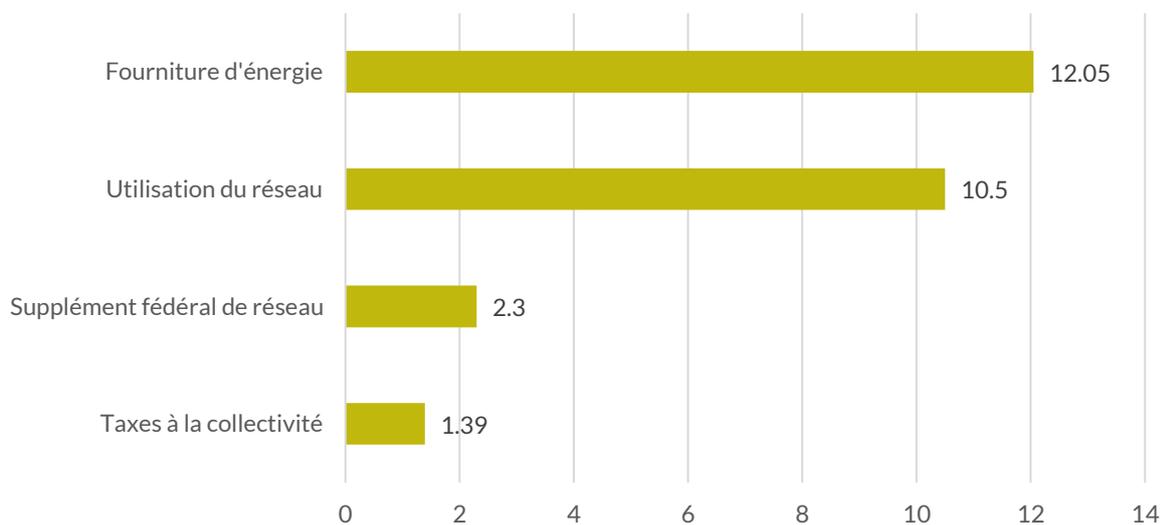
3.1. De quoi sont composés les tarifs de l'électricité ?

Les principales composantes des tarifs de l'électricité de SIG sont les suivantes⁸ :

- **La fourniture d'énergie** : elle comprend les coûts de la production électrique, les coûts d'achat de l'électricité sur les marchés, les coûts de commercialisation et une marge fixée par le régulateur du domaine de l'électricité (ElCom, voir ci-après) ;
- **L'utilisation du réseau** : c'est le prix du transport de l'électricité jusqu'au lieu de consommation. Il comprend d'une part les coûts du réseau de transport à très haute tension qui appartient à l'entreprise nationale Swissgrid et d'autre part, les coûts du réseau de distribution genevois qui appartient à SIG. Ces derniers correspondent à l'entretien, à la maintenance et au renouvellement du réseau électrique (y compris les pertes du réseau électrique) ;
- **Les taxes** : il s'agit des redevances payées à l'État et aux communes pour l'utilisation du domaine public, ainsi que d'une taxe fédérale permettant la promotion de la production d'électricité à partir de sources d'énergie renouvelables.

À titre d'illustration, pour l'année 2023, le tarif « *profil simple (Vitale Vert 10%)* » facturé par SIG aux clients particuliers s'élevait à 26.24 cts/kWh (hors TVA). Ce tarif global se répartissait de la manière suivante selon les composantes présentées ci-dessus :

Figure 1 Composition du tarif 2023 SIG pour les particuliers « profil simple (Vitale Vert 10%) » (cts/kWh)



Source des données : site internet de SIG – Tarifs électricité 2023 SIG

⁸ Source : site internet de SIG - <https://ww2.sig-ge.ch/particuliers/offres/electricite/composition-tarifs>.

Les pertes du réseau électrique sont incluses dans le tarif de l'utilisation du réseau et représentaient environ 0.3 ct/kWh pour l'année 2023. Cela correspond à environ 3 % de la composante utilisation du réseau et 1 % du tarif total de l'électricité.

3.2. Quel est le processus d'élaboration et de validation des tarifs de SIG ?

Les tarifs de l'électricité de SIG sont élaborés annuellement par le biais du processus OTARIE (organisation et tarification électricité)⁹ sous la responsabilité de l'activité marketing de la direction clients. À ce stade, des échanges préparatoires peuvent avoir lieu avec le département de tutelle de SIG, soit le département du territoire (DT) et plus particulièrement l'office cantonal de l'énergie (OCEN).

Les tarifs discutés au sein du comité OTARIE sont ensuite soumis à la direction générale qui fait une proposition au Conseil d'administration (CA) de SIG. Dans les faits, c'est le comité stratégie et bureau du CA (CSB) qui préavise les informations pour la séance du CA qui a généralement lieu en mai-juin de chaque année. Une note interne d'environ 25 pages détaille les modalités de tarification.

Une fois validés par le CA, les tarifs sont ensuite soumis à l'approbation du Conseil d'État, conformément à l'art. 38 let. a de la loi sur l'organisation des Services industriels de Genève (LSIG, L 2 35). Un courrier d'une dizaine de pages expliquant les bases tarifaires principales est envoyé par le président du CA au Conseil d'État.

Une fois approuvés par le Conseil d'État, les tarifs font ensuite l'objet d'une communication par le Conseil d'État et par SIG (communiqué de presse et informations aux clients). Les bases tarifaires et les tarifs sont finalement remis à la Commission fédérale de l'électricité (EiCom)¹⁰ au plus tard le 31 août de chaque année pour le reporting réglementaire. Les tarifs sont publiés à cette date via le site internet de l'EiCom. L'EiCom peut ensuite effectuer des contrôles sur les tarifs. Les contrôles peuvent intervenir au maximum sur les cinq derniers exercices comptables bouclés (voir le chapitre 4.2 pour plus de détails).

⁹ Avant 2019, le comité OTARIE était composé des directeurs exécutifs de SIG concernés ainsi que de plusieurs experts. À partir de 2019, seul le directeur clients y est représenté.

¹⁰ Selon l'article 22 al. 1 de la loi sur l'approvisionnement en électricité (LApEI, RS 734.7), l'EiCom surveille le respect des dispositions de la LApEI, prend les mesures et rend les décisions nécessaires à l'exécution de la loi et de ses dispositions d'exécution. Elle est notamment compétente pour vérifier d'office les tarifs et la rémunération pour l'utilisation du réseau ainsi que les tarifs de l'électricité. Elle peut ordonner une réduction ou interdire une augmentation (art. 22 al. 2 let. b.).

