

Date de dépôt: 7 septembre 2004

Messagerie

Rapport

de la Commission de l'économie chargée d'étudier la proposition de motion de M^{mes} et MM. Blaise Matthey, Bernard Annen, Mark Muller, Jean Rémy Roulet, Janine Berberat, Christian Luscher, Stéphanie Ruegger, Jacques Jeannerat, Pierre-Louis Portier, Luc Barthassat, Hubert Dethurens, Jacques Pagan, Claude Marcet, Jacques Baudit, Anne-Marie von Arx-Vernon, Gabriel Barrillier, Patrick Schmied, Alain Meylan, Hugues Hiltbold et Pierre Weiss sur les Services industriels de Genève: Monopole ou concurrence, il faut choisir!

Rapport de M. Antonio Hodgers

Mesdames et
Messieurs les députés,

La Commission de l'économie du Grand Conseil a traité la proposition de motion 1562 lors des séances du 24 mai, 7, 14 et 21 juin 2004 sous la présidence de M. Christian Bavarel. La commission a pu compter sur la présence de M. le conseiller d'Etat Carlo Lamprecht (DEEE) et de M. Jean-Charles Magnin, directeur des affaires économiques (DEEE). M. Hubert Demain a assuré avec grande compétence la rédaction des procès-verbaux desdites séances.

Contenu de la motion

Les Services industriels de Genève (ci-après SIG) sont un établissement de droit public dont le champ d'activité est défini par la Constitution (art. 158, al. 1) qui stipule : « *Les Services industriels de Genève [...], établis-*

sement de droit public, doué de la personnalité juridique, autonome dans les limites des présentes dispositions constitutionnelles et de la loi qui en détermine le statut, ont pour but de fournir dans le canton de Genève l'eau, le gaz, l'électricité, de l'énergie thermique ainsi que de traiter des déchets. Les Services industriels ont également pour tâches d'évacuer et de traiter les eaux polluées dans le cadre fixé par la loi : cette activité ne peut pas être sous-traitée à des tiers. Ils peuvent en outre développer des activités dans des domaines liés au but décrit ci-dessus, exercer leurs activités à l'extérieur du canton et fournir des prestations et des services en matière de télécommunications. » Les SIG sont autonomes dans la poursuite de leur but d'intérêt général et doivent s'inscrire dans le cadre légal ainsi défini, avec la possibilité, plus subsidiairement selon les motionnaires, de développer des activités dans ces domaines et fournir des prestations et services en matière de télécommunication.

En ce qui concerne l'eau, le gaz, l'électricité, la chaleur et le traitement des déchets, les SIG jouissent d'un monopole sur le canton. Ils ont latitude d'agir selon la loi des Services industriels de Genève du 5 octobre 1973 dans la poursuite des buts qui leur sont impartis. Aujourd'hui, les SIG ont développé et font la promotion d'activités et de prestations économiques nouvelles – comme service d'ingénierie, étude et consulting, conseil énergétique, service d'entretien et de dépannage pour installations hydrauliques, télésecurité, etc. – qui, au regard des motionnaires, sont de plus en plus éloignés du but des SIG tels que définis par la Constitution.

Ces derniers constatent que ces domaines sont directement en concurrence avec certains secteurs de l'économie privée qui ne bénéficient pas d'exemption fiscale, contrairement aux SIG, sur des marchés où le droit de la concurrence s'exerce normalement. Par les moyens techniques et logistiques offerts par le monopole, les motionnaires estiment en outre que les SIG faussent la concurrence, soit directement, soit indirectement.

Motifs

Dans un contexte de changement en matière d'énergie de réseau, la définition des rôles et qualités des entreprises publiques en charge de la distribution de ces énergies se pose. Toutefois, la motion n'a pas pour but de refaire le débat de l'ouverture des marchés à la concurrence, mais bien plutôt d'exiger un examen complet de la position des SIG sous l'angle des principes de la concurrence. Comme rappelé précédemment, les SIG peuvent tirer profit de leur monopole pour proposer de nombreux services.

