

Rapport

Date de la séance du CE: 5 décembre 2018
Direction: Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie
N° d'affaire: 841533
Classification: Non classifié

Autorisations de dépenses à renouveler pour la prolongation de locations cantonales relevant de la compétence du Grand Conseil ; Arrêté collectif 2019 sur les crédits d'engagement

Table des matières

1	Synthèse	2
2	Bases légales	2
3	Description de l'affaire	2
3.1	Rappel	2
3.2	Limitation de la durée des autorisations de dépenses / contrats de bail de durée illimitée.....	2
3.3	Coûts supplémentaires liés au renchérissement et définissables unilatéralement par les bailleurs	3
3.4	Regroupement des arrêtés de dépenses	3
3.5	Informations détaillées sur les contrats de bail.....	3
3.6	Conformité au prix du marché.....	3
3.7	Remplacements à court terme ou changements d'affectation	3
4	Demandes de crédit.....	3
4.1	Locations dont les autorisations de dépenses arrivent à échéance	4
4.2	Locations avec option de prolongation.....	5
4.3	Locations dont les contrats de bail ou avenants doivent être mis à jour	6
5	Répercussions sur les finances, l'organisation, le personnel, la TIC et les locaux	8
5.1	Récapitulatif des coûts.....	8
5.2	Financement.....	8
6	Compétence financière	8
7	Alternatives et conséquences en cas d'abandon du projet.....	8
8	Proposition.....	9



1 Synthèse

Depuis la session de mars 2017, un arrêté collectif est soumis chaque année au Grand Conseil concernant les locations cantonales pour lesquelles il faut renouveler l'arrêté en raison de l'expiration des autorisations de dépenses, d'options contractuelles de prolongation ou de mises à jour de contrats de bail. L'arrêté ci-joint a été établi de manière analogue aux précédents.

Les six demandes de crédit ci-dessous portent sur des locations cantonales soumises au Grand Conseil, lesquelles requièrent de nouvelles autorisations de dépenses en 2019. Comme les années précédentes, elles sont, pour des raisons d'efficacité, regroupées dans un arrêté collectif. Cela n'affecte en rien la compétence du Grand Conseil de statuer sur chaque demande de crédit séparément.

2 Bases légales

- Loi du 26 mars 2002 sur le pilotage des finances et des prestations (LFP ; RSB 620.0), articles 42 ss
- Ordonnance du 3 décembre 2003 sur le pilotage des finances et des prestations (OFP ; RSB 621.1), articles 136 ss
- Ordonnance du 18 octobre 1995 sur l'organisation et les tâches de la Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie (Ordonnance d'organisation TTE, OO TTE ; RSB 152.221.191), article 14, lettre *b*

3 Description de l'affaire

3.1 Rappel

Pour pouvoir héberger tous les services de l'administration cantonale, le canton de Berne doit aussi louer des immeubles. Aujourd'hui, le portefeuille de ses locations porte sur 292 sites, avec au total 541 contrats de bail. Depuis le dernier arrêté collectif, le nombre des locations figurant sur la liste de l'Office des immeubles et des constructions est en net repli. Cette baisse est en premier lieu à mettre au compte du transfert de contrats de location au beco. Depuis l'entrée en vigueur de la révision partielle de la LFP au 1^{er} juin 2014, les dépenses pour les frais de loyer sont toujours réputées nouvelles. Cela ne concerne pas seulement les nouveaux projets de location, mais aussi les locations cantonales pour lesquelles il faut renouveler l'arrêté en raison de l'expiration des autorisations de dépenses, d'options contractuelles de prolongation ou de mises à jour de contrats de bail. Dans ces cas-là, il y a une marge de manœuvre par rapport à la décision, parce qu'en principe les contrats de bail sont résiliés et qu'il serait possible de renoncer à les reconduire.

Chaque année (en règle générale lors de la session de printemps), les loyers cantonaux sont soumis au Grand Conseil sous la forme d'un arrêté collectif portant sur les autorisations de dépenses qui doivent être renouvelées pour l'année en question.

3.2 Limitation de la durée des autorisations de dépenses / contrats de bail de durée illimitée

En vertu de l'article 154aOFP, les autorisations de dépenses concernant les dépenses périodiques doivent être accordées pour une durée limitée, généralement de cinq ans, au maximum de dix ans, pour autant que les circonstances du cas particulier n'exigent pas une durée

plus longue. Les contrats de bail pour les loyers cantonaux sont toutefois normalement prévus sur le long terme (contrats de bail de durée illimitée).