3.3. Sur quelle base sont calculés les tarifs de l'électricité ?

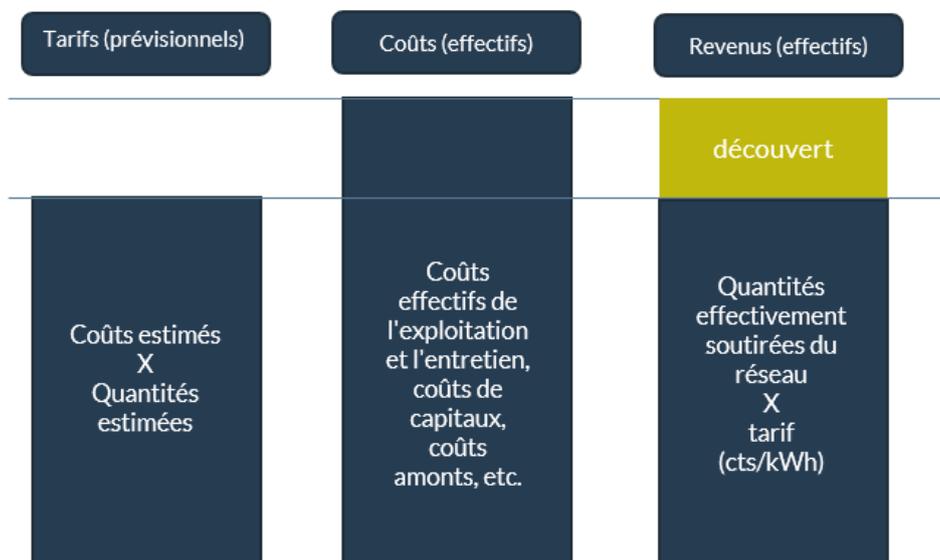
D'une manière générale, les tarifs (facturation) d'une année N sont élaborés en N-1 sur la base des informations issues de l'année N-2. À titre d'illustration, en 2023, un gestionnaire de réseau va établir sa tarification 2024 en se basant sur les données de l'année 2022.

Ainsi, les tarifs de l'électricité publiés en 2023 s'appuient sur des prévisions, car le gestionnaire de réseau ne connaît à cette date ni les coûts réels de l'année 2024 ni la consommation d'énergie exacte de ses clients. Ces informations seront connues en 2024, date à laquelle le gestionnaire de réseau devra calculer ce que l'on appelle les « différences de couverture » (différence entre les coûts effectifs qu'il a réellement constatés et les revenus réalisés).

Si les coûts effectifs sont supérieurs aux recettes tarifaires du même exercice, il y a un découvert de couverture. Ce découvert pourra être facturé aux clients lors de l'élaboration des futurs tarifs. En revanche, si les recettes tarifaires sont supérieures aux coûts effectifs du même exercice, il y a excédent de couverture. Ce dernier devra être restitué aux clients lors des tarifs futurs.

Le schéma suivant illustre le principe des différences de couverture (pour une situation de découvert) :

Figure 2 Principe des différences de couverture (découvert)



Source des données : Cour des comptes d'après ECom – Séance d'information à l'intention des gestionnaires de réseau 2022

3.4. À quoi correspondent les pertes réseau et comment sont-elles calculées ?

Les pertes du réseau de distribution électrique représentent la différence entre l'énergie injectée dans le réseau et celle fournie aux consommateurs finaux¹¹. Ces pertes sont composées de :

- Pertes techniques, soit les pertes liées aux lois de la physique au niveau des éléments qui composent le réseau de distribution (lignes et transformateurs) ;
- Pertes non techniques, soit les pertes dues au manque de précision des compteurs, aux pannes de ces derniers, aux fraudes, aux erreurs de relevé ou de facturation, etc. ;
- Pertes « temporaires », soit les pertes dues aux changements dans les processus tels que la modification des tournées de relevés des compteurs, le rattrapage de facturation ou encore la modification du calcul de l'estimation de consommation des relevés annuels.

Les pertes réseau constituent l'un des paramètres que doivent considérer les gestionnaires de réseau dans leur stratégie d'approvisionnement en énergie. Dans le cadre du calcul des tarifs prévisionnels (voir le chapitre 3.3), ces derniers doivent en effet élaborer des prévisions de pertes (à court, moyen et long terme) qui permettent in fine d'estimer les quantités à livrer aux clients. En d'autres termes, les estimations des pertes réseau ont un impact sur la prévision de l'approvisionnement annuel total, soit les quantités qui seront injectées dans le réseau.

Chaque année, SIG détermine le volume global de ses pertes réseau en calculant la différence entre :

- Les volumes d'énergie injectés dans son réseau : ces volumes sont issus de son bilan énergétique ;
- Et les volumes qu'il a fournis à ses clients : ces volumes sont issus des bases de données enregistrant ses ventes d'électricité.

Ce calcul correspond à la « méthode par différence » qui est préconisée par l'EiCom et l'association des entreprises électriques suisses (AES)¹². À titre d'illustration, SIG a injecté en 2022, 2'723 GWh dans son réseau de distribution et a vendu 2'665 GWh à ses clients¹³. Sur cette base, le volume des pertes réseau s'élève ainsi à 58 GWh (soit un taux de 2.13 % selon la formule du taux de perte précitée).

¹¹ Les pertes réseau en pourcentage sont calculées de la manière suivante : (achats – ventes) / achats * 100. Ainsi, dans l'hypothèse où le taux de perte serait de 3 %, si le réseau électrique livre (vend) 100 MWh à un consommateur, il devra en acheminer (acheter) 103.1 MWh et 3.1 MWh seront perdus dans le transport.

¹² « Les pertes réseau sont autant que possible déterminées par mesure différentielle (cf. le document de l'AES DC-CH, édition 2020, point 8.3) » (guide d'utilisation du fichier de comptabilité analytique des tarifs 2023 - EiCom).

¹³ Source : SIG.

3.5. Comment les pertes réseau influencent-elles les tarifs de l'électricité ?

Les pertes réseau de distribution électrique constituent une sous-composante de la composante du tarif « *utilisation du réseau* » (voir le chapitre 3.1). Plus précisément, ces dernières constituent des coûts d'exploitation du réseau. Pour la tarification 2023, les pertes réseau prévisionnelles dans les coûts du réseau s'élevaient à 9.1 MF, soit environ 3 % de la quantité d'énergie (produite et achetée).

Au sein de SIG, les coûts des pertes réseau sont facturés par l'unité d'affaires appro-vente électricité (AVE) à son unité d'affaires distribution électricité (DIE). Ces coûts sont finalement refacturés par l'unité d'affaires DIE aux clients de SIG.

Les quantités de pertes ont un impact financier sur le tarif de « *l'utilisation du réseau* » : plus le taux de pertes est élevé et plus le prix payé par les clients pour « *l'utilisation du réseau* » sera élevé. Le niveau des pertes n'aura à l'inverse aucun impact sur le coût de la fourniture de l'énergie.

4. Constats

4.1. Les pertes réseau facturées par SIG n'ont pas été adaptées de manière régulière

Quel est le constat de la Cour ?

Depuis de très nombreuses années, les pertes réseau par différence¹⁴ calculées annuellement par SIG suivent une tendance baissière. Malgré ce constat, SIG n'a pas régulièrement mis à jour le taux des pertes qu'il utilise pour facturer ses clients. Depuis 2011, seules deux adaptations ont eu lieu : en 2018 et en 2023.

Pourquoi ce constat est-il important ?

