

Intervention parlementaire

Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention : 211-2020
Type d'intervention : Motion
Motion ayant valeur de directive : ☐
N° d'affaire : 2020.RRGR.281

Déposée le : 31.08.2020

Motion de groupe : Non
Motion de commission : Non
Déposée par : Arn (Muri b. Bern, PLR) (porte-parole)
Vanoni (Zollikofen, Les Verts)
Krähenbühl (Unterlangenegg, UDC)
Wildhaber (Rubigen, PS)
Brönnimann (Mittelhäusern, pvl)

Cosignataires : 0

Urgence demandée : Oui
Urgence accordée : Oui 03.09.2020

N° d'ACE : 1239/2020 du 11 novembre 2020
Direction : Direction des travaux publics et des transports
Classification : -
Proposition du Conseil-exécutif : **Adoption sous forme de postulat**

Mesures urgentes d'aide à l'OIC dans l'intérêt des hautes écoles bernoises

Afin de soulager l'Office des immeubles et des constructions (OIC), le Conseil-exécutif est chargé des mandats suivants :

1. Les hautes écoles sont temporairement dotées de la compétence d'assurer la direction technique générale de certains projets de construction. Le pilotage du projet reste une tâche commune de la propriétaire (DTT/OIC), de la maîtrise d'ouvrage (INC) et de l'utilisatrice (haute école). Le processus politique (approbation par le Conseil-exécutif/Grand Conseil) et les bases juridiques restent inchangés. Ce modèle est mis en place provisoirement (phase transitoire d'au moins 5 ans) pour soulager l'OIC et un bilan sera dressé à l'issue de cette période.
2. Les hautes écoles assument la responsabilité des travaux d'entretien, dont le financement relève toujours du crédit-cadre du programme d'entretien annuel (PEA). En collaboration avec l'OIC, les hautes écoles élaborent une stratégie pour l'entretien des immeubles qu'elles occupent.

Développement :

L'OIC est depuis longtemps critiqué pour son incapacité à se montrer à la hauteur lorsqu'il s'agit de mener des projets de grande envergure. L'OIC n'a pas les capacités nécessaires et a beaucoup de difficulté à recruter du personnel qualifié. Cette combinaison de facteurs fait que la réalisation des projets tire en longueur ou se retrouve parfois dans des impasses (ex : le campus Biel/Bienne de la BFH).

Le retard pris désavantage les hautes écoles (université, hautes écoles spécialisées et HEP Berne confondues) sur le marché de l'enseignement supérieur, en plus de nuire à leur réputation ainsi qu'à leur capacité à retenir les étudiant-e-s et les talents parmi les doctorant-e-s et le milieu de la recherche. L'OIC a de la peine à réaliser les projets en cours en respectant le calendrier et le budget d'investissement prévus. Le canton a beaucoup de grands projets « dans les tuyaux » (vague d'investissement) que l'OIC, compte tenu de l'état de ses ressources et de son savoir-faire, ne pourra pas mener à bien, même si leur financement est assuré. En revoyant la répartition des responsabilités pour la gestion des projets, nous pourrions soulager l'OIC et permettre aux hautes écoles de réaliser dans les temps les chantiers essentiels pour leur réussite. De plus, l'OIC pourra ainsi davantage se concentrer sur la réorganisation qui s'impose. Le changement dans les responsabilités pour ce qui est de l'entretien des bâtiments donne aux hautes écoles la flexibilité nécessaire et permet un déroulement des travaux plus efficace. Pour reprendre ces tâches, les hautes écoles disposent d'ores et déjà du savoir-faire nécessaire ou sont en mesure de recruter rapidement des spécialistes.

