

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

Genève, le 25 juin 2018

Attribution des marchés publics – Petite poubelle verte

Monsieur,

Vous avez fait part à la Cour des comptes de vos préoccupations quant à l'attribution des marchés publics pour le projet de la « petite poubelle verte » mené par le service de géologie, sols et déchets (GESDEC) de la direction générale de l'environnement au sein du département du territoire (DT) de l'État de Genève.

À chaque communication citoyenne, la Cour des comptes procède à un examen de la situation avant une éventuelle entrée en matière pouvant conduire à un rapport public.

Il en ressort ce qui suit.

1) Le projet de la « petite poubelle verte »

Stratégie cantonale en matière de recyclage

Dans le cadre du plan de gestion des déchets du canton de Genève (PGD) 2014-2017, il a été défini que le recyclage, notamment celui des déchets urbains des entreprises et des ménages, devait être un des axes environnementaux principaux. En ce sens, le PGD précise qu'« *au niveau des ménages, l'accent sera mis sur la collecte des déchets organiques¹. En effet, l'enjeu est doublement important. Il s'agit d'une part d'augmenter le taux de recyclage des déchets organiques par un travail de collaboration avec les communes, les régies, les propriétaires d'immeuble et les récupérateurs. D'autre part, une réflexion sur le mode de collecte des déchets organiques doit être engagée. En effet, les sacs en plastique verts utilisés actuellement par les ménages pour la collecte de ces derniers entraînent des problèmes en fin d'exutoire, car les installations de traitement ne peuvent pas éliminer l'ensemble de ces sacs. De nombreux résidus de sacs plastiques subsistent, polluent et diminuent la qualité du compost. Ces résidus se retrouvent ensuite dans les champs lors de l'épandage du compost. Les incidences de ceux-ci ne sont pas encore connues. Ainsi, le principe de précaution conduit à*

¹ L'analyse de la composition des déchets ménagers menée en 2011 a permis de démontrer que le potentiel de valorisation des déchets organiques est encore élevé. En effet, 33% de la poubelle genevoise est encore constituée de déchets de cuisine.

impliquer les habitants afin de mettre en place une collecte sans sacs plastiques ou avec des sacs biodégradables ».

Le GESDEC a ainsi initié, dès 2014, des discussions avec les communes afin d'identifier des solutions visant à augmenter la quantité de déchets organiques à récupérer. L'objectif était de réduire la quantité de déchets incinérables produits sur le territoire cantonal en vue d'atteindre l'objectif de 50% de taux de recyclage.

Un groupe de travail a été constitué regroupant le GESDEC et les communes. Dans le cadre de cette initiative, il a été décidé de mener un essai pilote, avec quelques communes volontaires, pour tester un système de bacs aérés et de sacs compostables afin de récolter les déchets de cuisine.

Cet essai pilote a été mené auprès de 7'000 ménages entre les mois de mai et d'août 2015. La population concernée a accueilli très favorablement le principe mais a fait remarquer que :

- les sacs compostables ne devaient pas coûter trop cher ;
- la poubelle proposée était bien mais ne s'intégrait pas dans le compartiment correspondant sous l'évier.

Développement de la « petite poubelle verte »

À la suite de cet essai pilote, l'État a pris la décision de faire fabriquer une poubelle spécifique.

Ainsi, profitant, en septembre 2015, d'un report de crédit devant être utilisé avant fin 2015, la direction générale de l'environnement a décidé d'octroyer une partie de ce montant à la fabrication d'une poubelle pouvant répondre aux besoins exprimés par la population pour le recyclage des déchets de cuisine. En effet, ce type de poubelle n'existant pas sur le marché, seul un développement spécifique était envisageable. Il était nécessaire de disposer d'une poubelle ayant des dimensions compatibles avec l'espace à disposition dans la cuisine, sous l'évier.

La DGE a décidé d'initier rapidement un appel d'offres pour la réalisation d'un moule correspondant à la poubelle voulue et pour la fabrication de 100'000 premières poubelles. L'appel d'offres a été fait sur invitation auprès de trois entreprises spécialisées dans ce domaine.

La société sélectionnée a de ce fait réalisé :

- le moule permettant la fabrication de la « petite poubelle verte », telle que définie par le GESDEC, pour un montant de 130'842 F HT ;
- la fabrication de 82'223 unités de petites poubelles vertes pour un montant de 180'000 F HT.

En complément de ces petites poubelles vertes, le GESDEC a également acquis auprès de cette même société 100'000 rouleaux de sacs compostables pour un montant de 146'000 F HT. Ces rouleaux de sacs compostables ne faisaient pas partie de l'appel d'offres initial.

