

COUR DES COMPTES
Rue du XXXI-Décembre 8
Case postale 3159
1211 Genève 3
Tél.: +41 (0)22 388 77 90
Fax: +41 (0)22 388 77 99
Internet: www.ge.ch/cdc

Genève, le 28 décembre 2012

Abandon du projet de centrale chaleur force (CCF)

Madame, Monsieur,

A la suite de votre communication du 6 mai 2012, complétée par le courrier de XXXXX du 27 juin 2012, nous avons mené une analyse préliminaire en procédant à différentes investigations et auditions. Arrivés au terme de celles-ci, nous sommes en mesure de nous déterminer comme suit.

1. Le contexte de fait général

- a. La politique cantonale de l'énergie de l'Etat de Genève s'appuie sur deux volets :
 - un volet stratégique, établi par le Conseil d'Etat conformément à l'art. 10 de la loi cantonale sur l'énergie (LEn – L 2 30), et formalisé sous la forme de la *Conception générale de l'énergie (CGE)*, soumise à l'approbation du Grand Conseil ;
 - un volet opérationnel, le *Plan directeur cantonal de l'énergie (PDE)*, élaboré par le département en charge de l'énergie conformément à l'art. 12 du règlement d'application de la loi sur l'énergie (REn – L 2 30.01), et soumis à l'approbation du Conseil d'Etat.
- b. Le dernier PDE établi de la sorte couvrait la période quadriennale 2005 - 2009. Parmi les actions à promouvoir au titre des mesures *d'amélioration de l'efficacité des filières énergétiques existantes*, il retenait le couplage chaleur force, ainsi que les centrales à gaz à cycle combiné associées à des réseaux thermiques.
- c. Sur la base des orientations du PDE, il incombe alors aux SIG de proposer un plan directeur des énergies de réseau (cf. art. 7 al. 3 LEn). Dans celui annexé au PDE 2005 – 2009, les SIG firent figurer un projet de centrale à gaz à cycle combiné avec cogénération, développé dès 2004 et dont l'implantation était envisagée sur leurs terrains du Lignon. Ce projet de CCF s'inscrivait dans l'objectif d'augmenter significativement la production propre des SIG en énergie électrique et thermique.
- d. Par décision du 10 septembre 2008, le CE approuva le principe de l'implantation à Genève de cette centrale chaleur force, tout en l'assortissant de conditions : priorité donnée à la valorisation de la chaleur, extension du réseau de chauffage à distance,



compensation des émissions de CO₂, respect des normes environnementales¹. L'issue de la procédure d'autorisation de construire était réservée.

- e. Les SIG déposèrent par conséquent une demande préalable d'autorisation de construire. Dans le cadre de l'instruction de cette demande, la commune de Vernier délivra initialement un préavis favorable en décembre 2008. La commune informa toutefois le DCTI en juillet 2009 qu'elle revenait sur ce préavis, et qu'elle s'opposerait dorénavant au projet. Ce revirement, ainsi que la proximité des élections cantonales, amenèrent le DCTI à annoncer, en août 2009, qu'il « gelait » la procédure d'autorisation de construire.
- f. Pour la période quadriennale 2010 – 2013, les objectifs cantonaux en matière de politique énergétique n'ont pas fait l'objet d'un nouveau plan directeur, mais ont été insérés dans le programme de législature du CE, présenté en décembre 2009. En ce qui concerne le projet de CCF des SIG, l'objectif était énoncé comme suit : « *Réexaminer l'opportunité de la construction d'une centrale à gaz à Vernier dans le cadre d'une politique énergétique durable* ». Dans l'attente de ce réexamen, l'instruction de la demande d'autorisation resta en veilleuse.
- g. Il convient de souligner que le dossier avait pris une tournure politisée dès juin 2008, avec le dépôt d'une proposition de motion radicale « pour un approvisionnement électrique propre et sûr », préconisant en particulier d'envisager l'abandon du projet de centrale à gaz (M 1831). Cette motion fut suivie par une proposition de résolution des Verts « pour un moratoire en matière de centrale à gaz », déposée en septembre 2008 (R 569). Ces objets parlementaires furent tous deux renvoyés à la Commission de l'énergie et des SIG.
- h. De janvier à août 2010, cette dernière consacra 12 séances à ces 2 objets. Constatant qu'il existait un grand besoin d'information parmi ses membres, la commission procéda à de nombreuses auditions, consacrées aussi bien aux prévisions relatives aux besoins futurs en électricité, aux potentialités des différents types d'énergies renouvelables, qu'au projet concret de grande centrale chaleur-force des SIG. Au terme de ses travaux, la majorité de la commission refusa l'entrée en matière tant sur la M 1831 que sur la R 569, affirmant par là son soutien au projet de CCF. Le rapport de commission du 15 septembre 2010² - très fouillé et documenté - rappelait toutefois que ce soutien était lié au respect d'un certain nombre de mesures d'accompagnement, expressément énumérées dans la conclusion du rapport de majorité.
- i. C'est une fois connue la position de la Commission de l'énergie et des SIG que Madame Isabel Rochat, conseillère d'Etat en charge du département de la sécurité, de la police et de l'environnement (DSPE), auquel le Service de l'énergie avait été rattaché dès fin 2009, soumit à nouveau le dossier de la CCF au CE. Suivant les recommandations du département, celui-ci rendit une nouvelle décision le 10 novembre 2010 : il y confirmait le principe de la construction de la CCF, mais demandait un réexamen du site d'implantation, en collaboration avec les communes concernées, et limitait à 20 ans la durée initiale d'exploitation de la centrale. Simultanément, il déclarait prioritaires les programmes d'économie d'énergie, le développement des énergies renouvelables, ainsi

