



Rapport

Date de la séance du CE : 26 février 2020
Direction : Direction des travaux publics et des transports
N° d'affaire : 2019.BVE.14259
Classification : Non classifié

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

Table des matières

1.	Synthèse	2
2.	Bases légales	2
3.	Description de l'affaire	2
3.1	Rappel	2
3.2	Adaptations spécifiques à l'exploitation pour de nouveaux pôles de recherche au sein des hautes écoles	3
3.3	Utilisation et durée du crédit-cadre	4
3.4	Montant et calcul du crédit-cadre 2021-2024	4
3.5	Elaboration du programme d'entretien annuel (PEA)	5
3.6	Teneur du programme d'entretien annuel (PEA)	5
3.7	Teneur des adaptations spécifiques à l'exploitation pour les nouveaux pôles de recherche au sein des hautes écoles	6
3.8	Reporting	6
4.	Répercussions financières, répercussions sur le personnel	6
4.1	Coûts / Montant du crédit	6
4.2	Nature et libération du crédit	6
4.3	Répercussions sur le personnel	7
5.	Conséquences en cas de rejet du crédit-cadre	7
6.	Proposition	7

1. Synthèse

En mars 2017, le Grand Conseil a autorisé le crédit-cadre 2018–2020 pour les 800 à 1000 mesures d'entretien réalisées chaque année sur les immeubles cantonaux ainsi que pour les adaptations mineures spécifiques à l'exploitation qui s'élèvent à environ 156 millions de francs. D'ici à fin 2020, ce crédit-cadre doit être renouvelé et prolongé de quatre ans.

Du point de vue du contenu, des adaptations sont nécessaires afin de prendre en compte les besoins des hautes écoles dans le cadre de nouveaux pôles de recherche (du fait de nouvelles chaires, de la réattribution de postes existants et de projets financés par des tiers). En raison de la limite actuelle s'élevant à 200 000 francs maximum par bâtiment pour les adaptations spécifiques à l'exploitation, aucune mesure de construction sur la base de nouveaux pôles de recherche ne peut en principe être financée par le crédit-cadre. Le crédit-cadre doit donc être complété à hauteur d'un montant maximal de 12 millions de francs pour les adaptations spécifiques à l'exploitation en raison de nouveaux pôles de recherche et la limite être, en pareil cas, relevée à deux millions de francs par projet.

En principe, les adaptations spécifiques à l'exploitation pour l'Université de Berne, la Haute école spécialisée bernoise et les hautes écoles pédagogiques peuvent être réalisées par le biais du crédit-cadre.

Sur les quatre ans, l'Office des immeubles et des constructions table sur des frais de 200 millions de francs pour l'entretien, de 12 millions de francs pour les adaptations mineures spécifiques à l'exploitation et de 12 millions de francs pour les adaptations spécifiques à l'exploitation pour de nouveaux pôles de recherche.

Ces dépenses sont inscrites au plan financier.

Le crédit-cadre est soumis au référendum facultatif.

2. Bases légales

- Loi du 5 septembre 1996 sur l'Université (LUni ; RSB 436.11), article 63
- Loi du 26 mars 2002 sur le pilotage des finances et des prestations (LFP ; RSB 620.0), articles 42 ss, en particulier article 53
- Ordonnance du 3 décembre 2003 sur le pilotage des finances et des prestations (OFP ; RSB 621.1), articles 136 ss, en particulier article 149
- Ordonnance du 18 octobre 1995 sur l'organisation et les tâches de la Direction des travaux publics et des transports (OO DTT ; RSB 152.221.191), article 14
- Ordonnance de Direction du 9 janvier 2020 sur la délégation de compétences de la Direction des travaux publics et des transports (ODél DTT ; RSB 152.221.191.1)

3. Description de l'affaire

3.1 Rappel

Depuis 1990, les dépenses pour l'entretien des immeubles cantonaux font l'objet d'une autorisation globale par l'intermédiaire de crédits-cadre. Cette procédure a fait ses preuves et le besoin de réunir les quelque 800 à 1000 projets annuels divers au sein d'un programme global pluriannuel perdure. C'est la raison pour laquelle une nouvelle demande de crédit-cadre est soumise afin de pouvoir réaliser les mesures d'entretien, les adaptations mineures spécifiques à l'exploitation ainsi que les adaptations spécifiques à l'exploitation du fait des nouveaux pôles de recherche au sein des hautes écoles pour la période

2021 à 2024. Compte tenu des conditions sur le plan international, les délais à disposition pour la planification et la réalisation sont courts.

