

Intervention parlementaire. Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention : 303-2019
Type d'intervention : Postulat
Motion ayant valeur de directive : ☐
N° d'affaire : 2019.RRGR.375

Déposée le : 05.12.2019

Motion de groupe : Oui
Motion de commission : Non
Déposée par : PBD (Riem, Iffwil) (porte-parole)
PBD (Frutiger, Oberhofen)
Cosignataires : 10

Urgence demandée : Oui
Urgence accordée : Oui 05.03.2020

N° d'ACE : 353/2020 du 1^{er} avril 2020
Direction : Direction des travaux publics et des transports
Classification : –
Proposition du Conseil-exécutif : **Adoption et classement**



Pourquoi, depuis des années, le Conseil-exécutif ne remplit-il pas les exigences relatives aux investissements ?

Cela fait des années que les montants budgétés pour les investissements ne sont pas atteints. Le Conseil-exécutif est par conséquent chargé d'examiner :

1. pourquoi – alors que le canton a un net retard à rattraper – les montants inscrits au budget ne sont pas atteints depuis des années pour ce qui est des infrastructures et de l'entretien ainsi que des grands projets de construction ;
2. comment l'organisation de l'administration, en particulier au sein de la Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie (TTE), peut être revue pour rectifier la situation ;
3. comment il serait possible de modifier les structures organisationnelles au sein de l'Office des immeubles et des constructions (OIC) de manière à ce que les exigences soient remplies pour une gestion efficace des investissements et des bâtiments ;
4. si les cahiers des charges au sein de l'OIC sont assez intéressants pour attirer et recruter des cadres supérieurs du bâtiment, les fonctions à exercer relevant principalement de l'administratif et du contrôle ;

5. si la pratique de l'OIC consistant à externaliser de nombreux projets à des entreprises générales ou à des entreprises totales ne doit pas changer.

Développement :

Les nombreux projets d'investissement dans les domaines des bâtiments, des infrastructures et de leur entretien ne sont pas mis en œuvre, malgré les ressources financières à disposition. Nous demandons au Conseil-exécutif d'examiner le problème et de proposer des solutions.

Motivation de l'urgence : Si les chiffres du budget annuel ne sont pas atteints, les investissements nécessaires seront trop retardés.

Réponse du Conseil-exécutif

Le Conseil-exécutif partage l'avis des auteurs du postulat, qui estiment que les montants budgétés pour les investissements nets n'ont pas été suffisamment utilisés dans l'ensemble du canton au cours des dernières années et que cette situation doit être améliorée en vue des investissements nécessaires à l'avenir. Les faits démontrent toutefois qu'il est faux de penser que les ressources financières à disposition ne sont pas bien utilisées, en particulier pour les projets de construction de la Direction des travaux publics et des transports (DTT, anciennement TTE).

Un peu plus de 75 pour cent des investissements nets du canton sont consacrés à la DTT. Au cours des dernières années, celle-ci a employé une grande partie des ressources qui lui ont été allouées. De 2016 à 2019, elle a utilisé chaque année entre 93 et 99 pour cent des moyens disponibles (cf. tableau). Le taux d'utilisation de la DTT a aussi été bon les années précédentes, à l'exception de 2015, ce qui s'explique par le rejet en votation populaire du projet Tram Region Bern à Ostermundigen et Köniz.

Cela montre qu'au cours des dernières années, la DTT a pu atteindre un taux d'utilisation élevé des montants budgétés pour les investissements nets. En chiffres absolus, les écarts par rapport aux budgets d'investissement enregistrés à la DTT par le passé ont généralement été de l'ordre de quelques dizaines de millions de francs. Une analyse de l'utilisation des budgets d'investissement dans l'ensemble des Directions révèle que les écarts étaient parfois plus importants dans d'autres domaines. Le Conseil-exécutif analyse donc également l'utilisation des investissements nets dans d'autres domaines.

Bien entendu, malgré la bonne utilisation des moyens budgétaires, la DTT cherche en permanence à améliorer la situation dans le domaine de la construction et à employer si possible la totalité des moyens à disposition pour les projets qui lui sont assignés.

Comparaison entre le budget et le décompte effectif du compte des investissements TTE 2014-2019

(montants en millions de CHF) :

Année	Budget	Décompte effectif	Ecart absolu	en %
2019	317	300	17	95 %
2018	338	319	18	95 %
2017	321	318	3	99 %
2016	354	330	24	93 %
2015	415	344	70	83 %
2014	409	382	27	93 %

Concernant les points soulevés dans le postulat, le Conseil-exécutif prend position comme suit :

1. La sous-utilisation des moyens budgétaires en 2018 et 2019 est notamment due à l'introduction du modèle comptable harmonisé (MCH2) et des normes comptables internationales pour le secteur public (IPSAS). La nouvelle présentation des comptes a entraîné des transferts importants du compte d'investissement au compte de résultats, dont certains n'ont pas pu être pris en considération dans la planification précédente. Les montants budgétés pour l'entretien, qui ont été transférés du compte d'investissement au compte de résultats, ont néanmoins été atteints. La majorité de ces effets sont pris en considération dans la planification à partir du budget de 2020.