¹ Extrait du procès-verbal de la séance du Conseil d'Etat du 10 septembre 2008.

² Rapport de majorité M 1831-A et R 569-A, accompagné de 3 rapports de minorité.



que l'amélioration de l'efficacité des infrastructures³. cette décision était conforme aux propositions du DSPE visant à ne pas abandonner le projet de CCF, mais uniquement à en revoir la localisation, compte tenu de l'opposition de la commune de Vernier.

- j. L'extrait de procès-verbal du CE du 10 novembre 2010 ne se prononce pas sur la suite à donner à la procédure d'autorisation de construire restée en attente, ni sur les incidences éventuelles des modifications de la loi sur l'énergie et de son règlement d'application entrées en vigueur au mois d'août 2010. Selon Mme Isabel RoCHAT, il était important de remonter le dossier au CE avec des propositions permettant de débloquent la situation suite à l'opposition de la commune de Vernier, et d'éviter ainsi que le projet de CCF ne soit purement et simplement abandonné. Cette position fut donc validée par la décision du CE du 10 novembre 2010.
- k. De son côté, le Grand Conseil ne traita le rapport de sa Commission de l'énergie et des SIG que lors de sa séance du 10 juin 2011. A l'issue d'un débat confirmant l'existence de positions très contrastées sur la question, le législatif cantonal rejeta à une nette majorité la R 569, mais vota le renvoi en commission de la M 1831. Celle-ci sera toutefois retirée par ses auteurs lors de la séance du Grand Conseil du 1^{er} décembre 2011.
- l. La décision du législatif permettant de relancer le dossier, une délégation composée des conseillères et conseiller d'Etat Michèle Künzler, Isabel RoCHAT et Mark Müller fut constituée. Elle chargea un groupe de travail d'étudier et d'évaluer les autres sites d'implantations possibles pour la CCF. Après l'examen des propositions du groupe de travail par la délégation, il fut prévu de les présenter à la commune de Vernier lors d'une séance agendée pour le 19 décembre 2011. Les éléments nouveaux portés à la connaissance du CE dès fin novembre 2011 vinrent toutefois modifier complètement la situation.

³ Extrait du procès-verbal de la séance du Conseil d'Etat du 10 novembre 2010.



