

Intervention parlementaire

Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention : 084-2021
Type d'intervention : Motion
Motion ayant valeur de directive : ☐
N° d'affaire : 2021.RRGR.111

Déposée le : 29.04.2021

Motion de groupe : Non
Motion de commission : Oui
Déposée par : CGes (Siegenthaler, Thun) (porte-parole)

Cosignataires : 0

Urgence demandée : Non
Urgence accordée :

N° d'ACE : 1170/2021 du 20 octobre 2021
Direction : Direction des travaux publics et des transports
Classification : Non classifié
Proposition du Conseil-exécutif : **Adoption sous forme de postulat**

Transparence sur les coûts du parc immobilier cantonal – introduction d'un modèle d'imputation des coûts

Le Conseil-exécutif est chargé :

1. d'introduire un modèle d'imputation des coûts pour la gestion du parc immobilier du canton afin que les utilisateurs et utilisatrices et les commanditaires de locaux assument une plus grande responsabilité financière et afin de créer des incitations pour des solutions au rapport coût-efficacité favorable ;
2. de soumettre au Grand Conseil une modification des bases légales si cela s'avère nécessaire pour mettre en œuvre le point 1.

Développement :

Dans le cadre des investigations menées à l'Office des immeubles et des constructions (OIC), la CGes a constaté que les commanditaires et les utilisateurs et utilisatrices de locaux n'étaient guère incités à s'intéresser aux coûts et à la rentabilité de leurs besoins, puisque l'ensemble des coûts liés aux locaux sont en fin de compte assumés par l'OIC. Dans son rapport du 29 avril 2021 intitulé « Situation à l'Office des immeubles et des constructions – Résultats des investigations de la Commission de gestion », la CGes a dès lors recommandé au Conseil-exécutif « d'introduire rapidement un modèle d'imputation des coûts » (cf. chap. 5.2.4 du rapport, recommandation n° 7).

Dans sa prise de position relative au rapport de la CGes, le Conseil-exécutif a certes annoncé vouloir appliquer l'ensemble des recommandations de la CGes (cf. chap. 4 du rapport). Toutefois, en ce qui concerne la recommandation susmentionnée relative à l'imputation des coûts, la CGes a des doutes légitimes quant à la volonté réelle du Conseil-exécutif de la mettre en œuvre. En effet, dans la réponse qu'il a

récemment donnée à une intervention¹ sur le parc immobilier de l'Université, le Conseil-exécutif a fait part de son scepticisme face aux modèles d'imputation interne des coûts : « Après un examen approfondi des avantages et des inconvénients, le Conseil-exécutif a renoncé en 2011 à l'introduction d'une facturation interne des loyers (ACE 2011/0221). Aujourd'hui, il reste d'avis qu'un système d'incitation pour une gestion économique des locaux des hautes écoles doit être mis en place au moyen d'autres mesures qu'une facturation extrêmement fastidieuse sur les plans technique et administratif. Les réflexions en cours en vue d'une gestion économique du parc immobilier, par exemple au moyen de systèmes de contrôle de l'occupation des locaux, portent également sur l'ensemble du portefeuille immobilier. »

Comme il l'évoque dans sa réponse, le Conseil-exécutif a envisagé dès 2008 d'introduire une facturation interne des prestations et des loyers pour l'ensemble de l'administration au 1^{er} janvier 2011 (cf. ACE 1300/2008). Toutefois, les réserves des Directions n'ont cessé d'augmenter lors de l'élaboration du plan de mise en œuvre, de sorte que le Conseil-exécutif a finalement mis un terme au projet en 2011. Même si la mesure n'apporte à première vue pas de bénéfice direct aux différentes Directions, il est pourtant urgent, pour l'Etat, d'accroître la transparence des coûts dans le portefeuille immobilier cantonal et de faire en sorte que les commanditaires ainsi que les utilisateurs et utilisatrices de locaux assument leurs responsabilités financières, d'autant plus que les moyens à la disposition du canton ne permettront pas de couvrir les énormes besoins en investissements de la prochaine décennie. Le moment est particulièrement propice à la mise en œuvre de cette revendication puisque le progiciel de gestion intégré SAP sera prochainement déployé dans tout le canton. Ce progiciel de gestion et de logistique offrira les possibilités techniques requises. Par ailleurs, de nombreux cantons et communes appliquent des modèles d'imputation des loyers. Il y a deux ans, le canton de Zurich s'est ainsi doté d'une base légale en la matière, et le canton de Soleure connaît lui aussi une imputation interne des coûts. Il existe dans ce domaine une grande variété de modèles.