Motivation de l'urgence : L'OIC se trouve dans une situation très délicate : le chef d'office a été congédié ; plusieurs places de cadres ne sont encore pourvues que par intérim ; la CGes a décidé de procéder à une inspection de l'office et a conclu que les projets d'envergure lancés par le canton rendaient nécessaire un office performant et opérationnel. Il est donc urgent de trouver une solution à court terme si l'on veut que les projets en cours de réalisation et en attente d'être lancés soient menés comme il se doit. Si la question n'est pas traitée au plus vite, les projets clés des hautes écoles seront retardés pour une période prolongée.

Réponse du Conseil-exécutif

Le Conseil-exécutif est lui-aussi préoccupé par la situation. Des mesures importantes ont cependant déjà été prises : ainsi, l'analyse des différents obstacles au campus Biel-Bienne et la refonte du projet avancent conformément au calendrier, le dialogue sur le financement des investissements prévus a été entamé et les défis majeurs que l'OIC doit relever ont été identifiés par des experts. En septembre 2020, le Conseil-exécutif a nommé un leader avéré et un spécialiste averti à la tête de l'office.

Le Conseil-exécutif tient à souligner que l'OIC dispose de responsables de projet hautement qualifiés, dont le travail et l'engagement n'ont fait l'objet d'aucune critique. Hormis le projet du Campus Biel-Bienne, le budget a été bien utilisé dans le domaine des constructions, et les manquements relevés se situent principalement dans d'autres secteurs d'investissement. L'office n'a actuellement aucune difficulté à pourvoir les postes vacants dans la gestion des projets de construction avec des spécialistes expérimentés et il reste un employeur très attractif.

De l'avis du Conseil-exécutif, même s'il est nécessaire de renforcer l'OIC dans certains domaines, c'est principalement la gestion du calendrier et la maîtrise des risques qui n'ont pas fonctionné de manière satisfaisante jusqu'à présent. L'expertise réalisée sur le Campus Biel-Bienne montre néanmoins clairement que c'est un malheureux concours de circonstances qui a conduit à l'interruption de l'appel d'offres, et non pas le manque de compétences. De fait, cette expertise mentionne explicitement les exigences très élevées des utilisateurs et des milieux politiques envers le futur bâtiment.

L'expertise montre en outre que les ressources humaines de l'OIC sont insuffisantes pour ce type de gestion de projets. L'OIC gère actuellement un grand nombre de projets d'une ampleur inédite. Les enseignements tirés du Campus Biel-Bienne montrent que la solution choisie par l'office pour renforcer son équipe avec des spécialistes externes a ses limites. Or le grand nombre de projets d'envergure fait effectivement ressortir le besoin urgent de ressources. Le Conseil-exécutif se félicite donc de l'initiative des hautes écoles de soutenir l'OIC au niveau du personnel. L'administration a déjà mené de nombreux entretiens en ce sens.

La discussion à propos des postes supplémentaires doit cependant être coordonnée et se fonder sur les analyses en cours des besoins et des travaux d'optimisation au sein de l'OIC. Les postes supplémentaires doivent être alloués dans le respect des compétences et des procédures du processus de planification. La question du personnel ne peut cependant être étudiée sans tenir compte des moyens d'investissement disponibles, des conséquences sur le compte de résultat et de la pondération des intérêts entre les différents champs d'activité. L'exécutif et le législatif doivent impérativement trouver des solutions et des moyens pour faire face au très grand volume de mandats issus notamment des hautes écoles, dans un souci de transparence et dans le respect des compétences et procédures. Il faudra donc conserver une vue d'ensemble de tous les projets d'investissement et éviter les décisions préliminaires centrées sur un seul champ d'activité.

Dans sa Stratégie immobilière de 2018, le Conseil-exécutif précise que le canton de Berne ne gère qu'un seul organe spécialisé en constructions, ce qui a été récemment confirmé par l'INC, la DTT et la FIN dans le cadre d'un projet interne de financement des bâtiments des hautes écoles.