Lancement de la « petite poubelle verte »

Le lancement de la « petite poubelle verte » a eu lieu au mois de juin 2016 et a fait l'objet d'une conférence de presse. La distribution des kits de tri (poubelle aérée et sacs compostables) a démarré en septembre de la même année.

Face à l'engouement de la population, la production de kits de tri a dû être réajustée en permanence. Des commandes complémentaires ont été réalisées entre le mois de juillet 2016 et le mois de mai 2017 :

- 85'000 petites poubelles vertes pour un montant de 253'130 F HT ;
- 85'000 rouleaux de sacs compostables pour un montant de 133'050 F HT.

Ces commandes supplémentaires ont été financées par le fonds cantonal de gestion des déchets (FCGD).

Protection de la propriété intellectuelle

Afin de protéger les intérêts de l'État, le GESDEC a effectué une démarche de dépôt de marque et de design auprès des organismes habilités. L'objectif était de protéger la propriété intellectuelle relative au développement de cette poubelle. Ainsi,

- La marque et le logo de la « P'tite poubelle verte » ont été déposés en Suisse le 20 décembre 2017 et dans l'Union européenne le 31 mai 2018, avec un effet rétroactif au 20 décembre 2017.
- Le design de la poubelle (protection de l'apparence du produit) a été déposé dans l'Union européenne le 12 janvier 2018. Le design n'a pas pu être déposé en Suisse, car le produit avait déjà été diffusé sur ce territoire (septembre 2016).

2) Appréciation de la Cour des comptes

Définition du marché dans le cas du développement d'un produit

L'acquisition faite par l'État d'un moule pour la fabrication des petites poubelles vertes s'apparente en matière comptable à une immobilisation corporelle. En effet, selon le manuel comptable de l'État et la norme comptable IPSAS 17, « Une immobilisation corporelle est reconnue à l'actif si, et seulement si, il est probable que les avantages économiques futurs ou le potentiel de service associé à l'actif iront à l'entité/État et que la juste valeur ou le coût de cet actif peut être évalué de façon fiable ». Ce moule de fabrication des petites poubelles vertes dispose d'un potentiel de service au regard de l'objectif de l'État en termes de recyclage des déchets organiques.

De ce fait, au vu de son montant cette acquisition aurait dû faire l'objet d'un financement dans le cadre d'un crédit de renouvellement² (art. 39 LGAF). Le marché ainsi passé aurait dû distinguer l'achat du moule de celui des poubelles. Se pose alors également la problématique de la protection intellectuelle de cet « actif ».

Protection de la propriété intellectuelle

Au vu de l'intérêt grandissant pour le développement de la « petite poubelle verte », le GESDEC, souhaitant protéger les intérêts de l'État, a déposé auprès des organismes habilités une demande de protection de la propriété intellectuelle de cette poubelle.

Cela a consisté à la fois à déposer la marque « la petite poubelle verte » ainsi que les éléments constitutifs de la conception du moule (le design).

La démarche ayant été initiée tardivement, l'État n'a pas pu protéger le « design » de cette poubelle en Suisse étant donné son utilisation sur le territoire antérieure à la date du dépôt.

Fabrication et achat des « petites poubelles vertes »

Comme exposé ci-avant, la DGE a décidé d'initier rapidement un appel d'offres pour la réalisation d'un moule et la fabrication des poubelles vertes afin de profiter d'un report de crédit devant être utilisé avant fin 2015.

Considérant que la fabrication des poubelles était difficilement dissociable de la conception du moule, la DGE a passé commande du moule et des poubelles à la même société.

L'État a ainsi acquis sur base d'un marché passé en procédure sur invitation pour plus de 433'000 F HT de poubelles au total, 82'223 poubelles initialement pour un montant de 180'000 F HT puis 85'000 dans un deuxième temps pour un montant de 253'130 F HT. Ces dépassements ont été constatés au fur et à mesure de l'avancement du projet. Cependant, cette manière de procéder n'est pas conforme au droit des marchés publics, étant précisé que la situation n'entraîne pas dans le cadre des exceptions prévues par l'art. 15 du règlement sur la passation des marchés publics (RMP).

Même si la DGE, pour des raisons budgétaires, a opéré de la sorte afin d'avoir l'opportunité de bénéficier des fonds disponibles et de lancer ce projet dès 2016, cette pratique contrevient aux règles sur les marchés publics. A contrario, sans l'utilisation rapide du crédit reporté, ce qui n'aurait pas été possible dans le cadre d'une procédure ouverte nécessitant en moyenne un délai d'environ quatre mois, le projet n'aurait pas pu être lancé dès 2016.