Des estimations réalistes des quantités et des coûts des pertes lors du calcul des tarifs prévisionnels permettent in fine d'éviter des correctifs de facturation (à la hausse comme à la baisse) trop importants (voir le constat au chapitre 4.2).

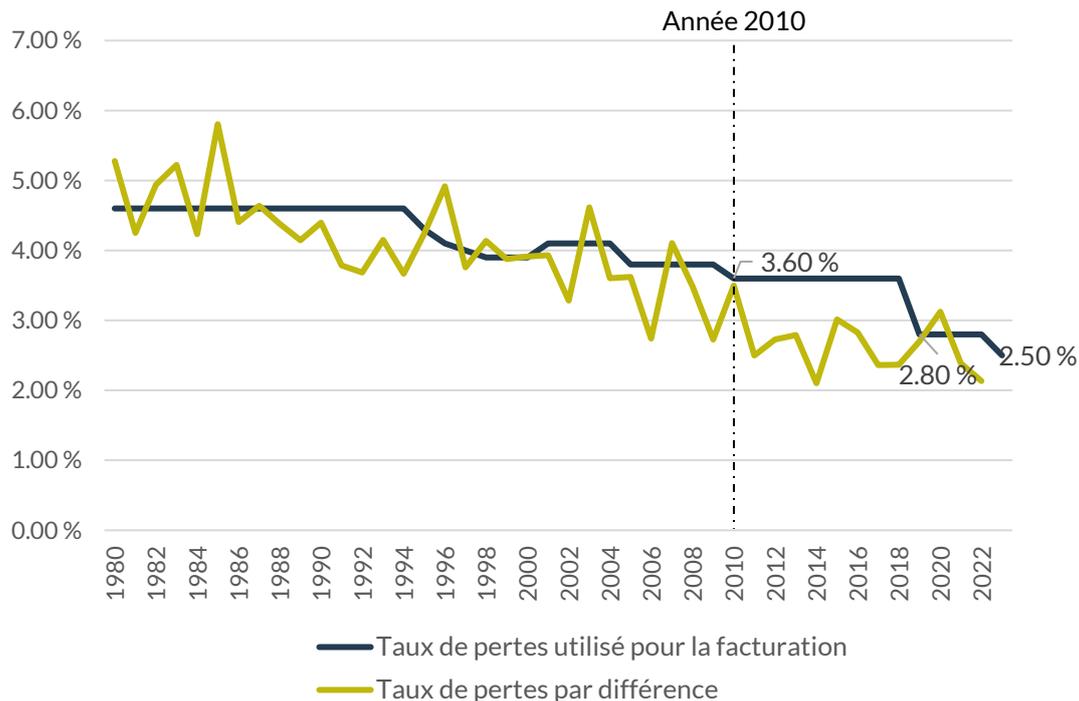
¹⁴ Ainsi que le taux de perte qui en découle tel que présenté au chapitre 3.4.

Ce qui appuie le constat de la Cour

Le graphique suivant représente l'évolution depuis environ 40 ans :

- Du taux de pertes utilisé par SIG pour facturer ses clients ;
- Du taux de pertes calculé selon la méthode par différence (quantité d'énergie injectée dans le réseau moins celle fournie aux clients).

Figure 3 : Évolution du taux de pertes utilisé pour la facturation et du taux de pertes par différence (1980 à 2023)



Source des données : Données SIG, 2023
Analyse : Cour des comptes, 2023

Ce graphique montre que les taux de pertes réseau par différence suivent une tendance globalement baissière depuis de très nombreuses années. Or, le taux de pertes utilisé par SIG pour facturer ses clients a quant à lui été modifié à deux reprises seulement depuis 2011. Cette situation a eu pour conséquence d'augmenter l'écart existant entre les deux taux présentés dans le graphique et in fine d'engendrer globalement une facturation trop importante aux clients de SIG (voir également le constat au chapitre 4.2).

Les deux modifications du taux utilisé pour la facturation ayant eu lieu depuis 2011 l'ont été dans les contextes suivants :

- En 2018, à la suite de questionnements de son réviseur aux comptes¹⁵, SIG a mené des analyses approfondies concernant l'évolution de son taux de pertes réseau. Ces dernières ont incité SIG à diminuer le taux de 3.6 % à 2.8 % dès l'année 2019. Cette diminution a été validée lors de la séance du comité OTARIE du 6 décembre 2018 ;
- Le 3 mars 2023 (soit quelques mois après l'ouverture de la présente mission par la Cour), le comité OTARIE a décidé d'une nouvelle baisse du taux de pertes réseau de 0.3 point dès l'année 2023 (passage de 2.8 à 2.5 %).

4.2. Les pertes réseau effectives déclarées par SIG au régulateur fédéral (ECom) ne sont pas correctes

Quel est le constat de la Cour ?

Lors du calcul annuel des différences de couverture prévues à l'art. 19 al.2 de l'OApEI¹⁶, SIG n'a pas déclaré de manière correcte au régulateur fédéral (ECom) les quantités de ses pertes réseau. Au lieu d'utiliser les quantités de pertes effectives¹⁷ calculées selon la méthode par différence (quantité d'énergie injectée dans le réseau moins celle fournie aux clients), SIG a en effet utilisé des quantités basées sur un taux de pertes surévalué.

Pourquoi ce constat est-il important ?

Les coûts des pertes n'étant pas corrects, il en résulte une non-conformité avec les articles 14 al.1 et 15 al.1 de la LApEI :

- « La rémunération pour l'utilisation du réseau ne doit **pas dépasser la somme des coûts imputables** et des redevances et prestations fournies à des collectivités publiques » (art. 14 al. 1) ;
- « Les coûts de réseau imputables englobent **les coûts d'exploitation et les coûts de capital d'un réseau sûr, performant et efficace** ainsi que, à titre exceptionnel, les coûts de mesures novatrices pour des réseaux intelligents dans la mesure où ils présentent les fonctionnalités déterminées par le Conseil fédéral. Ils comprennent un bénéfice d'exploitation approprié » (art. 15 al.1).

D'un point de vue financier, cette non-conformité a engendré une surfacturation nette cumulée des pertes réseau aux clients de SIG d'environ 22 millions F¹⁸ sur la période 2008 à 2021 (composante « utilisation du réseau » du tarif) (voir le détail par année ci-dessous). Pour chaque client, cela représente un montant total moyen¹⁹ cumulé d'environ 80 F (soit un peu plus de 5 F par année entre 2008 et 2021).

¹⁵ Questionnements concernant le degré d'assurance de SIG quant au taux de pertes utilisé pour la tarification par rapport au taux de pertes « effectif ».

¹⁶ Source : directive 2/2019 de l'ECom sur les « différences de couverture du réseau et de l'énergie des années précédentes ». Version de l'OApEI avant les modifications entrées en vigueur au 1^{er} janvier 2023.

¹⁷ Par « pertes effectives », il faut comprendre les quantités de pertes qui se rapprochent le plus possible de la réalité au 31 décembre de l'année considérée (une petite part d'estimation est inévitable à cette date).

¹⁸ Hors prise en considération d'un éventuel taux d'intérêt prévu par les directives de l'ECom.