Etant donné que la recommandation n° 7 du rapport de la CGes constitue une revendication essentielle, la commission a décidé de déposer la présente motion afin de souligner l'importance qu'elle accorde à cette exigence.

Réponse du Conseil-exécutif

Les frais de locaux constituent un poste important dans le budget du canton de Berne. Les besoins en locaux supplémentaires et/ou en nouveaux locaux augmentent, en particulier dans divers secteurs de la formation, notamment les hautes écoles, ou dans le domaine de l'exécution judiciaire. Des travaux de modernisation sont nécessaires, car les installations sont vétustes et ne répondent plus aux exigences actuelles.

Les besoins en locaux sont actuellement gérés de manière centralisée par l'Office des immeubles et des constructions (OIC). Ce dernier assume également les coûts correspondants. Les utilisateurs et utilisatrices et les commanditaires des locaux ne sont pas impliqués dans le financement et n'assument aucune responsabilité en matière de coûts. D'un point de vue purement économique, cette situation est loin d'être idéale.

La solution actuelle confère en effet une grande responsabilité à l'OIC. Pour l'office, le contrôle de la plausibilité et l'approbation des besoins en locaux sont une tâche exigeante et représentent un défi de taille. C'est la raison pour laquelle le système actuel exige l'accord préalable de la direction compétente pour toutes les demandes de locaux.

¹ Motion 291-2020 « Pour une gestion transparente et adéquate du parc immobilier des hautes écoles »

Le Conseil-exécutif estime que la gestion des locaux est aujourd'hui efficace et rentable. Il est convaincu que les nouveaux besoins en locaux des utilisateurs et utilisatrices sont dans l'ensemble justifiés et fondés. Cela s'explique d'une part en raison de la croissance, notamment dans le domaine de la formation, et de l'évolution des exigences en matière d'exploitation, par exemple concernant les locaux scolaires ou les établissements pénitentiaires. D'autre part, le canton de Berne dispose historiquement d'un portefeuille de bâtiments anciens, ce qui nécessite proportionnellement davantage de travaux de rénovation et de remise en état. Le montant global des frais de locaux est géré politiquement par le Conseil-exécutif et le Grand Conseil dans le cadre du processus annuel de financement et de planification.

Le Conseil-exécutif partage le point de vue de la CGes selon lequel la gestion du parc immobilier peut encore être améliorée. Il estime judicieux que les utilisateurs et utilisatrices assument davantage de responsabilités en la matière, par exemple en participant aux coûts ou au moyen d'incitations spécifiques. Les demandes de locaux font aujourd'hui déjà généralement l'objet d'une analyse comparative au niveau national. C'est notamment le cas dans le secteur de la formation, en particulier dans le domaine de l'enseignement supérieur. La comparaison à l'échelle nationale montre que la demande de locaux du canton de Berne et de ses établissements n'est globalement pas excessive. Le Conseil-exécutif est toutefois disposé à élaborer et mettre en place des mesures d'optimisation. Il créera les bases nécessaires et mandatera la DTT pour qu'elle organise un projet visant à optimiser la gestion du parc immobilier et renforcer la coresponsabilité des directions utilisatrices. Les possibilités d'imputer les coûts des locaux doivent être évaluées en tenant compte d'autres options. Car comme le souligne la CGes dans sa motion, d'autres cantons ont introduit un tel système et ont obtenu de bons résultats. Il convient cependant de veiller à mettre à disposition différents modèles et possibilités d'imputation des coûts. Selon le Conseil-exécutif, il faut choisir pour le canton un modèle efficace et le plus simple possible qui permette de créer des incitations adéquates. La seule imputation des frais de locaux n'entraîne pas automatiquement une baisse des coûts.

Il y a également lieu de vérifier si le même modèle convient à tous les utilisateurs et utilisatrices. En effet, les besoins en matière d'organisation et d'exploitation ainsi que le cadre institutionnel diffèrent fortement selon les utilisations. Le contexte des hautes écoles est par exemple très différent de celui de l'administration centrale. Outre des modèles d'incitation, le projet doit également inclure d'autres formes d'optimisation de la gestion des locaux, par exemple l'utilisation systématique d'analyses comparatives.

En conséquence, le Conseil-exécutif est disposé à adopter la motion de la CGes sous forme de postulat. Il examinera les différentes possibilités et mettra sur pied une organisation adaptée au projet qui implique les utilisateurs et utilisatrices concernés. Comme l'a également expliqué le Conseil-exécutif dans son courrier du 24 mars à la CGes, il tiendra compte de la situation personnelle et de la charge de travail élevée de l'OIC. Au vu de la situation financière tendue du canton, il accordera également, lors des investigations, une attention particulière à la charge administrative potentielle des différents modèles.

Destinataire
– Grand Conseil