1. Le Conseil-exécutif reconnaît qu'il faut rapidement prendre des mesures vu le nombre de grands projets de constructions prévus, précisément dans le secteur des hautes écoles. Il est toutefois sceptique quant au transfert de la direction technique générale des projets aux hautes écoles. En effet, pareil procédé est quasiment impossible face aux exigences actuelles en matière de contrôle et de gouvernance au niveau de l'Etat. Enfin, en sa qualité de représentant des propriétaires, l'OIC reste responsable du respect des conditions-cadre politiques et juridiques dans toutes les phases. Pour décharger effectivement l'office, la seule solution envisageable, si tant est qu'elle soit possible, serait de transférer un projet à long terme, depuis la planification jusqu'à la réalisation. L'actuelle répartition des rôles entre l'OIC et les directions commanditaires a donné de bons résultats, de l'avis du Conseil-exécutif. Une définition de projet par étapes avec des compétences clairement définies aboutit finalement à ce que le canton obtienne des bâtiments durables, conformes aux besoins et économiques tout au long de leur cycle de vie.

Le Conseil-exécutif doute aussi que les projets de construction puissent être notablement accélérés en déléguant la direction technique générale du projet. Il n'est en effet pas réellement possible d'influer sur les délais nécessaires pour obtenir les autorisations de dépenses, ni pour mener la procédure en octroi du permis de construire, ni pour réaliser les projets de construction proprement dits. Cependant, le Conseil-exécutif a décelé un potentiel d'optimisation des processus itératifs entre l'OIC et les utilisateurs dans le cadre de la définition des projets. Des procédures de commande unifiées contribuent largement à accélérer la suite du déroulement du projet.

Les hautes écoles sont en mesure, dans le cadre de leur autonomie financière, de constituer des réserves financières stratégiques issues de revenus ne provenant pas du canton, mais de contributions pour les étudiants extracantonaux, de subventions de base de la Confédération et de subsides « overheads » de fonds de tiers destinés à des fins de recherche. Les hautes écoles pourraient ainsi financer temporairement le personnel supplémentaire si l'engagement de ce dernier contribue à améliorer l'exécution de leur mandat légal. Les réserves servent toutefois en priorité à renforcer le mandat de recherche et d'enseignement des hautes écoles à travers leur développement stratégique, c'est pourquoi le recours à un tel procédé doit être minutieusement examiné. Enfin, les subventions de la recherche sont financées majoritairement par le secteur public (Fonds national, promotion de l'innovation, recherche UE).

Comme évoqué plus haut, la DTT, l'INC, l'Université de Berne et la haute école de Berne mènent actuellement des discussions constructives pour définir d'éventuelles formes de collaboration dans des projets de construction. Au vu de ce qui précède, le Conseil-exécutif propose l'adoption du point 1 sous forme de postulat.

2. Le Conseil-exécutif rappelle l'approbation récente à une forte majorité du « Crédit-cadre 2021-2024 pour le gros entretien des immeubles, les dépenses relatives aux adaptations mineures spécifiques à l'exploitation et les dépenses relatives aux adaptations spécifiques à l'exploitation pour de nouveaux pôles de recherche dans les hautes écoles du portefeuille cantonal ». Les conditions du crédit-cadre n'admettent pas le remplacement des moyens par un tiers, tel que proposé, car le remplacement incombe à la DTT/OIC. Pour répondre aux besoins des hautes écoles, à savoir un engagement plus important et un octroi plus rapide de moyens, des adaptations spécifiques à l'exploitation ont récemment été ajoutées au crédit-cadre concernant les pôles de recherche.

L'OIC travaille déjà étroitement avec ses utilisateurs à l'établissement d'un programme d'entretien annuel. Le Conseil-exécutif refuse de transférer à l'université toute la responsabilité des travaux d'entretien. Il est toutefois disposé à analyser et adapter si nécessaire la collaboration de l'OIC et des hautes écoles dans les conditions données et dans le cadre des investigations en cours. Il propose donc d'adopter le point 2 sous forme de postulat.

Destinataire

– Grand Conseil