¹⁹ Le montant pour chaque client dépend de la consommation effective.

Ce qui appuie le constat de la Cour

Le principe des « différences de couverture »

Comme mentionné aux chapitres 3.1 et 3.5, les pertes réseau de distribution électrique font partie des coûts d'exploitation du réseau. Selon la législation fédérale, la rémunération que peut retirer un gestionnaire pour l'utilisation de son réseau doit se baser sur **les coûts effectifs qu'il a comptabilisés pour une année donnée** (art. 14, al.1 LApEI, en lien avec l'art. 7 al. 1 OApEI²⁰).

Or, les coûts prévisionnels utilisés pour le calcul des tarifs, tout comme les revenus prévisionnels, ne reflètent jamais l'exacte réalité. Par exemple, il peut exister des différences entre les quantités de ventes prévisionnelles d'électricité prises en compte dans le calcul des tarifs et les quantités effectives d'une période de calcul donnée. Pour cette raison, SIG, comme l'ensemble des gestionnaires de réseau, doit ainsi procéder à l'issue de chaque exercice comptable à un calcul a posteriori entre les coûts effectifs qu'il a réellement constatés et les revenus réalisés.

À titre d'illustration, en 2023, SIG va déclarer à l'EICOM ses tarifs pour l'année 2024 (basés sur des prévisions). Il va également déclarer à l'EICOM ses coûts et revenus effectifs de l'année 2022 ainsi que la différence de couverture y relative (revenus moins coûts effectifs 2022).

Le résultat du calcul précité met en évidence un excédent ou un découvert de couverture. Une différence de couverture excédentaire (positive) signifie que les quantités budgétées et/ou les tarifs étaient trop élevés et que SIG devra ainsi restituer le montant de la différence aux clients à travers de futures réductions tarifaires. À l'inverse, une différence de couverture insuffisante (négative) signifie que les quantités budgétées et/ou les tarifs étaient trop bas et que SIG pourra refacturer la différence aux clients lors de futures adaptations tarifaires (voir la figure 2 au chapitre 3.3).

Le principe des différences de couverture est prévu à l'art. 19 al.2 de l'OApEI²¹ et explicité dans la directive 2/2019²² « Différences de couverture du réseau et de l'énergie des années précédentes » du 5 mars 2019 de l'EICOM : « les excédents de couverture réalisés dans le passé doivent être compensés par une réduction, dans le futur, des tarifs d'utilisation du réseau et des tarifs de l'électricité ». Cette directive précise également que les soldes des différences de couverture doivent se voir appliquer un taux d'intérêt correspondant au coût moyen pondéré du capital investi (WACC)²³.

²⁰ « La rémunération pour l'utilisation du réseau ne doit pas dépasser la somme des coûts imputables et des redevances et prestations fournies à des collectivités publiques » (art. 14 al. 1 LApEI). « Les gestionnaires et les propriétaires de réseau de distribution et de réseau de transport peuvent fixer eux-mêmes les dates de l'exercice » (art. 7 al.1 OApEI).

²¹ Version de l'OApEI avant les modifications entrées en vigueur au 1^{er} janvier 2023.

²² Et ses versions antérieures abrogées : 4/2010 « report des différences de couverture des années précédentes » du 10 juin 2010 et 1/2012 « directive différences de couverture » du 19 janvier 2012.

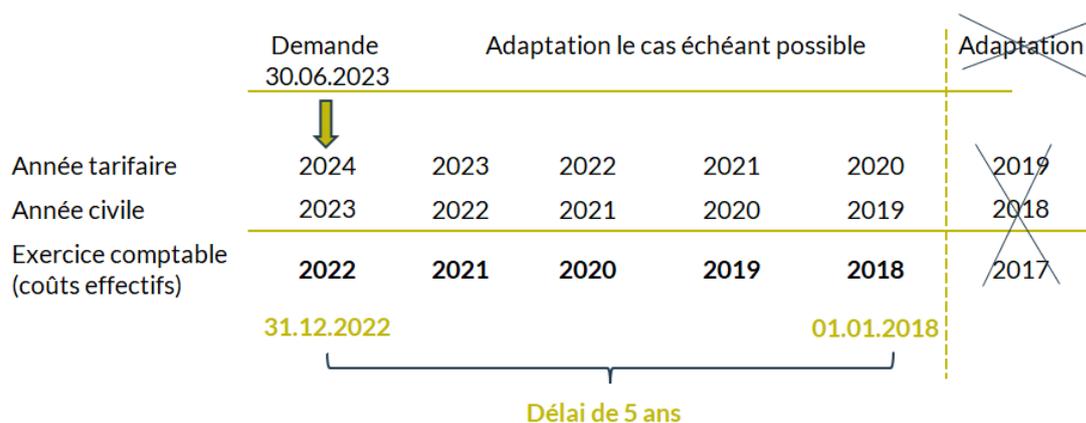
²³ Ce taux est déterminé chaque année par le département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC). Le taux d'intérêt déterminant pour les différences de couverture réseau et énergie est le WACC de l'année tarifaire suivante. À titre d'illustration, la différence de couverture de l'année 2021 est calculée en 2022 et rémunérée avec le WACC de l'année suivante, soit 2023. Les WACC des cinq dernières années sont les suivants : 4.13 % (année tarifaire 2024) et 3.83 % (années tarifaires 2020 à 2023).

Le principe des « adaptations rétroactives »

L'annexe « *guide d'utilisation des formulaires de calcul des différences de couverture* » de la directive 2/2019 de l'EICoM mentionne trois grands types de différences de couverture, dont les « *adaptations décidées par l'EICoM* ». Ces adaptations représentent les éventuelles différences de couverture mises en évidence par l'EICoM lors d'un contrôle des coûts ou des tarifs.

Selon la directive 5/2022 « *Comptabilité analytique (calcul des coûts): présentation et adaptation rétroactive* » de l'EICoM, il est admis que des adaptations rétroactives (soit des corrections relatives à des périodes tarifaires antérieures) ne peuvent avoir lieu au maximum que pour les cinq derniers exercices comptables bouclés. Ainsi, si une demande de corrections est formulée par exemple à fin juin 2023, il sera possible de corriger les tarifs relatifs aux années 2020 à 2023 (correspondant aux coûts effectifs 2018 à 2021). En revanche, une adaptation rétroactive des tarifs 2019 (et donc des coûts effectifs 2017) ne pourra pas avoir lieu, car le délai de cinq ans est dépassé. Le schéma ci-après illustre ce qui précède :

Figure 4 : Principe des adaptations rétroactives (période maximum de 5 ans)



Source : Cour des comptes d'après la séance d'informations 2022 de l'EICoM à l'intention des gestionnaires de réseau, 2023

Analyses de la Cour

Les analyses de la Cour montrent que les pertes réseau effectives déclarées par SIG au régulateur fédéral (EiCom) lors du calcul des différences de couverture ne sont pas correctes. Il en résulte une non-conformité avec les articles 14 et 15 al.1 de la LApEI (voir ci-dessus). Au lieu d'utiliser les quantités de pertes effectives calculées selon la méthode par différence (quantité d'énergie injectée dans le réseau moins celle fournie aux clients), SIG a en effet utilisé des quantités basées sur un taux de pertes surévalué (voir également le constat 1). In fine, les clients n'ont donc pas été facturés selon le véritable coût des pertes.

