

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

Madame Karine BRUCHEZ
Présidente de l'Association des
communes genevoises (ACG)

PAR COURRIEL

Genève, le 27 juin 2025

Transition énergétique appliquée aux bâtiments des communes

Madame la Présidente,

La transition énergétique joue un rôle fondamental dans l'atteinte des objectifs climatiques du Canton. Consciente des défis qu'elle représente pour les administrations publiques et les entités de droit public, notamment en matière d'exemplarité, la Cour des comptes s'intéresse fortement à cette thématique depuis plusieurs années. En 2021 et 2023, elle a réalisé deux missions sur ce sujet d'abord sur les programmes liés aux bâtiments de l'État de Genève (rapport n°169) et ensuite sur ceux liés aux établissements publics autonomes (rapport n°179). L'objectif de ces missions était de s'assurer qu'une gestion adéquate des projets de transition énergétique était mise en œuvre au sein des entités concernées.

Au début de cette année, la Cour a décidé de s'intéresser à la manière dont la transition énergétique appliquée aux bâtiments était mise en œuvre par les communes du canton. Souhaitant aborder ce sujet de manière concrète au travers d'une « étude de cas », elle a examiné la démarche mise en œuvre par la Ville de Lancy (rapport n°197 publié ce jour). Notre choix est d'abord lié au fait que Lancy est la troisième plus grande commune du canton en termes d'habitants et qu'elle détient un parc immobilier important. Il s'explique également par le fait que la Ville de Lancy a pris des engagements forts en matière de protection du climat, notamment en se dotant de son propre plan climat et en obtenant le label Cité de l'énergie Gold. Nous pensons que cette volonté d'exemplarité constitue une opportunité pour la Cour d'identifier de bonnes pratiques qui pourraient être utiles aux autres communes genevoises. La Fondation communale immobilière de Lancy (FCIL), créée par le Conseil municipal de la Ville de Lancy et détentrice d'un parc immobilier de près de 700 logements, a également été intégrée au périmètre de la mission.

L'objet de ce courrier est de partager avec vous et, plus largement par votre intermédiaire avec l'ensemble des communes genevoises, les constats et recommandations qui ressortent de la mission réalisée par la Cour à Lancy. Selon nous, ces enseignements sont de nature à constituer les lignes directrices des plans d'action et des mesures qui devraient permettre aux communes de mener à bien leur programme de transition énergétique.

Notre mission a identifié trois facteurs clés de succès que nous présentons dans ce courrier :

- Les communes doivent intégrer dans leur programme l'ensemble des bâtiments dont elles sont propriétaires, y compris ceux gérés par des fondations communales.
- Elles doivent s'assurer que l'ensemble de la démarche de transition énergétique est cohérent, notamment pour ce qui concerne les objectifs fixés, les actions prévues et les moyens mis à disposition.
- Les programmes de transition énergétique doivent être gérés en « mode projet », tant lors de la phase de « stratégie et gouvernance », que lors de la « planification et mise en œuvre » et lors du « pilotage ».

Prise en compte des bâtiments détenus par des fondations communales

Un projet de transition énergétique doit, par essence, concerner l'ensemble des bâtiments dont la commune est propriétaire. Or, certaines communes ont créé des fondations dans le but de gérer ou de développer, par exemple, des logements d'utilité publique ou des structures pour personnes âgées. La création de ces fondations peut s'accompagner d'un transfert d'actif (bâtiments) de la commune vers la fondation. Par ailleurs, dans le cadre de leur mission, les fondations sont parfois amenées à acquérir ou construire des bâtiments. Selon les estimations de la Cour, près de 70 % des communes genevoises ont créé une ou plusieurs fondations susceptibles de détenir un parc immobilier important.

Pour garantir la cohérence de leur démarche, les communes concernées doivent inclure ces bâtiments dans leur stratégie de transition énergétique. Il convient également de développer des synergies entre la commune et ces entités. Comme ces dernières disposent généralement de ressources limitées, elles gagneraient à pouvoir s'appuyer notamment sur les compétences des services de l'énergie de la commune. Les relations et éventuelles mutualisations de ressources entre la commune et les fondations pourraient être formalisées dans une convention.

Veiller à la cohérence de la démarche de transition énergétique

Définir des objectifs de transition énergétique, et particulièrement leurs cibles, peut s'avérer être une tâche ardue. Il convient effectivement de concrétiser des intentions politiques souvent très ambitieuses et de tenir compte d'exigences à tous les niveaux (cantonales, nationales, normes, labels, etc.) et à long terme (jusqu'en 2050). La commune doit alors pouvoir démontrer que ses objectifs de transition énergétique répondent aux exigences de toutes les parties prenantes. Elle peut le faire notamment au travers d'analyses de « conformité », par exemple en démontrant qu'une valeur cible à atteindre en 2030 permettra effectivement d'atteindre l'objectif de réduction d'émissions de gaz à effet de serre requis par le plan cantonal directeur de l'énergie.