Au regard des motionnaires, cette situation est discutables pour deux raisons. Premièrement, les services en question semblent de plus en plus éloignés de la mission de base des SIG et ne semblent pas nécessaires à sa poursuite. Dès lors, les SIG agissent-ils au-delà de leurs prérogatives établies par la loi ou au contraire les respectent-ils ? Deuxièmement, ces nouvelles prestations peuvent à terme remettre en cause la vie de PME actives dans des secteurs connexes à celui de la distribution d'énergie et du traitement des déchets. En effet, de par leur taille et leur accès privilégié à l'information, les SIG seraient à même de fausser la concurrence. Ainsi, les SIG représentent-ils une menace ou au contraire un soutien pour les entreprises liées à l'énergie et aux déchets ?

Tout en reconnaissant l'excellent travail réalisé par les SIG pour leur modernisation, la rigueur apportée à leur gestion et la transparence affichée, notamment en matière financière, les motionnaires invitent le Conseil d'Etat, sous la haute surveillance duquel les SIG sont placés, à examiner avec attention les questions soulevées par la présente motion.

Afin d'éclaircir les motifs de la présente motion, la commission a procédé aux auditions des différents acteurs impliqués.

Auditions

MM. Michel Besson, Pierre-Jean Bosson et Christian Naef, représentants de la Chambre syndicale des négociants en combustibles du canton de Genève.

M. Bosson relève d'emblée le problème posé à ses yeux par la place des SIG. Selon la chambre syndicale, le jeu normal de la concurrence ne semble plus du tout respecté, et ce de deux manières au moins. D'une part, les SIG bénéficient d'informations privilégiées auxquelles les prestataires privés n'ont pas accès. En effet, deux cas régis par la loi stipulent la déclaration préalable et obligatoire auprès des SIG. Il s'agit des « demandes de renseignement » pour les autorisation de construire (non soumises à publication dans la Feuille d'Avis Officielle), qui parviennent aux SIG pour préavis en matière d'équipement (gaz, électricité, etc.), ainsi que des projets de fouilles menés par la Commission du même nom. Ces informations sont utilisées par les SIG pour promouvoir leurs services et démarcher de nouveaux clients, ce que ne peuvent faire les privés. La Chambre syndicale avait du reste saisi la Comco en 2002, qui avait conclu à la possible incompatibilité de cette pratique avec l'article 7 de la Loi sur les cartels (LCart, RS 251). Depuis, les échanges de lettres avec les SIG et le Conseil d'Etat n'ont pas donné de résultats.

D'autre part, les auditionnés estiment que la situation de monopole des SIG dans la distribution de certaines énergies est défavorable aux entreprises privées. Décrivant les chaudières actuelles au mazout comme n'étant pas plus polluantes que celles au gaz, ils relèvent que les SIG pratiquent des prix et offrent des prestations hors de portée pour les privés. Selon la chambre syndicale, les SIG financent grâce à l'électricité toutes leurs autres prestations et peuvent ainsi vendre le gaz en dessous de son prix réel, effectuer des entretiens et contrôles gratuits ou quasi gratuits, offrir des prestations de consulting énergétiques défiant toute concurrence, etc. Leur taille critique étoufferait les petites entreprises, et l'orientation vers le gaz ferait perdre chaque année à la branche ici représentée des parts de marché importantes (non chiffrées).

En conclusion, les auditionnés souhaitent faire remarquer à la commission que les SIG dépassent le cadre de la loi, notamment dans le domaine du gaz, car leur croissance se fait, à leurs yeux, au détriment du privé, et ce dans un contexte de distorsion de concurrence. Interrogés par plusieurs commissaires, ils reconnaissent toutefois qu'une ouverture aux grands distributeurs internationaux dans le cadre d'une libéralisation accrue ne serait pas forcément bénéfique pour les PME du secteur.

MM. Pierre-Alain Badel, Association des installateurs électriciens du canton de Genève, André Galiotto, Association genevoise des entreprises de chauffage et de ventilation, Pierre Chalut, Association des maîtres ferblantiers et installateurs sanitaires, Maurice Baratelli, Métal Genève, organisations regroupées sous l'égide de « Métallurgie du bâtiment Genève » (MBG) et Jean-Pierre Cots, président du conseil de MBG

M. Cots commence par rappeler qu'avec l'extension de la palette de prestations des SIG, ceux-ci opèrent une concurrence accrue vis-à-vis d'autres corps de métier. Pour ces derniers, la motion a le mérite de présenter et d'explicitier cet état de fait. Les auditionnés prennent position pour chacune des branches qu'ils représentent.