3.3 Coûts supplémentaires liés au renchérissement et définissables unilatéralement par les bailleurs

L'arrêté collectif ci-joint autorise, outre les coûts supplémentaires liés au renchérissement (art. 54, al. 3 LFP et art. 151 OFP), les adaptations usuelles unilatérales du loyer par les bailleurs pendant la durée du contrat en cours conformément au droit du bail. Le canton, en signant des contrats de bail, accepte les clauses d'adaptation qui y figurent généralement de nos jours.

3.4 Regroupement des arrêtés de dépenses

Concernant les immeubles loués à la Scheibenstrasse 3/5 à Thoune, à la rue du Bourg 21/29 à Bienne, à la Laupenstrasse 22 et au Wildhainweg 9 à Berne, il existe, pour des raisons historiques, plusieurs contrats de bail et les autorisations de dépenses portent, selon le moment où les contrats ont été conclus, en partie sur une durée illimitée et en partie sur une durée limitée. La prolongation actuellement nécessaire de ces autorisations de dépenses doit être l'occasion de les regrouper, de les limiter dans le temps et de les renouveler de façon uniforme.

3.5 Informations détaillées sur les contrats de bail

Tous les contrats de bail sont des contrats de droit privé et reposent sur un rapport de confiance entre le canton et les bailleurs. Afin de poursuivre une bonne collaboration avec ces derniers, les explications pour chaque demande de crédit ne contiennent aucune information sur les bailleurs. Tous les documents nécessaires seront présentés au besoin à la commission consultative du Grand Conseil.

3.6 Conformité au prix du marché

Les loyers font régulièrement l'objet d'un audit de conformité au prix du marché et les possibilités admises par le droit du bail pour faire baisser les prix sont exploitées systématiquement. Une analyse du marché a été effectuée pour chacune des présentes autorisations de dépenses à renouveler. Les prix de toutes les locations ont été considérés comme conformes au marché.

3.7 Remplacements à court terme ou changements d'affectation

Pour pouvoir réagir si nécessaire en temps utile, le remplacement à court terme, possible contractuellement, de certains contrats de bail ne figurant pas dans l'arrêté collectif ci-joint ou des changements d'affectation restent réservés pendant la durée des autorisations de dépenses demandées.

4 Demandes de crédit

Les demandes de crédit de l'arrêté collectif sont réparties en trois catégories :

- a) locations cantonales pour lesquelles les autorisations de dépenses arrivent à échéance fin 2020 ;
- b) locations pour lesquelles il sera possible prochainement de faire valoir une option contractuelle de prolongation de la durée de location ;

- c) locations pour lesquelles les contrats ne correspondent plus aux conditions actuelles et doivent donc être renouvelés ou complétés par des avenants.

4.1 Locations dont les autorisations de dépenses arrivent à échéance

Locations dont les autorisations de dépenses arrivent à échéance fin avril ou fin octobre 2020 et pour lesquelles les sites doivent être tous conservés et les autorisations de dépenses prolongées de cinq ans.

4.1.1 Thoune, Scheibenstrasse 3

Depuis le 1^{er} mai 2010, le canton loue à la Scheibenstrasse 3 à Thoune quelque 2150 mètres carrés de surfaces de bureaux et d'entreposage pour la préfecture (env. 70 %) et pour l'Office de la population et des migrations (env. 30 %) ainsi que quatre places de stationnement depuis le 1^{er} décembre 2010 ou le 1^{er} juillet 2011.

La durée minimale du contrat de bail arrive à échéance le 30 avril 2020. Passé ce délai, le contrat continue à courir pour une durée illimitée avec un droit de résiliation par chacune des deux parties. Le site se révèle idéal et doit être assuré pour cinq ans supplémentaires au minimum. Il n'y a pas de site alternatif au même prix et de qualité identique. Par ailleurs, les locaux ont été aménagés en fonction des besoins spécifiques de l'office de l'état civil.

L'aménagement onéreux de plus de 923 990 francs a été préfinancé par le bailleur et sera amorti d'ici à fin avril 2020 par tranches annuelles de 105 334,20 francs.

Il est prévu d'entamer des négociations avec le bailleur pour prolonger le contrat d'une durée ferme de cinq ans supplémentaires (protection contre la résiliation), soit du 1^{er} mai 2020 au 30 avril 2025, et qu'ensuite le contrat continue à courir pour une durée illimitée.