Les objectifs que la commune se fixe doivent également être cohérents d'un point de vue opérationnel. Ils doivent aussi être réalistes. C'est de la responsabilité du service compétent d'informer les autorités communales s'il apparaît qu'il existe une discripance entre les intentions politiques et ce qu'il est réellement possible de réaliser avec les moyens mis à disposition. Il reviendra alors aux autorités communales de prendre les décisions nécessaires (par exemple identifier de nouvelles solutions, analyser l'efficacité de l'organisation et les moyens nécessaires, revoir les objectifs ou les échéances). Il convient de souligner que d'autres facteurs affectant la mise en œuvre de la transition énergétique existent et que la commune n'a pas ou peu d'influence sur ceux-ci, comme par exemple l'indisponibilité de certaines matières premières ou des retards dans la mise en service des réseaux thermiques structurants. Ces risques doivent être identifiés et suivis (voir ci-dessous « pilotage et amélioration continue »).

Il est également important que la commune actualise régulièrement sa stratégie de transition énergétique et son plan d'action pour tenir compte des évolutions dans les exigences légales, qui dans ce domaine peuvent être nombreuses et fréquentes.

Gérer la transition énergétique en mode projet

La transition énergétique présente toutes les caractéristiques d'un projet (i.e. des objectifs, une temporalité, un budget, des ressources humaines, etc.). Pour structurer efficacement leur démarche, les communes doivent donc recourir à une méthodologie de gestion de projet.

Stratégie et gouvernance

En premier lieu, la commune doit définir ses objectifs de transition énergétique. Une volonté politique forte est un facteur clé de succès indéniable. En raison des budgets de rénovation souvent très élevés, la commune doit anticiper ses demandes de crédits et élaborer un plan de financement pluriannuel. Il s'agit également d'identifier et activer (suffisamment tôt) les sources de financement externes. Ces aspects stratégiques sont couramment formalisés dans le cadre d'une stratégie énergétique.

Ensuite, étant donné son caractère transversal, le projet de transition énergétique requiert une répartition claire des rôles et responsabilités. Selon l'ampleur du projet, une gouvernance spécifique doit être mise en place. La commune doit alors nommer un chef du projet pour l'ensemble du projet de transition énergétique et mettre en place un comité de pilotage et un comité opérationnel. Elle doit également procéder à une analyse des besoins requis, notamment en ressources humaines.

Planification et mise en œuvre

Une fois les objectifs de transition énergétique adoptés, il est important que la commune prépare une planification détaillée des travaux. Celle-ci doit présenter notamment les types de travaux prévus et les bâtiments concernés, les coûts engendrés et les délais pour réaliser les travaux. La planification est une étape cruciale, car elle doit permettre à la commune de démontrer sa capacité à atteindre les objectifs. Il peut s'avérer utile de « tester » différents scénarios pour mettre en évidence leur impact, par exemple, sur l'IDC ou les émissions de gaz à effet de serre de chaque bâtiment.

La commune devra en outre prêter une attention particulière à la qualité des données qu'elle détient sur son parc immobilier. Une planification efficace et pertinente n'est possible qu'avec des données exhaustives et fiables. Un travail de récolte et de mise à jour des données peut donc s'avérer indispensable avant de se lancer dans l'exercice de planification.

Pilotage et amélioration continue

Après que la commune aura défini ses objectifs en matière de transition énergétique et planifié les travaux pour y parvenir, il restera encore la question du suivi du projet. Il est important que la commune évalue régulièrement l'état d'avancement de son projet de transition énergétique. Pour ce faire, il lui faut définir et mesurer des indicateurs clés de performance. Ceux-ci doivent retranscrire les avancées ou retards vis-à-vis des objectifs stratégiques, mais également par rapport à la planification initiale et au budget. Ces « reportings » doivent être conçus pour pouvoir apporter une information utile à l'ensemble des parties prenantes. La commune doit ensuite veiller à mettre en place des processus qui permettent de revoir et d'analyser périodiquement ces informations pour prendre des décisions d'ajustement ou procéder à des arbitrages lorsque nécessaire.

Compte tenu des enjeux financiers importants et des nombreuses contraintes (internes et externes), les communes gagneraient à identifier, suivre et gérer les risques pouvant menacer la mise en œuvre de leur programme de transition énergétique¹.

Nous nous tenons bien évidemment à disposition pour échanger avec votre association ou les communes intéressées sur le contenu de notre rapport ou plus généralement sur la thématique de la transition énergétique.

Nous vous informons que cette lettre sera publiée sur le site internet de la Cour conjointement à notre rapport d'audit n°197 relatif à la transition énergétique appliquée aux bâtiments de la Ville de Lancy et de la Fondation communale immobilière de Lancy.

Nous vous prions de croire, Madame la Présidente, à nos sentiments respectueux.

Pour la Cour des comptes

Pierre Henri PINGEON, président

Sophie FORSTER CARBONNIER, magistrate

¹ Le rapport n°197 présente les enjeux et risques principaux d'un projet de transition énergétique (voir chapitre 3.1.1)