Pour M. Galiotto, il estime que les métiers du chauffage et de la ventilation sont particulièrement exposés. Ils poursuivent la promotion du gaz, au titre de combustible propre, mais ne bénéficient pas des adressages des SIG. De plus, une fois le client sous contrat, les SIG sous-traitent auprès d'autres entreprises, mais celle qui a amené le client au départ est interdite de soumissionner. De plus, les SIG proposent des contrats d'entretien en concurrence directe avec les privés.

M. Badel rappelle que les SIG ont un département « tableaux électriques » important, ayant récemment presque doublé son personnel, qui constitue une concurrence directe aux installateurs privés. Ce département utilise même ces derniers pour de la sous-traitance en exploitant à bas prix les périodes de surcapacité des installateurs privés. De plus, la télésurveillance offerte est directement portée sur la facture SIG, alors que la prestation même est assurée par une société privée, en concurrence directe avec les autres installateurs.

Dans le domaine du conseil énergétique, la moitié des entreprises du secteur l'offrent aujourd'hui, en plus des SIG, même si celui-ci implique une baisse de la consommation. Les auditionnés assurent ainsi devoir respecter les exigences du SCANE pour pouvoir travailler et doivent déjà faire face à un autre service public, le Service de chauffage de la Ville de Genève, très actif dans les communes.

En conclusion, les auditionnés insistent sur les changements observés aux SIG, notamment dans son développement en entreprise générale selon eux. Ils affirment avoir, chacun dans leur branche respective, de bons contacts avec les services particuliers des SIG. Par contre, les relations avec le service commercial sont difficiles, aucun rendez-vous ou négociation directe n'ayant été possible malgré de nombreuses demandes. Ils en appellent à un *gentleman's agreement* avec les SIG, relevant que la motion appuie efficacement ces attentes.

MM. Alain Grandjean et Jean-Pierre Houbady, représentants de l'Union genevoise des installateurs électricien

M. Grandjean commence sa présentation en rappelant que son union représente 50% des électriciens à Genève, qui ont remarqué un changement des règles du jeu avec les SIG. Alors que les choses étaient relativement claires par le passé, une modification complète du marché s'opère depuis quelques années puisque le service électrique effectue les mêmes prestations que les installateurs privés. De plus, les griefs sont identiques aux autres branches, soit le déséquilibre d'information entre les SIG et les privés. Dans le même ordre d'idées, Swisscom avait déjà été saisi et laisse aujourd'hui, après négociations, accès à son fichier.

Interrogé par les commissaires, M. Grandjean relève toutefois que les prix pratiqués par les SIG ne constituent pas un dumping, mais que ceux-ci sont en concurrence directe avec les entreprises privées. De plus, les conventions collectives sont bien en vigueur dans le secteur, mais l'offre du marché est

déterminante pour la fixation des salaires, domaine où les SIG ont une influence indirecte.

Pour conclure, il relève comme ses prédécesseurs une concurrence vue comme gênante de la télésurveillance, puisque les SIG se bornent à l'établissement de la ligne (fibre optique) mais incluent les prestations d'un tiers privé dans la facture.

M^{me} Christine Hislaire et M. Olivier Ouzilou, représentants du Département de l'intérieur, de l'agriculture et de l'environnement (DIAE)

En préambule, M^{me} Hislaire tient à préciser qu'elle-même ainsi que son collègue sont fonctionnaires et que beaucoup des questions posées sont d'ordre politique et demandent une réponse du Conseil d'Etat. Cela dit, en tant que représentants du département de tutelle des SIG, ils souhaitent dire combien le présent projet de motion est pris au sérieux. Dans ce contexte, il s'agit de rappeler que la conception générale sur l'énergie a été adoptée par les députés d'août 2003, qui fixe les grands objectifs de politique énergétique. Suite à cela, le Conseil d'Etat a approuvé un plan directeur en quatre plates-formes d'intervention, dont les SIG font partie.

Dans les grandes lignes, il s'agit de rappeler la mission que ces textes définissent aux SIG :

1. planification énergétique du territoire et approvisionnement énergétique du canton ;
2. production d'énergie et développement des énergies de réseaux ;
3. planification par quartiers, type LACTATION ;
4. prestations finales, type CADMIUM ;
5. autres prestations, comme l'audit énergétique, la promotion des énergies renouvelables (Vitale Vert) et la tarification de l'énergie incitant à la diminution de la consommation.