3.2 Adaptations spécifiques à l'exploitation pour de nouveaux pôles de recherche au sein des hautes écoles

Le canton est propriétaire ou locataire des immeubles utilisés par les hautes écoles. Conformément à la législation sur les hautes écoles actuellement en vigueur, il est tenu de mettre à disposition des hautes écoles, en temps utile et conformément aux besoins, l'infrastructure nécessaire à l'accomplissement de leurs tâches. Les trois hautes écoles bernoises évoluant dans un contexte dynamique, en concurrence nationale et internationale avec d'autres hautes écoles pour attirer étudiants, chercheurs et ressources extérieures, la mise à disposition en temps utile ou l'adaptation des constructions et infrastructures est un facteur déterminant. Des besoins en locaux et en infrastructures surviennent régulièrement à court terme dans les hautes écoles, notamment lors de la création de nouveaux pôles de recherche, et plus particulièrement lors de la création de nouvelles chaires, de la réattribution de postes existants et de l'acquisition de projets financés par des tiers. Cela entraîne différentes problématiques :

- La durée des autorisations de dépenses ordinaires entre en conflit avec le laps de temps relativement court dont dispose l'Université pour mettre en place les conditions nécessaires aux nouveaux pôles de recherche. A titre d'exemple, l'infrastructure constitue généralement pour les professeurs un critère décisif : elle doit être fonctionnelle au moment de l'attribution du poste et être adaptée au domaine de recherche.
- Dans le cadre d'adaptations spécifiques à l'exploitation, des travaux d'entretien usuels sont en règle générale également réalisés, que ce soit parce que leur nécessité s'est révélée seulement au moment de l'adaptation ou parce que la réalisation simultanée s'avère intéressante du point de vue économique. La différenciation faite jusqu'à présent entre les adaptations spécifiques à l'exploitation et le gros entretien conduit à des problèmes de délimitation. Il est difficile de considérer le projet dans son ensemble.
- Les hautes écoles disposent, de manière générale pour l'enseignement et la recherche, et notamment pour ce qui est des décisions de nominations, d'une large autonomie. Cependant, les conséquences financières de leurs décisions ayant trait à l'infrastructure doivent être autorisées par les organes compétents en matière de dépenses, lesquels, s'ils veulent respecter l'autonomie des hautes écoles, ne disposent pas d'une véritable marge de manœuvre.
- Les grands projets financés par des tiers s'accompagnent souvent d'adaptations d'infrastructures à court terme, lesquelles sont une condition à l'octroi de subventions. Il arrive que l'intervalle de temps s'écoulant entre l'attribution du projet et la date officielle de son lancement soit trop court pour solliciter une autorisation conformément aux compétences en matière de dépenses. Si le processus requiert trop de temps, d'importantes contributions de tiers peuvent être perdues.

La majeure partie des adaptations spécifiques à l'exploitation nécessaires devrait concerner l'Université, car ses disciplines, notamment la médecine et les sciences naturelles, ont des exigences élevées en matière de techniques de laboratoires. Néanmoins, il est possible que les autres hautes écoles soient concernées dans des cas précis.

3.3 Utilisation et durée du crédit-cadre

La Direction des travaux publics et des transports gère activement les crédits. En ce sens, elle est aussi habilitée à engager à nouveau les moyens déjà engagés qui n'ont pas été utilisés. Toutefois, cela ne concerne que les fonds excédentaires libérés par des projets achevés et dont les comptes sont définitivement clos.

Au demeurant, pour des raisons d'économie administrative, le crédit doit être prolongé d'une période quadriennale (p. ex. crédit-cadre d'investissement routier 2018-2021).

3.4 Montant et calcul du crédit-cadre 2021-2024

L'Office des immeubles et des constructions (OIC) table sur des frais de 50 millions de francs par an en moyenne pour l'entretien, soit 200 millions de francs pour quatre ans, de trois millions de francs par an pour les adaptations mineures spécifiques à l'exploitation, soit 12 millions de francs pour quatre ans, et de trois millions de francs pour les adaptations spécifiques à l'exploitation pour les nouvelles nominations et les chaires existantes au sein des hautes écoles, soit 12 millions de francs pour quatre ans.

Dans le plan financier, 56 millions de francs en moyenne sont inscrits pour la période 2021-2024:

Mesures d'entretien	CHF	50	000 000
Adaptations mineures spécifiques à l'exploitation	CHF	3	000 000
Adaptations spécifiques à l'exploitation pour les nouveaux pôles de recherche au sein des hautes écoles	CHF	3	000 000
Total par an	CHF	56	000 000
Coût total de 2021 à 2024	CHF	224	000 000

Comme c'est souvent le cas dans ce secteur, environ 1% de la valeur d'assurance de l'immeuble est consacré à l'entretien annuel. Le montant annuel devrait donc se monter à 50 millions de francs environ.