Le tableau ci-après met en évidence, pour les années 2008 à 2021 :

- Les quantités de pertes réseau (MWh) déclarées à l'EiCom lors du calcul des différences de couverture ;
- Les quantités de pertes réseau (MWh) effectives calculées selon la méthode par différence ;
- L'écart entre les deux quantités précitées.

Tableau 1 : Pertes réseau déclarées à l'EiCom et pertes réseau effectives selon la méthode par différence (MWh) (2008 à 2021)

	Pertes réseau déclarées à l'EiCom (MWh) (A)	Pertes réseau calculées selon la méthode par différence (MWh) (B)	Ecart (A-B)
2008	106 677	103 192	3 486
2009	106 777	80 907	25 870
2010	107 791	104 685	3 105
2011	106 787	74 144	32 643
2012	107 315	81 335	25 980
2013	105 942	82 182	23 760
2014	103 188	60 261	42 927
2015	104 039	87 150	16 889
2016	102 554	80 581	21 973
2017	101 719	66 826	34 893
2018	101 268	66 519	34 749
2019	78 243	75 392	2 851
2020	74 727	83 327	-8 600
2021	75 858	64 561	11 297
	1 382 885	1 111 062	271 823

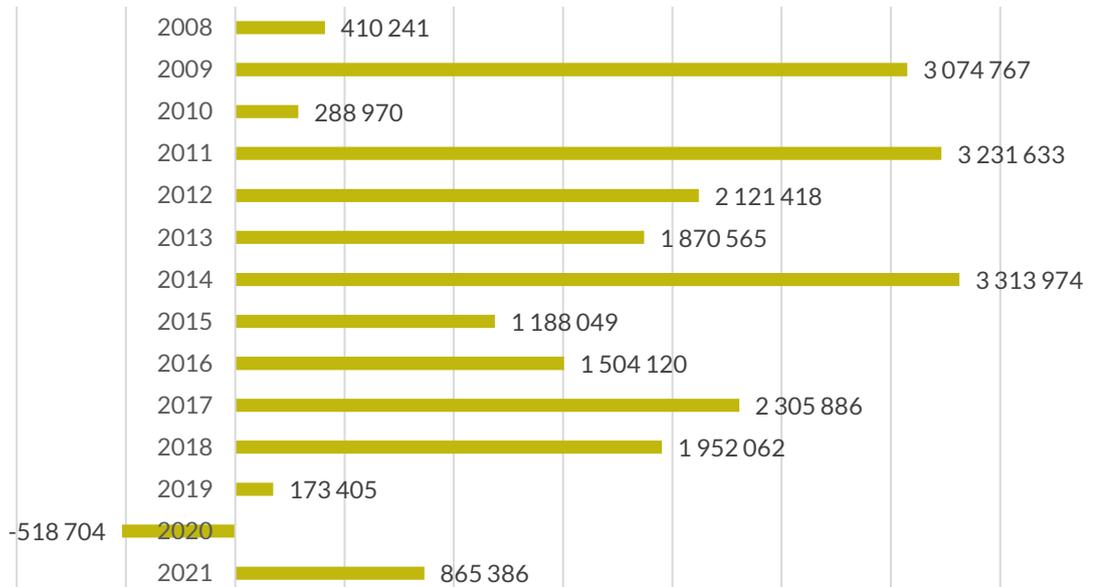
Source des données : Données SIG et fichiers de comptabilité analytique des tarifs adressés à l'EiCom, 2023

Analyse : Cour des comptes, 2023

Note : l'année 2022 n'était pas disponible en date de l'audit (différence de couverture communiquée en août 2023)

D'un point de vue monétaire, l'écart net²⁴ total constaté de 271'823 MWh entre 2008 et 2021 représente un montant total net d'environ 22 millions F répartis de la manière suivante par année :

Figure 5 : Différence entre le montant des pertes déclarées à l'ECom et le montant des pertes effectives selon la méthode par différence (en francs)



Ainsi, à titre d'illustration, pour le calcul des différences de couverture de l'année 2018, SIG a déclaré un montant total de 5.7 millions F (101'268 MWh) à l'ECom alors que le montant total des pertes effectives calculées selon la méthode par différence représentait 3.7 millions F (66'519 MWh). Il en résulte une surfacturation pour 2018 estimée à environ 2 millions F (soit 34'749 MWh) qui ne sera pas restituée aux clients via de futures réductions tarifaires. De manière plus générale, il ressort du tableau et du graphique ci-dessus qu'un montant net total d'environ 22 millions F a été surfacturé aux clients pour la période 2008 à 2021 au titre de la composante tarifaire « utilisation du réseau ». Pour chaque client, cela représente un montant total cumulé moyen²⁵ d'environ 80 F (soit un peu plus de 5 F par année entre 2008 et 2021).

Lors de l'adaptation du taux de pertes décidé par le comité OTARIE en 2018 (voir le constat 1), SIG avait identifié cette problématique, puisqu'un remboursement du trop-perçu portant sur les années 2010 et 2018 avait été envisagé. Ce remboursement n'avait néanmoins finalement pas été mis en œuvre pour les raisons mentionnées ci-après. À noter que si SIG avait procédé à un remboursement sur les cinq dernières années (voir les explications ci-dessus au chapitre « adaptations rétroactives »), le montant total se serait élevé à environ 10 millions F (soit en moyenne 37 F environ par client).

²⁴ Un seul écart négatif (quantités déclarées inférieures aux quantités selon la méthode par différence) est constaté lors de l'année 2020.

²⁵ Le montant pour chaque client dépend de la consommation effective.

Selon les informations communiquées par SIG, la décision prise en 2018 de ne pas rembourser le trop-perçu pouvait se justifier, et ce pour les principales raisons suivantes :