2. Circonstances ayant conduit à l'abandon du projet

- m. En 2011, une opportunité d'investissement dans une entreprise connue du secteur de la production et de la distribution électrique en Suisse et en Allemagne du sud se présenta aux SIG. La société Energie Baden-Württemberg AG (EnBW) proposait en effet de mettre en vente une part de 15,05% du capital-actions de la société suisse Energiedienst Holding AG (EDH) dont elle est l'actionnaire majoritaire depuis 2003. Cotée à la bourse suisse pour une partie de son capital, EDH a centré son offre sur la production et la distribution d'énergie hydroélectrique et d'autres types d'énergies renouvelables. Elle est notamment propriétaire de 6 barrages sur le Rhin, de 21 ouvrages hydrauliques en Valais (EnAlpin), de 2 réseaux électriques en Allemagne, ainsi que de la marque NaturEnergie.
- n. Les premiers contacts entre les parties intervinrent dès mars 2011, et les négociations se poursuivirent tout au long de l'année, avec une date butoir au 23 décembre 2011 pour conclure le marché. Outre le prix de vente des actions, les négociations portaient sur les modalités d'un contrat d'approvisionnement en énergie électrique à passer avec la société EnBW Trading GmbH. Par cette transaction liée, les SIG étaient en mesure de s'assurer pendant 10 ans un approvisionnement de 450 Gwh (soit environ 15% des besoins du canton), à des conditions concurrentielles et stables.
- o. La direction des SIG a précisé qu'en raison des contraintes liées à la réglementation boursière, le projet d'acquisition des actions d'EDH a dû être soumis à de strictes exigences en matière de confidentialité. C'est pourquoi la demande d'approbation des conditions de cette acquisition n'a pu être soumise au CE qu'à fin novembre 2011, et qu'elle a dû être traitée sous une forte pression temporelle pour pouvoir respecter le cas échéant le délai fixé au 23 décembre 2011.
- p. L'approbation du CE était requise tout d'abord parce qu'il s'agissait d'un investissement ne figurant pas au budget 2011 des SIG (art. 27 et 38 LSIG). Par ailleurs, l'achat des actions EDH au prix de 330 millions de francs ne pouvait être financé que moyennant le recours à l'emprunt, pour un montant de l'ordre de 280 millions de francs, ce qui nécessitait également l'approbation du CE (art. 29 al. 2 et 38 LSIG, lesquels soumettent à l'approbation du CE tout emprunt supérieur à 5 millions de francs).
- q. Il résulte des informations communiquées depuis lors⁴ et des précisions obtenues par la Cour, que les différentes étapes de la prise de décision concernant l'acquisition des actions d'EDH se sont enchaînées selon le calendrier suivant :
- 28.11.2011 : demande d'approbation adressée au CE par la direction des SIG;
 - 07.12.2011 : séance du CE. Présentation du projet par la direction des SIG;
 - 13.12.2011 : décision formelle du CA des SIG;
 - 14.12.2011 : séance du CE. Il se prononce favorablement sur le volet financier, mais charge Mme Isabel Rochat d'inviter la direction des SIG à venir exposer à une délégation du CE les enjeux énergétiques de la décision;

⁴ Voir en particulier les réponses du Conseil d'Etat aux IUE 1342 à 1346 et 1356, du 14 mars 2012.



- 19.12.2011 : séance délégation du CE / direction des SIG. Ceux-ci sont représentés par le DG et le directeur financier des SIG, hors la présence du président du CA, qui n'a pas été convoqué ;
 - 21.12.2011 : séance du CE. Adoption d'un arrêté autorisant les SIG à recourir à l'emprunt jusqu'à concurrence de 300'000'000 F, pour acquérir 15,05% du capital-actions de EnergieDienst Holding AG et conclure un contrat d'approvisionnement en énergie électrique avec EnBW Trading GmbH.
- r. Selon les sources mentionnées ci-dessus, c'est lors de la séance du 19.12.2011 que le CE a évoqué ouvertement l'éventualité de renoncer à la CCF en cas d'acceptation du projet EDH, en invitant la direction des SIG à préciser les conséquences qu'un tel abandon aurait en matière de production d'énergie thermique et électrique. Comme l'opposition des deux projets allait à l'encontre de la position défendue jusque-là par les SIG et le DSPE, la direction des SIG fut poussée à se déterminer sur le projet présentant le plus d'intérêt pour l'entreprise. Elle ne put que souligner que, dans les conditions prévalant alors dans le secteur de l'économie énergétique (évolution divergente des prix du gaz et de l'électricité, manque de rentabilité de la CCF en résultant, perspectives prometteuses de développement futur des relations avec EDH, notamment), les avantages du projet EDH l'emportaient nettement.
- s. Tout indique ainsi que l'arrêté pris par le CE lors de sa séance du 21 décembre 2011 scellait implicitement le sort de la CCF, bien qu'aucune décision formelle concernant cette dernière n'intervint cependant à cette date. Mme Isabel Rochat insista lors de la séance pour que la réorientation de la politique cantonale de l'énergie à laquelle le CE s'apprêtait à procéder ne condamne pas purement et simplement le recours - pendant une période transitoire - aux centrales chaleur-force alimentées au gaz naturel.
- t. Le CE la suivra sur ce point puisque le dispositif de la décision prise lors de sa séance du 1^{er} février 2012 a la teneur suivante :