Le montant total prévu par an pour les adaptations mineures spécifiques à l'exploitation se base sur les expériences des dernières années et il est seulement possible d'en faire une estimation, car chaque besoin d'adaptation dépend fortement des évolutions à court terme dans l'exploitation des bâtiments. L'évaluation des années 2018 et 2019 et les attentes pour 2020 montrent que le total des coûts engendrés par les adaptations mineures spécifiques à l'exploitation pour ces trois ans devrait s'élever à 8,7 millions de francs environ (soit en moyenne trois millions de francs par an environ). Pour la période demandée, les coûts des adaptations spécifiques à l'exploitation devraient être du même ordre. C'est la raison pour laquelle la part annuelle du crédit-cadre, qui s'élevait jusqu'à présent à deux millions de francs, est augmentée à trois millions de francs. L'augmentation de la part prévue au total pour les adaptations spécifiques à l'exploitation ne doit pas être imputée aux mesures d'entretien ordinaires.

Le montant total initialement prévu pour les adaptations spécifiques à l'exploitation pour les nouveaux pôles de recherche se base sur les expériences des dernières années. Entre 2016 et 2018, la DTT a autorisé au total environ quatre millions de francs en dehors du crédit-cadre. Par ailleurs, pendant cette même période, environ trois millions de francs ont été autorisés par le Conseil-exécutif. Le montant pour la période 2016-2018 s'élève donc à environ sept millions de francs, soit environ 2,3 millions de francs par an. Pour éviter qu'un seul grand projet allant jusqu'à deux millions de francs limite la marge de manœuvre pour d'autres adaptations liées aux nouveaux pôles de recherche, les calculs se basent sur des besoins annuels de trois millions de francs. Les besoins effectifs dépendent des évolutions à court terme dans les hautes écoles, lesquelles ne sont que partiellement planifiables.

3.5 Elaboration du programme d'entretien annuel (PEA)

L'OIC recense les besoins en matière d'entretien en vue d'effectuer des contrôles de l'état des bâtiments et procède à des clarifications préalables et à des discussions sur l'entretien annuel avec les utilisateurs et utilisatrices. Il en résulte une planification pluriannuelle, mise à jour périodiquement.

Les mesures à réaliser au cours d'une année sont recensées, classées en fonction de leur priorité et définies dans le courant de l'année précédente. Ce n'est donc qu'à la fin d'une année que les projets prévus pour l'année suivante peuvent être répertoriés d'une manière fiable. Par ailleurs, certaines mesures d'entretien ne peuvent pas toujours être planifiées, notamment lorsqu'il s'agit de réparer des dommages causés par des événements non prévisibles, tels que les incendies ou les crues.

Les mesures requises qui dépassent la limite maximale de deux millions de francs par projet sont traitées de manière individuelle hors du crédit-cadre et soumises séparément au Grand Conseil pour approbation.

Le programme d'entretien annuel englobe généralement 800 à 1000 mesures individuelles par an pour un portefeuille d'environ 1800 bâtiments détenus par le canton. Lorsque les projets prévus dépassent le montant du crédit-cadre, des priorités sont fixées. Les projets doivent remplir au moins l'un des critères suivants :

- écarter de graves dangers et risques en matière de sécurité ;
- mettre en œuvre des exigences légales pour lesquelles aucun report n'est possible ;
- empêcher des dommages indirects majeurs ;
- maintenir l'exploitation ou le service ;
- permettre de réaliser les travaux d'entretien nécessaires pour assurer la conservation des bâtiments.

La priorité étant donnée à une planification et à une réalisation aussi efficaces et coordonnées que possible des mesures d'entretien, des adaptations mineures spécifiques à l'exploitation et ainsi que des adaptations spécifiques à l'exploitation pour les nouvelles nominations et les chaires existantes au sein des hautes écoles, les moyens engagés peuvent varier d'une année à l'autre. Par conséquent, ce ne sont pas les besoins annuels moyens qui sont déterminants, mais le montant total de 224 millions de francs sur quatre ans.

La planification pluriannuelle des mesures d'entretien permet de plafonner de manière ciblée les moyens nécessaires pour la période 2021-2024. Elle permet également de garantir que les ressources financières seront utilisées quand et là où il le faut.