- SIG n'a pas de certitude quant aux quantités de ses pertes effectives puisque de nombreux paramètres entrent en ligne de compte ;
- Une modification rétroactive doit rester l'exception. Pour le surplus, le rapport de séance du comité OTariE du 6 décembre 2018 mentionnait les points suivants : « *concernant une adaptation rétroactive, XXX précise qu'il s'agit d'un mauvais moment pour faire des modifications rétroactives et qu'il faut garder en tête la procédure de l'ECom sur les coûts et tarifs de l'énergie. YYY précise que les auditeurs ont validé les états financiers jusqu'en 2017. Il n'est donc pas nécessaire de montrer aux auditeurs les valeurs avant 2017* » ;
- Les pertes réseau constituent une composante mineure du coût total de l'utilisation du réseau (environ 3 % du total du coût). Les montants en jeu sont donc peu significatifs ;
- Au niveau du prix global de l'électricité de SIG, l'impact pour la très grande majorité des clients (99 % en nombre, mais environ 50 % en termes de volume livré) est quasi nul en raison de l'existence d'un effet « *vase communicant* » entre les bases de coût des composantes tarifaires « *utilisation du réseau* » et « *énergie* ». Il y aurait donc un impact net (réseau et énergie) uniquement pour les clients (environ 1 % en nombre, mais environ 50 % en termes de volumes livrés) qui sont fournis au marché libre en énergie et qui ne paient que l'utilisation du réseau, étant donné que la fourniture d'énergie fait l'objet d'un contrat de marché spécifique²⁶ ;
- Selon l'effet « *vase communicant* » précité, SIG considère en effet qu'à un volume d'injection total donné, une diminution des pertes réseau n'a aucun impact sur la facture totale de ses clients, en raison de la prise en considération des hypothèses financières suivantes :
 - Les volumes d'approvisionnement totaux de SIG restent identiques ;
 - Les coûts d'approvisionnement totaux de SIG restent identiques ;
 - Le coût des pertes réseau est un coût imputable à l'utilisation du réseau. Sur la base de la logique de présentation des formulaires de l'ECom, l'impact d'une baisse de taux engendre une hausse du coût d'approvisionnement. Pour SIG, le coût est imputé aux clients en approvisionnement de base pour des raisons de différence de « *performance* » de comptage entre les clients en approvisionnement de base et les libres. SIG considère en effet que la fiabilité du comptage des quantités des clients libres est beaucoup plus élevée que celle des clients en approvisionnement de base (télérelevé mensuel vs relevé annuel).

²⁶ Depuis 2009, le marché de l'électricité a été partiellement libéralisé : les clients dont la consommation électrique annuelle dépasse les 100 MWh par année peuvent en effet choisir leur fournisseur sur le marché libre. À la suite de l'ouverture partielle du marché de l'électricité, SIG a donc perdu le monopole qu'il détenait pour l'activité de fourniture d'énergie pour les clients consommant plus de 100 MWh. L'activité de transport et de distribution d'énergie reste quant à elle une activité monopolistique. Dans le contexte précité, il existe deux grands types de clients pour la fourniture d'énergie :

- Les clients « *régulés* » qui bénéficient de l'approvisionnement de base au sens de l'art. 6 al.1 de la LAPEL. Ces clients sont composés des clients captifs, dont le volume de consommation est insuffisant pour entrer dans le marché libre, et des clients éligibles qui n'ont pas exercé leur éligibilité et qui continuent d'être fournis sur la base des tarifs en vigueur ;
- Les clients du marché libre qui bénéficient d'offres de marché de la part des fournisseurs d'électricité.

Sur la base de ses propres analyses et de renseignements pris auprès du régulateur fédéral (EiCom), la Cour conclut que les arguments avancés ci-dessus par SIG ne sont pas valables. En effet :

- Le calcul des pertes effectives selon la méthode par différence constitue la méthode de référence préconisée par l'EiCom et l'AES. Cette méthode permet d'obtenir les quantités de pertes effectivement²⁷ constatées par SIG ;
- Le trop-perçu durant la période 2010-2018 est essentiellement lié à un problème de suivi imputable à SIG, puisque ce dernier n'a pas régulièrement adapté le montant de ses pertes (voir le chapitre 4.1) ;
- La réglementation et les directives fédérales applicables ne mentionnent pas que les modifications rétroactives doivent rester l'exception ;
- La réglementation et les directives applicables ne définissent pas de seuil (en F) à partir duquel les adaptations rétroactives ne devraient pas être réalisées. Dans les faits, elles devraient donc être mises en œuvre « dès le 1^{er} franc » ;
- Comme relevé au chapitre 3.5, les quantités de pertes ont un impact financier sur le tarif de « l'utilisation du réseau » : plus le taux de pertes est élevé et plus le prix payé par les clients pour « l'utilisation du réseau » sera élevé. Le niveau des pertes n'aura à l'inverse aucun impact sur le coût de la fourniture de l'énergie. Tout autre raisonnement ne serait pas correct. Il est notamment contraire à la LApEI/à son ordonnance et aux principes de l'EiCom de considérer qu'une diminution des pertes (partie du tarif « utilisation du réseau ») engendre de manière mécanique ou automatique une hausse des coûts d'approvisionnement portés par la composante du tarif « fourniture de l'énergie » ;
- Par ailleurs, les pertes réseau sont répercutées sur chaque client en fonction de sa consommation effective, par le biais de la composante du tarif « utilisation du réseau ». Il n'est ainsi pas admis d'imputer la différence de volume liée aux pertes uniquement aux seuls clients en approvisionnement de base. Ceci contreviendrait en effet à l'« obligation de fourniture et à la tarification pour consommateurs captifs » prévues à l'article 6 de LApEI puisque dans le cas d'espèce, les consommateurs captifs seraient désavantagés par rapport aux consommateurs « libres ». Pour le surplus, la Cour relève que ce point avait fait débat au sein du comité OTariE : « XXX et YYY ne sont pas à l'aise avec l'hypothèse que la modification du taux de pertes va entraîner plus de ventes pour les clients au tarif » (rapport de séance du comité OTariE du 6 décembre 2018).

²⁷ Comme relevé précédemment, par pertes effectives, il faut comprendre les quantités de pertes qui se rapprochent le plus possible de la réalité au 31 décembre de l'année considérée (une petite part d'estimation est inévitable à cette date).

5. Recommandations

Recommandation n°1 :

Priorité : Moyenne²⁸

Utiliser le calcul des pertes par différence pour facturer les clients

La Cour recommande à SIG de définir ses tarifs sur la base des pertes calculées selon la méthode par différence et ainsi d'abandonner son estimation « forfaitaire ». Concrètement, les tarifs de l'année N (élaborés en N-1) devraient être déterminés en prenant comme référence les pertes par différence calculées pour l'année N-2 (données les plus récentes connues lors de l'élaboration des tarifs).

Livrables :

- Analyses annuelles relatives à l'évolution du taux de pertes et éventuelles adaptations tarifaires validées par le comité OTARIE ;
- Fichiers de comptabilité analytique des tarifs adressés à l'ECom.

Avantage attendu :

- Éviter que les éventuels correctifs de facturation (différences de couverture) ne soient trop importants.

Recommandation 1 : acceptée refusée

Position de SIG :

SIG, tout comme d'autres distributeurs d'électricité, a toujours utilisé des estimés pour le calcul de ses pertes réseaux. Les relevés de compteurs, pour la plupart annuels, sont en effet réalisés à des périodes variables et ne permettent donc pas un calcul effectif à une date donnée.

Avec le déploiement des compteurs intelligents (dont au moins 80% devraient être installés dès 2028), les estimations sur le niveau des pertes réseau devraient disparaître presque totalement.

SIG n'a par ailleurs pas relevé la nécessité de changer sa méthode dans le passé, le niveau de pertes qu'elle a annoncé à l'ECom au fil des années (entre 3.6% en 2010 et 2.5% pour 2024) se situant très en deçà de la moyenne des distributeurs suisses (7%).