L'autorisation de dépenses expire le 30 avril 2020. Les frais de location s'élèvent actuellement, sans amortissement, à 449 882 francs (renchérissement compris jusqu'en août 2015).

Le prix annuel de près de 179 francs par mètre carré pour des surfaces de bureaux aménagées est conforme au prix du marché.

Frais de location annuels				CHF	449 882.00
comprenant	Loyer net	CHF	384 170.00		
	Frais accessoires	CHF	65 712.00		
Montant du crédit déterminant en matière d'autorisation de dépenses selon l'article 47, alinéa 2 LFP				CHF	449 882.00
Crédit à approuver				CHF	449 882.00

4.1.1 Moutier, rue centrale 33

Depuis le 1^{er} novembre 2010, le canton loue à la rue centrale 33 à Moutier environ 2153 mètres carrés pour l'office des poursuites et des faillites et pour les juridictions civile et pénale ainsi que dix places de stationnement. Par ailleurs, quelques 92 mètres carrés sont encore occupés par le beco d'ici à fin novembre 2018, pour l'office régional de placement. Ce dernier quittera ensuite le site de Moutier.

La durée minimale du contrat de bail arrive à échéance le 31 octobre 2020. L'autorisation de dépenses expire également le 31 octobre 2020. Il a été prévu de la prolonger de cinq ans, soit jusqu'au 31 octobre 2025. La décision concernant les dépenses doit être prise dès fin octobre 2019, car il existe en principe la possibilité d'exercer une première option de prolongation de cinq ans ferme, et ceci doit avoir lieu d'ici à fin octobre 2019.

Etant donné que l'avenir du site est aujourd'hui incertain, il est renoncé à faire valoir l'option de prolongation. Le contrat de bail continuera donc à courir pour une durée illimitée, donc avec un droit de résiliation par chacune des deux parties. Cette démarche permet d'être plus flexible et plus réactif face aux besoins.

Les frais actuels de location s'élèvent à 503 643 francs (renchérissement compris jusqu'en février 2016).

Le prix annuel moyen de près de 231 francs par mètre carré est justifié, l'implantation étant imposée par la destination.

Frais de location annuels	CHF	503 643.00
Montant du crédit déterminant en matière d'autorisation de dépenses selon l'article 47, alinéa 2 LFP	CHF	503 643.00
Crédit à approuver	CHF	503 643.00

4.2 Locations avec option de prolongation

Un contrat de bail assorti d'une option de prolongation pour une durée de bail ferme est actuellement en vigueur sur un site. En cas de non-exercice de l'option, le contrat de bail continue à courir pour une durée illimitée avec un droit de résiliation par chacune des deux parties. Il est en principe judicieux de faire valoir l'option de prolongation lorsque le canton est intéressé par une autre durée ferme de location et, donc, par une protection contre la résiliation. Pour l'immeuble loué décrit ci-après, il faut faire valoir l'option douze mois avant l'échéance de la durée ferme actuelle du contrat de bail. Pour y parvenir dans les délais, l'autorisation de dépenses doit déjà être renouvelée par l'arrêté collectif ci-joint, parce que l'option est à la base d'un nouvel engagement qui court au-delà de la durée de l'autorisation de dépenses actuelle.

4.2.1 Bienne, rue du bourg 21/27/29

Depuis le 1^{er} juillet 2011, le canton loue à la rue du bourg 21/27/29 à Bienne, du sous-sol au quatrième étage, 1648 mètres carrés pour des bureaux et des salles de cours (studio d'opéra) et 843 mètres carrés pour des locaux annexes ainsi que deux places de stationnement pour le département Haute école des arts de la Haute école spécialisée bernoise depuis le 1^{er} août 2018. La Haute école des arts doit déménager à l'été 2026 sur le nouveau campus de Berne, sur le site de Weyermannshaus. Actuellement, on estime que ce site sera vraisemblablement opérationnel à partir d'août 2026. Il est donc prévu de résilier le contrat de location à après le déménagement. L'option consistant à prolonger le contrat de bail du 1^{er} juillet 2021 au 30 juin 2026 doit être exercée et, plus tard, celui-ci sera reconduit pour une durée illimitée jusqu'au déménagement sur le nouveau Campus à Berne. L'autorisation de dépenses doit être renouvelée pour le même délai, soit pour cinq ans supplémentaires.

L'autorisation de dépenses expire le 30 juin 2021. Les frais de location annuels s'élèvent actuellement à 334 566 francs (renchérissement compris jusqu'en juin 2011).

Le prix annuel moyen d'environ 134 francs par mètre carré est conforme au prix du marché.