LE CONSEIL D'ETAT

Décide :

- 1. De renoncer à une grande centrale chaleur-force alimentée par le gaz naturel.*
 - 2. De confirmer le principe de développement à Genève du couplage chaleur-force.*
 - 3. De privilégier des petits projets décentralisés.*
 - 4. Le présent extrait de procès-verbal annule et remplace les extraits de procès-verbaux des séances du Conseil d'Etat des 10 septembre 2008 et 10 novembre 2010.*
 - 5. Le présent extrait de procès-verbal est communiqué aux SIG.*
- u. Quelques jours auparavant, le probable abandon du projet de CCF fut annoncé dans un quotidien local du 25 janvier 2012. Cet article parut la veille de la première séance 2012 du CA des SIG.



- v. Lors de la séance du CA du 26 janvier 2012, les administrateurs réagirent dès lors très négativement d'être mis devant le fait accompli de l'abandon de la CCF, sans que le CA n'ait été appelé à se prononcer sur la question, et alors que, du point de vue de la politique énergétique, rien n'imposait d'opposer l'acquisition des actions EDH et le projet CCF. Le caractère unilatéral de la décision envisagée par le CE fut critiqué en particulier par les administrateurs représentant la Ville de Genève, dans la mesure où cette dernière était favorable au projet de centrale, et qu'aucune concertation avec les communes n'était intervenue.

- w. Le communiqué de presse du CE du 1^{er} février 2012 annonçant le *renoncement à la centrale chaleur-force au profit de projets décentralisés* suscita également l'étonnement et l'irritation de la Commission de l'énergie et des SIG du Grand Conseil. La décision de l'exécutif prenait en effet le contre-pied de l'important travail parlementaire effectué l'année précédente concernant cet objet. Outre les 6 IUE mentionnées plus haut, déposées le 24 février 2012 par le président et un membre de la commission, celle-ci se saisit de nouveau de la question et procéda, lors de ses séances des 2 et 9 mars 2012, à l'audition de la direction et du président du CA des SIG, suivie de celle de Mme Isabel RoCHAT. Enfin, des députés déposèrent une proposition de motion demandant la création d'une commission d'enquête parlementaire *chargée de vérifier le fonctionnement des institutions dans le cadre du projet de centrale chaleur-force des SIG (M 2063)*, laquelle fut refusée par le Grand Conseil le 20 avril 2012.

3. Analyse de la Cour

La communication que vous avez adressée à la Cour soulève principalement la question de la légalité de la décision prise par le CE le 1^{er} février 2012, notamment sous l'angle du respect de l'autonomie des SIG et de la gouvernance dans le domaine de la politique cantonale de l'énergie.

C'est sous cet angle également que la Cour a procédé à une analyse préliminaire, car le choix des objectifs et moyens de la politique cantonale de l'énergie relève du pouvoir d'appréciation des autorités compétentes, et il n'appartient pas à la Cour de substituer sa propre vision de la solution politique la plus opportune.

Le cadre légal des décisions prises depuis 2008 concernant le projet de CCF, tel qu'il résulte des différents extraits du procès-verbal de séance du Conseil d'Etat, se résume à une référence toute générale aux art. 158 et 160E de la Constitution cantonale, à la Loi sur l'énergie, ainsi qu'à la Loi sur les Services industriels de Genève.

Or, comme l'a relevé à juste titre l'ancien président du CA des SIG, M. Daniel Mouchet, aucune distinction n'est ainsi faite entre les deux grandes fonctions que le droit cantonal attribue au Conseil d'Etat dans ce domaine de l'action publique :

- il incombe d'une part au gouvernement de définir les grands axes de la politique cantonale de l'énergie (par le biais du PDE principalement), et d'exercer la fonction de l'Etat régulateur dans la mise en œuvre de cette politique ;
- d'autre part, le fait que le canton de Genève ait confié les tâches opérationnelles à un établissement public autonome, dont il possède le 55 % du capital de dotation, a pour conséquence d'attribuer au Conseil d'Etat la fonction d'organe de l'Etat propriétaire (majoritaire) des SIG, entreprise dont il est simultanément l'autorité de surveillance.