SIG accepte néanmoins cette recommandation que la Cour des comptes a établie sur la base de ses analyses et de renseignements pris auprès du secrétariat technique de l'ECom. SIG s'étonne toutefois que l'ECom, qui possède toutes les données tarifaires de l'entreprise, n'ait jamais émis de critiques/recommandations sur une pratique existant par ailleurs chez d'autres distributeurs, en Suisse. Dès lors, SIG prendra contact avec l'ECom pour l'inviter à généraliser cette pratique du calcul des pertes par différence, afin d'assurer une équité et une comparabilité entre les distributeurs suisses.

²⁸ La priorité de cette recommandation est moyenne en raison de son impact modéré sur l'amélioration de la gouvernance et sur la réduction des risques.

Recommandation n°2 :

Priorité: Très élevée²⁹

Déclarer les différences de couverture à l'ECom en utilisant la méthode par différence et comptabiliser le trop-perçu des cinq dernières années

Afin de se conformer à la législation fédérale et aux directives de l'ECom, la Cour recommande à SIG, dès la tarification 2025 :

- De déclarer à l'ECom ses pertes réseau effectives 2023 en utilisant la méthode par différence. Il s'agira ensuite de comptabiliser le montant de ces pertes dans les différences de couverture du réseau afin qu'il soit in fine restitué aux clients via une baisse des tarifs futurs ou une réduction de leur hausse ;
- De calculer l'impact du trop-perçu (en lui appliquant les taux d'intérêt prévus dans la directive 2/2019 de l'ECom) pour les tarifications 2021 à 2024 (coûts effectifs 2019 à 2022). Il s'agira ensuite de comptabiliser ce montant dans les différences de couverture du réseau afin qu'il soit in fine restitué aux clients via une baisse des tarifs futurs ou une réduction de leur hausse.

Livrables:

- Fichiers de comptabilité analytique des tarifs 2025 adressés à l'ECom (calcul des différences de couverture).

Avantages attendus :

- Respecter la législation fédérale et les directives de l'ECom ;
- Calculer correctement les différences de couverture à partir de 2023 ;
- Prendre en compte, dans les tarifs futurs du réseau (2025 à 2027), le trop-perçu des pertes des années 2019 à 2022 (coûts effectifs). Pour la période 2019 à 2021³⁰, cela représentait un montant total net d'environ 0,5 million F (hors WACC).

Recommandation 2: acceptée refusée

Position de SIG :

SIG accepte de déclarer les différences de calculs entre la méthode qu'elle a utilisée jusqu'à présent et celle préconisée par la Cour des comptes. L'entreprise communiquera ces différences pour les cinq dernières années (2019-2023) à la Cour des comptes, ainsi qu'au Département du Territoire de la République et canton de Genève, d'ici à fin août 2024, dans l'optique de la fixation des tarifs de l'électricité 2025.

En vertu de ce qui précède, SIG ajustera par ailleurs rétroactivement le différentiel entre l'ancien et le nouveau calcul des pertes réseaux à travers le FPPA réseau (Fonds de péréquation pluriannuelle, correspondant à une sorte de compte courant entre SIG et ses clients.es) pour les cinq dernières années (2019-2023).

²⁹ La priorité de cette recommandation est très élevée, car elle agit de manière très significative sur l'amélioration de la gouvernance et sur la réduction des risques.

³⁰ En date de l'audit, la différence relative à l'année 2022 n'était pas encore connue.

Recommandation n°3 :

Priorité : Très élevée³¹

Comptabiliser le trop-perçu pour les années 2008 à 2018

Pour les années 2008³² à 2018, la Cour recommande à SIG de calculer l'impact du trop-perçu (en lui appliquant les taux d'intérêt prévus dans la directive 2/2019 de l'EICoM). D'un point de vue purement juridique, la recommandation de constater et compenser ce trop-perçu dans les différences de couverture va au-delà du délai de cinq ans prévu par la directive 5/2022 de l'EICoM. La Cour recommande néanmoins à SIG de réaliser cette correction rétroactive, dès lors qu'elle est la résultante directe d'un manque de suivi de l'évolution des pertes réseau (voir le constat 1).

Livrables :

- Fichiers de comptabilité analytique des tarifs 2025 adressés à l'EICoM (calcul des différences de couverture).

Avantages attendus :

- Respecter la législation fédérale et les directives de l'EICoM ;
- Prendre en compte, dans les tarifs futurs du réseau (2025 à 2027), le trop-perçu des pertes des années 2008 à 2018 (coûts effectifs), soit un montant total net d'environ 21.5 millions F (hors WACC).

³¹ La priorité de cette recommandation est très élevée, car elle agit de manière très significative sur l'amélioration de la gouvernance et sur la réduction des risques.

³² Année au cours de laquelle l'écart entre les pertes par différence et les pertes déclarées par SIG à l'EICoM a augmenté de manière importante.

Recommandation 3: acceptée refusée

Position de SIG :

Les 21.5 MCHF d'écart entre la méthode préconisée par la Cour des comptes et celle appliquée par SIG, sur la période 2008-2018, peuvent paraître conséquents. Sans nier l'importance de ce montant, il convient de :

- le mettre en perspective du chiffre d'affaires de l'électricité sur cette période, soit environ 5 milliards de francs (dont 2 milliards au titre de la distribution électrique) ;
- rappeler que cet ajustement de méthode devrait générer, selon le calcul de la Cour des comptes, un écart d'environ 5.- CHF par an et par client.e (moyenne incluant tant les particuliers que les entreprises), ce qui signifie que l'impact tarifaire sera donc relativement mineur ;
- souligner enfin que, malgré cette appréciation différente de la méthode de calcul des pertes réseaux, celles-ci restent, en comparaison, bien au-dessous de la moyenne nationale de 7%. Il en est de même, plus globalement, des tarifs SIG qui, grâce à une gestion responsable, notamment en termes d'approvisionnement énergétique, se situent parmi les plus bas de Suisse (2^e canton le moins cher pour les clients.es du segment des particuliers).

SIG rappelle enfin qu'elle engage environ 20 MCHF par an dans le programme d'économies d'énergies éco21, sans répercuter cette charge dans les tarifs électricité. De plus, les clients.es qui s'engagent dans ce programme économisent près de 43 MCHF/an de facturation.

Nonobstant ce qui précède, et bien que, selon la directive de l'ECom ou plus généralement en droit suisse, seuls les cinq derniers exercices devraient faire l'objet d'un ajustement dans le calcul des tarifs, SIG accepte de corriger également les années 2008-2018, afin d'assumer pleinement sa responsabilité de service public.

En revanche, selon SIG, l'ajustement du FPPA Réseau entraîne mécaniquement celui du FPPA Énergie, le coût total de l'électricité demeurant quant à lui inchangé. D'ici à la prochaine révision tarifaire, SIG soumettra ce modèle à l'ECom pour valider ou invalider sa méthode. Elle communiquera à la Cour des comptes et au Département du Territoire le résultat de ses échanges avec l'ECom sur cette méthodologie.