Frais de location annuels	CHF	334 566.00
Montant du crédit déterminant en matière d'autorisation de dépenses selon l'article 47, alinéa 2 LFP	CHF	334 566.00
Crédit à approuver	CHF	334 566.00

4.3 Locations dont les contrats de bail ou avenants doivent être mis à jour

4.3.1 Berne, Laupenstrasse 22

Depuis le 1^{er} novembre 1987, le canton loue, du premier au cinquième étage, environ 3780 mètres carrés pour des bureaux et des locaux d'archivage ainsi qu'un logement pour le concierge au sixième étage. Depuis le 1^{er} août 1988, 641 mètres carrés sont aussi loués au rez-de-chaussée pour des bureaux et des salles de cours. Viennent s'y ajouter quatre contrats de location distincts pour six places de stationnement.

L'Office des forêts occupe environ 865 mètres carrés pour des bureaux et des locaux d'archivage au troisième et au cinquième étage. Le reste de la surface est destiné au service informatique du secrétariat général de l'ECO et au beco, dont environ 20 mètres carrés au rez-de-chaussée sont sous-loués à AMAG Services AG et génèrent des recettes de loyers annuelles de 6240 francs. Au cours des années 2017 et 2018, les propriétaires ont réalisé différentes mesures d'entretien (remplacement de revêtements de sol, travaux de peinture). Le site se révèle idéal en termes de qualité et d'emplacement et doit par conséquent être assuré pour dix ans supplémentaires au minimum.

Les autorisations de dépenses sont de durée illimitée. Les frais de location annuels s'élèvent actuellement à 841 095 francs (renchérissement compris jusqu'en mars 2016).

Il est prévu de renouveler le contrat de bail ou de le prolonger de cinq ans au moyen d'un avenant assorti d'une option de prolongation supplémentaire de cinq ans. Les compléments annuels moyens pour les frais de chauffage et frais accessoires ont été pris en compte dans la nouvelle autorisation. Ainsi, le nouveau crédit annuel à approuver s'élève à 843 135 francs, soit environ 2040 francs de plus que le loyer actuel.

Le prix annuel moyen d'environ 173 francs par mètre carré se situe dans la fourchette inférieure des prix du marché compte tenu de la qualité du site et de l'aménagement.

Frais de location annuels	CHF	843 135.00
comprenant	Loyer net	CHF 767 895.00
	Frais accessoires	CHF 75 240.00
Montant du crédit déterminant en matière d'autorisation de dépenses selon l'article 47, alinéa 2 LFP	CHF	843 135.00
Crédit à approuver	CHF	843 135.00

4.3.2 Berne, Wildhainweg 9

Depuis le 1^{er} octobre 2007, le canton loue environ 3995 mètres carrés pour des bureaux et des locaux d'entreposage, des surfaces extérieures ainsi que dix places de stationnement destinés à l'Office d'informatique et d'organisation (OIO). Trois autres places de stationnement ayant fait l'objet de trois contrats de location distincts sont en outre louées depuis le 1^{er} janvier 2017 ou le 1^{er} avril 2017. Le site se révèle idéal et doit être assuré à long terme.

L'autorisation de dépenses est de durée illimitée. Les frais de location annuels s'élèvent actuellement à 862 386 francs (renchérissement compris jusqu'en mars 2016).

Le contrat de bail est également de durée illimitée depuis le 1^{er} octobre 2017, avec un droit de résiliation par chacune des deux parties pour la fin d'un mois en observant un préavis de dix-huit mois. Il est prévu de prolonger le contrat de bail pour une durée ferme de dix ans, soit du 1^{er} avril 2020 au 31 mars 2030. Partant, l'actuelle autorisation de dépenses doit être renouvelée pour une durée limitée jusqu'au 31 mars 2030 également. Les nouvelles négociations ont déjà été entamées. A l'heure actuelle, elles laissent envisager une légère baisse du loyer net. En revanche, les compléments annuels moyens pour les frais de chauffage et frais accessoires doivent être pris en compte dans la nouvelle autorisation de dépenses. Ainsi, le nouveau crédit annuel à approuver, qui s'élève à 874 872 francs, est légèrement supérieur au loyer actuel.

Le prix annuel moyen d'environ 195 francs par mètre carré est conforme au prix du marché.