Interrogés par les commissaires plus particulièrement sur les enjeux de la concurrence entre SIG et privés, les auditionnés rappellent l'efficacité atteinte par les SIG, à même d'exacerber un sentiment de concurrence, et relèvent que certaines des prestations à l'échelle du territoire ne peuvent être offertes par des privés. Par contre, les audits énergétiques sur les ménages ne sont offerts par aucune entreprise privée, qui perd ainsi des parts de marché dès lors que ceux-ci font partie d'une offre globale (*package*). Toutefois, les questions soulevées feront l'objet d'une réponse du département, mais ne peuvent l'être par les auditionnés présents.

MM. Daniel Mouchet, président des SIG, et Jean-Gabriel Florio, directeur financier et administratif des SIG

M. Mouchet remercie la commission de son invitation et avoue n'avoir aucun problème à répondre aux questions soulevées par le projet de motion. Il rappelle en préambule la mission constitutionnelle des SIG et son évolution depuis 2001 avec la création d'un service commercial. Il replace cette évolution dans le contexte de la politique fédérale en matière d'énergie, électricité et gaz, poussant, malgré le refus du peuple, à plus de libéralisation. Le but est de rester un distributeur de proximité avec une taille suffisante pour demeurer un acteur du marché en voie de libéralisation. Les SIG font la part entre les activités en monopole et celles en concurrence. De plus, des évolutions sont en cours dans le domaine comptable, garantissant la transparence et la comparabilité des résultats. A ce titre, le budget 2005 sera présenté selon les normes IFRS.

A l'avenir, les SIG ont pour objectifs de poursuivre et affiner l'analyse des différents secteurs, d'évaluer toutes les prestations, de rééquilibrer progressivement les sources de revenus de l'entreprise, de développer la communication avec toutes les parties prenantes ou encore de renforcer le management. Mais à ce titre, la présence des SIG sur le marché concurrentiel est également un avantage pour les entreprises du canton. En effet, pour les auditionnés, les SIG, par leur image, leur crédibilité et leur poids, sont à même d'obtenir des contrats importants en concurrence avec de grands groupes et d'en tirer des collaborations locales. De plus, les SIG ne souhaitent pas développer ses secteurs en concurrence, mais privilégier un partenariat avec les privés. Enfin, les SIG se positionnent comme un acteur du développement économique du canton.

Aujourd'hui, après l'électricité, les mêmes questions sur l'ouverture du marché à la concurrence se posent quant au gaz naturel. Les évolutions sont encore en discussion, et il est difficile d'en tirer une orientation. Sur l'entretien, les auditionnés rappellent que les SIG entretiennent surtout les chaudières de particuliers (80%) et très peu d'industrielles (20%). De fait, les coûts sont rationalisés par le nombre de contrat de portefeuille, mais légèrement augmentés chaque année pour garantir une saine concurrence.

Par contre, les auditionnés relèvent que le développement des SIG passe par la cohabitation d'activités en monopole et en concurrence, car en cas de confinement dans le monopole, ils seraient réduits à un simple rôle de constructeur et gestionnaire d'infrastructures et devraient laisser le marché des énergies à des grands groupes suisses (par exemple Romande Energie) ou étrangers, renonçant à développer une offre locale. Toutefois, au risque de se

répéter, il s'agit de bien définir les règles du jeu et de mettre en place les moyens de contrôle adéquats.

En conclusion, les SIG reconnaissent jouir d'un avantage d'information sur les privés et offrir des tarifs d'entretien défiant toute concurrence, mais il s'agit de replacer cela dans son contexte. En effet, l'Etat (et non les SIG) doit définir comment il peut mettre à disposition de l'économie les informations relatives aux procédures d'autorisation de construire pour assurer une égalité de traitement. Enfin, bien que non soumis à l'impôt, les SIG versent chaque année à titre de redevance plus de 50 millions de francs aux collectivités publiques. Une ouverture à la libéralisation impliquerait de revoir totalement la problématique de la rémunération des propriétaires.