3.6 Teneur du programme d'entretien annuel (PEA)

Les mesures de construction compilées dans le PEA visent principalement à réhabiliter les bâtiments pour une durée déterminée, ou plus précisément à y rétablir la sécurité ou la fonctionnalité.

Par mesures de construction, on entend notamment le remplacement des installations électriques et de chauffage, le renouvellement des revêtements muraux, des sols et des plafonds, la rénovation d'éléments de fenêtres et de façades ainsi que de toitures plates, la réparation de façades en grès, la remise à neuf d'installations sanitaires, le remplacement de systèmes de détection d'incendie, la mise à disposition de locaux provisoires, les améliorations visant à optimiser le bilan énergétique, les mesures de protection anti-incendie et de sécurité, les aménagements destinés à faciliter l'accessibilité, etc.

S'inscrivent également dans le cadre du PEA les mesures destinées à améliorer immédiatement la sécurité et la fonctionnalité des bâtiments. Décidées sur la base de vérifications de routine ou ponctuelles, celles-ci doivent être exécutées sans délai.

Sont considérées comme des adaptations mineures spécifiques à l'exploitation les mesures de construction servant à optimiser l'utilisation d'un bâtiment et étant si possible réalisées, pour des raisons économiques, dans le cadre de travaux d'entretien. Ces mesures ne peuvent être financées par le crédit-cadre que si le coût ne dépasse pas 200 000 francs par projet. Il peut s'agir, à titre d'exemple, d'adaptations d'équipements d'exploitation, de guichets, de subdivisions des espaces, etc.

Ne relèvent en revanche pas du PEA les remises en état de long terme telles que les rénovations complètes de bâtiments, l'agrandissement d'objets existants ou les constructions de remplacement.

3.7 Teneur des adaptations spécifiques à l'exploitation pour les nouveaux pôles de recherche au sein des hautes écoles

Sont considérées comme des adaptations spécifiques à l'exploitation pour les nouveaux pôles de recherche au sein des hautes écoles les mesures de construction servant à répondre aux exigences en matière d'exploitation, n'étant pas contestées et devant, pour des raisons de calendrier, être réalisées par le biais du crédit-cadre. Ces mesures ne peuvent être financées par le crédit-cadre que si le coût ne dépasse pas deux millions de francs par projet. Il peut s'agir, à titre d'exemple, d'adaptations d'équipements de laboratoire, d'installations de ventilation, etc.

3.8 Reporting

Le crédit-cadre est géré activement par l'OIC. Un récapitulatif concernant l'utilisation des moyens libérés par le crédit-cadre est transmis chaque année au Conseil-exécutif et à la Commission des infrastructures et de l'aménagement du territoire (CIAT).

4. Répercussions financières, répercussions sur le personnel

4.1 Coûts / Montant du crédit

Crédit-cadre 2021-2024 à approuver	CHF	224 000 000
---	------------	--------------------

Il s'agit de dépenses nouvelles et uniques au sens des articles 46 et 48, alinéa 1 LFP.

4.2 Nature et libération du crédit

Il s'agit d'un crédit d'engagement au sens de l'article 50 LFP, octroyé sous forme de crédit-cadre et relayé par des paiements basés sur des arrêtés d'exécution conformément au chiffre 6 du projet d'arrêté ci-joint.

La compétence pour la libération du crédit-cadre par des arrêtés d'exécution conformément au chiffre 6 reste inchangée par rapport aux crédits-cadre précédents. Toutefois, la réglementation des compétences est entièrement formulée dans le crédit-cadre, sans référence à l'ODél DTT.

Les montants prévus sont inscrits dans le plan financier.

4.3 Répercussions sur le personnel

Le crédit-cadre sert à l'accomplissement de tâches usuelles et n'a aucune répercussion sur le personnel.

5. Conséquences en cas de rejet du crédit-cadre

Si le crédit-cadre n'était pas approuvé, la Direction des travaux publics et des transports devrait soumettre une demande de crédit au Conseil-exécutif ou au Grand Conseil pour chaque projet d'un coût supérieur à 500 000 francs. Cela concernerait 30 projets par an en moyenne. Les ressources nécessaires à cet effet ne sont pas disponibles. La marge de manœuvre s'en trouverait considérablement restreinte, ce qui retarderait la réalisation des mesures, avec en conséquence des dommages indirects et des frais supplémentaires.

La situation défavorable que connaît actuellement l'enseignement supérieur resterait inchangée et, malgré l'engagement important dont font preuve toutes les parties impliquées, il ne serait plus qu'une question de temps avant qu'une embauche importante échoue ou qu'un projet financé par des tiers soit perdu.

6. Proposition

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

Annexe

– Projet d'arrêté