Frais de location annuels				CHF	874 872.00
comprenant	Loyer net	CHF	779 712.00		
	Frais accessoires	CHF	95 160.00		
Montant du crédit déterminant en matière d'autorisation de dépenses selon l'article 47, alinéa 2 LFP				CHF	874 872.00
Crédit à approuver				CHF	874 872.00

4.3.3 Berne, Kasernenstrasse 27

Depuis le 16 janvier 2006, le canton loue, du premier sous-sol au deuxième étage ainsi qu'au cinquième étage, environ 2375 mètres carrés pour des bureaux et des locaux d'entreposage destinés à l'Office de l'enseignement secondaire du 2^e degré et de la formation professionnelle (OSP). Au cours des années 2012 et 2013, le propriétaire a fait procéder à d'amples travaux de réfection. En novembre 2023, l'OSP doit être regroupé avec l'administration centrale de l'INS à la Sulgeneckstrasse 70. Le Grand Conseil a approuvé en mars 2018 les travaux de réfection et de densification de l'immeuble sis Sulgeneckstrasse 70 (2017.RRGR.784).

L'autorisation de dépenses est de durée illimitée. Les frais de location annuels s'élèvent actuellement à 517 752 francs (renchérissement compris jusqu'en août 2015).

La prolongation du contrat de bail, dont la durée minimale expire le 30 novembre 2019, doit être assurée au moyen d'un avenant jusqu'au déménagement. Il s'agit de viser une durée

minimale jusqu'au 30 novembre 2023. L'autorisation de dépenses doit être prolongée également jusqu'au 30 novembre 2023.

Le prix annuel moyen d'environ 199 francs par mètre carré est conforme au prix du marché.

Frais de location annuels				CHF	517 752.00
comprenant	Loyer net	CHF	472 452.00		
	Frais accessoires	CHF	45 300.00		
Montant du crédit déterminant en matière d'autorisation de dépenses selon l'article 47, alinéa 2 LFP				CHF	517 752.00
Crédit à approuver				CHF	517 752.00

5 Répercussions sur les finances, l'organisation, le personnel, la TIC et les locaux

5.1 Récapitulatif des coûts

Site	Utilisateur	Coûts totaux par an	
1 Thoune, Scheibenstrasse 3	Préfecture Office de la population et des migrations	CHF	449 882.00
2 Moutier, rue Centrale 33	Office des poursuites et des faillites Juridictions civile et pénale	CHF	503 643.00
3 Bienne, rue du Bourg 21/27/29	Haute école spécialisée bernoise (Haute école des arts)	CHF	334 566.00
4 Berne, Laupenstrasse 22	Office des forêts beco Economie bernoise Service informatique du secrétariat général de l'ECO	CHF	843 135.00
5 Berne, Wildhainweg 9	Office d'informatique et d'organisation	CHF	874 872.00
6 Berne, Kasernenstrasse 27	Office de l'enseignement secondaire du 2 ^e degré et de la formation professionnelle	CHF	517 752.00

5.2 Financement

Il s'agit de crédits d'engagement conformément à l'article 50 LFP qui sont inscrits au budget et au plan intégré mission-financement de la Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie et qui sont relayés en principe par les paiements mentionnés au chiffre 5 du projet d'arrêté ci-joint.

6 Compétence financière

Les crédits, qui concernent des dépenses périodiques de plus de 400 000 francs par an, sont soumis à la votation populaire facultative. Cela concerne les crédits d'engagement figurant aux points 3.1, 3.2, 3.4, 3.5 et 3.6 de l'arrêté ci-joint. L'arrêté collectif doit donc être publié dans la Feuille officielle du Jura bernois.

7 Alternatives et conséquences en cas d'abandon du projet

Sans prolongation et renouvellement périodique des autorisations de dépenses pour des locations existantes, les locaux nécessaires à l'administration cantonale ne pourraient pas être mis à disposition selon le calendrier prévu ni assurés avec la fiabilité requise.

S'il était renoncé au renouvellement des autorisations de dépenses pour les contrats de bail assortis d'options de prolongation, il ne serait pas possible de faire valoir à temps les options sur d'autres durées de location fermes. Le cas échéant, les contrats de bail continueraient à courir pour une durée certes illimitée, mais pourraient être résiliés par les deux parties. Le canton a en principe fortement intérêt à assurer à long terme des sites qui ont fait leurs preuves.

8 Proposition

Pour les motifs exposés ci-dessus, nous proposons d'approuver le projet d'arrêté ci-joint.

Annexe :

- Projet d'arrêté

Annexe supplémentaire à l'attention de la Commission des infrastructures et de l'aménagement du territoire (CIAT) :

- Tableau récapitulatif des contrats de location