Dans le cas concret de la CCF, il convient de constater que les décisions successives rappelées ci-dessus n'ont pas opéré une distinction lisible entre ces fonctions. Si tel avait été le cas, la réorientation des objectifs et moyens de la politique énergétique cantonale aurait dû prendre la forme d'une adaptation du PDE (dont l'approbation est de la compétence du Conseil d'Etat), celle-ci devant déboucher à son tour sur un réexamen par les SIG de leur plan directeur des énergies de réseau, puisque le projet de CCF y figurait.

Il convient de relever que c'est dès fin 2009 que la procédure de planification énergétique en cascade prévue par la LEn et le REn n'a plus été pleinement appliquée (sur le plan formel en tout cas), lorsque le Conseil d'Etat s'est contenté de reprendre dans son programme de législature 2010 - 2013 les objectifs qui auraient dû être formalisés dans un nouveau PDE. Ce changement de pratique, qui induisait déjà le risque d'une certaine confusion des rôles et fonctions, n'a à la connaissance de la Cour pas été remis en cause par le Grand Conseil à l'époque. En revanche, M. Pierre Maudet, conseiller d'Etat actuellement en charge de l'énergie, a précisé à la Cour être conscient du caractère insatisfaisant de cette situation, son département travaillant à faire évoluer celle-ci.

Les décisions prises par le Conseil d'Etat apparaissent critiquables également sous l'angle des règles de bonne gouvernance à appliquer au pilotage et à la surveillance des SIG. Dans la mesure où il s'agit d'un établissement public dont le capital de dotation appartient à

plusieurs entités publiques, la « stratégie du propriétaire » à défendre par leurs représentants au conseil d'administration devrait faire l'objet d'une concertation préalable, sous une forme à définir. Aucune concertation de ce type n'est intervenue dans le cas du renoncement à la CCF, pas plus d'ailleurs que lors du dépôt, le 8 décembre 2011, du PL 10900 modifiant la LSIG en vue d'augmenter, de 2012 à 2014, le montant de la redevance due à l'Etat de Genève pour l'usage de son domaine public. Dans ce dernier cas, le procédé unilatéral du Conseil d'Etat, puis du Grand Conseil, lors du vote de la loi le 15 décembre 2011, a d'ailleurs conduit les communes, Ville de Genève en tête, à recourir au Tribunal fédéral.

Il est toutefois un dernier aspect juridique qui amène la Cour à relativiser la portée des considérations qui précèdent : dans la mesure où l'autonomie des SIG est limitée dans les domaines qui exigent l'approbation du Conseil d'Etat (art. 27, 29 al. 2 et 38 LSIG), ce dernier détient de facto un droit de veto sur les décisions correspondantes du conseil d'administration. Dans le cas concret, l'éventuelle décision des SIG d'aller malgré tout de l'avant avec le projet de CCF aurait tôt ou tard nécessité une telle approbation, en raison du recours à l'emprunt que cela impliquait.

C'est dire que si la décision de renoncement à la CCF du 1^{er} février 2012 peut être critiquée à la forme, elle ne faisait qu'anticiper une décision que le Conseil d'Etat aurait de toutes façons été en droit de prendre ultérieurement. La Cour recommande toutefois au Conseil d'Etat d'une part de préciser sa « stratégie de propriétaire » concernant les SIG dans une feuille de route ad hoc, et de la communiquer à ses représentants au conseil d'administration (p.ex. dans une lettre de mission), et, d'autre part, de garantir une concertation adéquate avec les communes afin d'éviter des litiges juridiques coûteux et susceptibles de provoquer des retards problématiques.

Aussi, la Cour parvient-elle à la conclusion qu'il n'est pas opportun d'entrer en matière sur un audit plus approfondi concernant cet objet. Par ailleurs, les autres questions soulevées dans votre communication ont reçu une réponse au travers des réponses du Conseil d'Etat aux différents objets parlementaires évoqués ci-avant. Compte tenu de l'intérêt de portée générale présenté par ce dossier, la présente décision de non-entrée en matière sera cependant publiée sous forme anonymisée.

En vous remerciant de nous avoir contactés, nous vous prions de croire, Madame, Monsieur, à l'expression de nos sentiments distingués.

Pour la Cour des comptes

Stanislas ZUIN, Président

Marco ZIEGLER, Magistrat suppléant

Copies anonymisées :

- Commission de l'énergie, M. Eric BERTINAT, Président
- Conseil d'Etat, M. Charles BEER, Président
- SIG, M. Alain PEYROT, Président