Débats de la commission

Suite aux auditions et aux explications du département, il est apparu à la majorité de la commission que la question posée par les motionnaires mérite explications et débats. En effet, dans un contexte d'autonomisation des régies publiques, il est normal que celles-ci, à l'instar du privé, cherchent à diversifier leurs activités. Cependant, cette dynamique entrepreneuriale peut entrer en concurrence avec le secteur privé local. Dès lors, il convient de définir des règles claires. C'est surtout à cette question que devra répondre le Conseil d'Etat. Dans ce cadre, il devra également veiller à ce que les éventuelles dispositions prises pour rétablir un marché équitable ne se fassent pas au détriment de la promotion des énergies renouvelables.

Pour toutes ces raisons, la commission, **par 10 voix (1 UDC, 1 L, 2 PDC, 2 R, 2 S, 2 Ve) contre 2 (2 AdG) et 1 abstention (1 S)**, vous invite, Mesdames et Messieurs les députés, à suivre ses conclusions, soit le renvoi, sans amendement, de la motion 1562 au Conseil d'Etat.

Proposition de motion (1562)

sur les Services industriels de Genève: Monopole ou concurrence, il faut choisir!

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève
considérant:

- que les SIG sont un établissement de droit public,
- que le champ d'activité des SIG est défini selon des dispositions constitutionnelles, légales et réglementaires,
- que la mission des SIG, fixée par la Constitution (art. 158), consiste principalement à fournir dans le canton de Genève l'eau, le gaz, l'électricité, l'énergie thermique et à assurer le traitement des déchets, l'évacuation et le traitement des eaux polluées,
- que l'autonomie des SIG dans cette mission d'intérêt général doit s'inscrire dans le respect du cadre légal ainsi défini,
- que les SIG peuvent plus subsidiairement développer des activités dans ces domaines et fournir des prestations et des services en matière de télécommunication,
- que dans le cadre des activités de distribution et de fourniture des fluides (eau, gaz, électricité), de chaleur et de traitement des déchets les SIG sont à la tête d'un monopole sur le canton,
- que la loi sur l'organisation des Services industriels de Genève du 5 octobre 1973 (RS/GE L 2 35) précise encore que si les SIG peuvent « créer, acquérir, louer, exploiter tout moyen de production, de transport, de distribution et de vente » et « assurer tout service », c'est à la condition que ces activités se rapportent « **à la réalisation de leur but** »,
- qu'ils développent et assurent la promotion d'activités et de prestations économiques nouvelles, qui bien qu'entretenant un certain lien avec leur but défini constitutionnellement, n'en sont pas moins de plus en plus éloignées, soit :
 - Services de magasin, fourniture de pièces détachées,
 - Services d'ingénierie, étude et consulting,
 - Développement et construction de tableaux électriques personnalisés en fonction des besoins spécifiques d'une entreprise,

- « Scannérisation » de plans divers,
 - Conseil énergétique,
 - Services d'entretien et de dépannage pour installations hydrauliques et électriques,
 - Télésécurité,
- que ces domaines exploités par les SIG sont directement en concurrence avec certains secteurs de l'économie privée qui ne bénéficient pas d'exemption fiscale, contrairement aux SIG,
 - que les activités économiques exercées sur un marché en compétition sont soumises au droit de la concurrence et ne sauraient être développées dans un contexte de concurrence faussée,
 - que l'importance des moyens techniques et logistiques développés dans le cadre d'une activité définie légalement comme étant d'intérêt général permet aux SIG d'aborder ces marchés, directement ou indirectement, avec un avantage concurrentiel qui les met en position de force,

invite le Conseil d'Etat

à rendre un rapport déterminant précisément :

- le champ des domaines d'activités confiés aux SIG par la Constitution et rentrant dans le cadre de leur mission de service public, ainsi que leur intégration dans la conception générale en matière d'énergie pour la législature 2001-2005 (RD 449-A) ;
- les domaines et produits soustraits, directement ou indirectement, à l'application de la garantie de la libre concurrence en matière de production et de distribution de moyens énergétiques ;
- l'état de la législation et des pratiques genevoises en la matière et leur compatibilité avec le droit de la concurrence ;
- les rapports entre les SIG et les autres acteurs du tissu économique genevois et l'existence de règles de concurrence équitables ;
- le cas échéant des propositions pour garantir le respect des règles sur la concurrence, conformément à la législation en vigueur.