Contre-observation de la Cour :

L'ajustement du FPPA Réseau n'entraîne pas mécaniquement celui du FPPA Énergie. En effet, selon le secrétariat technique de l'ECom « la réduction des pertes de réseau effectives (calcul des différences de couverture) n'engendre aucune augmentation des coûts de l'énergie pour l'approvisionnement de base (fichier de comptabilité analytique, formulaire 5.1) mais réduit par contre le coût des pertes de réseau à imputer aux coûts du réseau (fichier de comptabilité analytique, formulaire 3.2) » (voir l'annexe 1).

6. Degré de priorité des recommandations

Le degré de priorité de mise en œuvre des recommandations permet de hiérarchiser les recommandations de la Cour par priorité et de mettre en avant de façon explicite ce qui est important.

La Cour a fixé quatre degrés de priorité :

- Très élevé
- Élevé
- Moyen
- Faible

Cette hiérarchisation est réalisée en fonction de six critères, mobilisés en fonction des objectifs de la mission :

- Favoriser l'atteinte de l'objectif de la politique publique ;
- Amélioration des prestations délivrées ;
- Amélioration de la performance des processus ;
- Amélioration de la gouvernance ;
- Risques à couvrir ;
- Maîtrise des coûts.

Les critères utilisés dans le cadre de la présente mission sont détaillés dans la synthèse au chapitre « *tableau récapitulatif des recommandations* ».

7. Remerciements

La Cour remercie l'ensemble des collaborateurs-trices de SIG qui lui ont consacré du temps. Elle remercie également les représentants de l'ECom avec lesquels elle s'est entretenue.

L'examen ciblé a été terminé en juin 2023. Un projet de rapport complet a été transmis à SIG le 28 juin 2023, pour observations. À la suite d'un échange avec la direction de SIG au cours du mois de juillet 2023, une deuxième version amendée à la marge du projet de rapport lui a été communiquée le 29 septembre 2023. Le 20 octobre 2023, SIG a fourni à la Cour des commentaires écrits concernant cette deuxième version. Sur cette base, et après la réponse de l'ECom à la requête d'entraide administrative déposée par la Cour en novembre 2023 (voir le chapitre 2 ci-dessus), la Cour a révisé à la marge son rapport qui a été soumis à SIG le 11 janvier 2024. Les observations de l'audit ont été dûment reproduites dans le rapport.

La synthèse a été rédigée après réception des observations de l'audit.

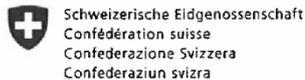
Genève, le 13 février 2024

Frédéric VARONE
Magistrat suppléant

Sophie FORSTER CARBONNIER
Présidente

8. Annexe

Annexe 1 : Requête d'entraide administrative – prise de position du secrétariat technique de l'EICom du 11 décembre 2023.



Commission fédérale de l'électricité EICom
Secrétariat technique

3003 Berne POST CH AG
EICom; rex

Courrier A-Prioritaire (Courrier A)
République et canton de Genève
Cour des comptes
à l'attention de Mme Sophie Forster Carbonnier
et M. Frédéric Varone
Route de Chêne 54
1208 Genève

Référence : EICom-044-6/1/3
Berne, le 11 décembre 2023

044-00006 Requête d'entraide administrative – prise de position du Secrétariat technique de l'EICom

Madame la Présidente, Monsieur,

Par courrier transmis par voie électronique du 10 novembre dernier (pièce 1), la Cour des comptes de la République et canton de Genève (Cdc) a déposé auprès de la Commission fédérale de l'électricité (EICom) une requête d'entraide administrative fondée sur l'article 44, alinéa 2 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. ; RS 101). Le Secrétariat technique de l'EICom (ST EICom) y a donné suite par courrier du 14 novembre dernier (pièce 2) tout en précisant son rôle.

La Cdc a transmis son projet de rapport (1), son projet de rapport avec les commentaires des SIG (2), et son projet de rapport avec les commentaires des SIG ainsi que les extraits de l'avis de droit et de l'expertise externe fournies par les SIG dans leur courrier à la Cour des comptes (3) par courriel du 16 novembre dernier (pièce 3) pour appréciation par le ST EICom.

1. Remarque préalable

A titre préalable, nous tenons à préciser que le ST EICom ne se prononcera pas sur des argumentaires relevant de la législation genevoise. De même, il ne se prononcera pas non plus sur des questions de compétences des autorités cantonales genevoises. Il appartient en effet aux autorités cantonales concernées de connaître dans quelle mesure elles sont ou non compétentes et comment elles doivent appliquer la législation de leur canton. Il ne revient donc pas au ST EICom de se déterminer sur ces questions.

Commission fédérale de l'électricité EICom
Christoffelgasse 5, 3003 Berne
Tél. +41 58 462 58 33, Fax +41 58 462 02 22
info@elcom.admin.ch
www.elcom.admin.ch

EICom-D-09B33401/55

Référence : ECom-044-6/1/3

Comme annoncé dans son courrier du 14 novembre dernier (pièce 2), le rôle du ST ECom se limite donc à fournir des renseignements d'ordre généraux sur la manière de traiter les pertes de réseau au regard de la législation fédérale sur l'approvisionnement en électricité. Le ST ECom peut ainsi porter une appréciation sur le projet de rapport de la Cdc, mais il ne transmettra pas de données concernant les Services industriels de Genève (SIG).

2. Appréciation du ST ECom

Après avoir pris connaissance du projet de rapport de la Cdc ainsi que de la prise de position des SIG du 20 octobre 2023 y relative, le ST ECom conclut :

1. que la méthode d'analyse des pertes de réseau des SIG appliquée par la Cdc et décrite dans son projet de rapport correspond à celle préconisée par l'ECom, notamment dans son Guide d'utilisation du fichier de comptabilité analytique des tarifs¹ ;
2. que, selon l'ECom, les pertes de réseau annuelles doivent être calculées sur la base de données effectives et non pas sur la base d'un taux de perte estimé (cf. Guide d'utilisation du fichier de Comptabilité analytique des tarifs 2024, ch. 1.2.2, p. 10 ; contra prise de position des SIG du 20 octobre 2023, p. 6, point C, ch. 1, let. b) ;
3. que la réduction des pertes de réseau effectives (calcul des différences de couverture) n'engendre aucune augmentation des coûts de l'énergie pour l'approvisionnement de base (fichier de comptabilité analytique, formulaire 5.1), mais réduit par contre le coût des pertes de réseau à imputer aux coûts du réseau (fichier de comptabilité analytique, formulaire 3.2).

Par conséquent, le ST ECom considère que le projet de rapport de la Cdc tel qu'il lui a été transmis n'est pas à remettre en cause au regard de la pratique de l'ECom.

En vous souhaitant bonne réception, nous vous prions de croire, Madame la Présidente, Monsieur, à l'assurance de nos salutations distinguées.

Commission fédérale de l'électricité ECom


Urs Meister
Directeur


Markus Bill
Chef suppléant Section Prix et tarifs

¹ Guide d'utilisation du fichier de comptabilité analytique des tarifs 2024, disponible sous : Commission fédérale de l'électricité ECom > Thèmes > Prix de l'électricité EDES – Système de livraison de données ECom > Matériel comptabilité analytique.



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