² Le crédit de renouvellement 2015-2019 du département pour la politique F « Environnement » est doté de 34.2 millions.

Achat de sacs compostables

Lors du lancement de la poubelle verte, le GESDEC a également dû fournir les sacs nécessaires à la collecte des déchets de cuisine. Le choix s'est porté sur des sacs compostables. Ainsi, une commande de 100'000 rouleaux de sacs compostables a été passée, de gré à gré, à la société qui a réalisé le moule et fabriqué les poubelles. Le montant de cet achat s'est élevé à 146'000 F HT.

De plus, afin de répondre à la demande croissante des communes, un nouvel achat de 85'000 rouleaux de sacs compostables a été fait auprès de la même société. Le montant de cet achat s'est élevé à 133'050 F HT.

Ainsi, le montant total de sacs de rouleaux compostables achetés par l'État s'élève à 279'050 F HT.

Selon la réglementation, ce montant est supérieur au seuil de 100'000 F applicables aux attributions de gré à gré pour les marchés de fournitures. Aussi, l'État aurait dû réaliser cet achat en procédure ouverte, et cela dès la première commande de sacs.

Cette manière de procéder n'est donc pas conforme au droit des marchés publics, étant précisé que la situation n'entraîne pas dans le cadre des exceptions prévues par l'art. 15 du règlement sur la passation des marchés publics (RMP).

Recommandations de la Cour

En conséquence et dans le cadre de cet examen sommaire, la Cour des comptes a adressé trois recommandations au GESDEC.

En premier lieu, la Cour a recommandé à la DGE de déterminer la nature d'un achat (charge ou actif) avant son acquisition afin de respecter la législation sur la gestion administrative et financière de l'État, ainsi que de se conformer au respect des dispositions légales applicables en matière de marchés publics. Une implication systématique du service juridique devrait être envisagée lors de ce type d'achat.

En second lieu, la Cour a également recommandé au GESDEC une formalisation de sa stratégie quant aux aspects commerciaux liés à l'utilisation du moule de fabrication et à la protection tant du design que de la marque de la petite poubelle verte. Actuellement, la protection est partielle et le GESDEC doit prendre position sur ses options, soit :

- vendre le moule et laisser au secteur privé la possibilité de produire cette poubelle ;
- garder les droits de production et contrôler la fabrication de ce type de poubelle et l'utilisation du moule.

En troisième lieu, la Cour a recommandé au secrétariat général du département de proposer, en collège des secrétaires généraux, qu'une réflexion soit menée afin de définir la stratégie de l'État en matière de propriété intellectuelle et d'en préciser les modalités de mise en œuvre, d'un point de vue comptable, de marchés publics et de droits immatériels. Une première approche pourrait être une prise de contact, via la Direction générale du développement économique, de la recherche et de l'innovation (DGDERI), auprès de l'UNITEC/UNIGE qui dispose d'un savoir-faire en matière de licences et de transferts de technologie.

À l'égard de ces recommandations, la DGE a pris position comme suit :

« En premier lieu, le département n'a pas de remarque particulière à formuler quant à l'analyse de la Cour des comptes.

Il précise que l'engouement de la population pour les kits de tri a été sous-évalué au départ, ce qui a mené à plusieurs nouvelles commandes et malheureusement involontairement à la mauvaise application de la législation sur les marchés publics.

En ce qui concerne les recommandations de la Cour, la DGE en prend bonne note et améliorera ses processus pour le futur.

Par ailleurs, le GESDEC a décidé de garder le moule et de réaliser un appel d'offres pour sa mise à disposition auprès d'une entreprise spécialisée dans le domaine.

Enfin, le secrétariat général du département transmettra au collège des secrétaires généraux la proposition de la Cour concernant une réflexion sur la stratégie de l'Etat de Genève en matière de propriété intellectuelle. »

En conclusion et considérant la position favorable de la DGE eu égard aux recommandations formulées, la Cour estime qu'un audit de sa part sur ce sujet n'apporterait pas de valeur ajoutée supplémentaire à celle du présent examen sommaire. Toutefois, au vu de l'intérêt public du présent dossier, une copie anonymisée sera publiée sur le site internet de la Cour des comptes.

En vous remerciant d'avoir pris contact avec la Cour, nous vous prions de croire, Monsieur, à l'expression de nos sentiments distingués.

Pour la Cour des comptes

Stanislas ZUIN, président

Isabelle TERRIER, magistrate

Copie anonymisée :

M. Christian GOUMAZ, Secrétaire général du département du territoire