En outre, en 2018 et 2019, les effets de la nouvelle présentation des comptes (questions d'interprétation, observations du Contrôle des finances, p. ex.) ont conduit à des écarts supplémentaires entre le budget et le décompte. Depuis, ces problèmes ont été dans une large mesure maîtrisés. Les effets des MCH2/IPSAS ne devraient donc plus provoquer d'écarts importants entre le budget et le décompte effectif.

Plusieurs autres facteurs externes, sur lesquels la DTT n'a aucune influence, expliquent également l'utilisation incomplète des moyens budgétaires. Les projets de construction de bâtiments ou d'ouvrages de génie civil peuvent prendre du retard en raison d'oppositions ou de recours, mais aussi de problèmes non prévisibles lors de la construction (problèmes dans le sous-sol, p. ex.). La sous-utilisation des moyens budgétaires peut encore être due à des gains sur l'adjudication, qui se traduisent par des économies, et aux subventions de la Confédération ou d'autres organes, qui sont versées en fonction de l'avancement des travaux.

Ces dernières années, tout comme les autres Directions et la Chancellerie d'Etat, la DTT s'est servie de l'écart de planification pour améliorer la précision du budget pour les projets d'investissement. Cela a contribué de manière significative à la bonne utilisation des moyens budgétaires. La DTT tente également d'optimiser en permanence l'utilisation des moyens budgétaires grâce à des planifications aussi réalistes que possible, qui tiennent également compte des risques.

2. La nécessité de prendre des mesures pour optimiser l'utilisation des moyens prévus pour les investissements de l'ensemble des Directions a été reconnue. Le Conseil-exécutif analyse les raisons à l'origine des écarts et discute des mesures d'optimisation. Celles-ci résident

principalement dans l'optimisation de la planification et du budget ainsi que dans les possibilités de contrôle à court terme en cas de sous-utilisation prévisible.

Désormais, la DTT prend notamment en considération les effets des MCH2/IPSAS dans la planification. Les MCH2/IPSAS n'entraîneront donc plus d'écarts majeurs dans le compte des investissements à partir de 2020. La DTT entend améliorer en permanence la planification des projets et fixer des périodes de réalisation réalistes. En outre, des mesures permettant de réagir rapidement en cas de sous-utilisation prévisible des moyens budgétaires sont constamment examinées. Toutefois, les possibilités sont limitées en raison de la longueur des délais nécessaires.

Au niveau cantonal, le Conseil-exécutif indique que le Grand Conseil a adopté lors de la session de novembre 2019 sur le plan intégré mission-financement 2021-2023 une déclaration de planification exigeant une meilleure utilisation des montants budgétisés pour les investissements nets. Le Conseil-exécutif rendra un rapport sur les mesures appropriées dans le cadre du budget 2021 et du plan intégré mission-financement 2022-2024.

3. L'OIC, en particulier, a très bien utilisé son budget d'investissement ces dernières années et a même employé plus de ressources que prévu, ce qui a contribué à compenser la sous-utilisation des moyens budgétaires dans d'autres domaines. Cependant, des facteurs extraordinaires non prévus au budget ont également joué un rôle. Des mesures supplémentaires sont donc en cours d'examen ou de mise en œuvre, le principe susmentionné selon lequel la planification des projets doit être réaliste (et non optimiste) étant appliqué. Des améliorations sont cependant requises dans d'autres domaines de l'office, notamment dans celui de la gestion des biens immobiliers. Les travaux nécessaires ont été lancés dans le cadre d'un projet bénéficiant d'un accompagnement externe et sont en cours, l'ensemble des processus et procédures étant analysés et corrigés le cas échéant.
4. Au sein de la branche, les cahiers des charges de l'OIC dans le domaine du bâtiment sont considérés comme attrayants en raison de la grande diversité du portefeuille. Lors des projets de construction, l'office représente le maître d'ouvrage, ce qui est une tâche très exigeante et intéressante. S'y ajoutent des tâches de gestion et de contrôle. Si l'OIC peine parfois à recruter du personnel, ce n'est pas à cause d'un cahier des charges trop peu intéressant, mais plutôt parce que les postes sont très proches du marché, et donc en concurrence avec la Confédération et le secteur privé. L'expérience de ces dernières années a montré que le canton de Berne n'est pas toujours en mesure de maintenir le niveau des salaires pour les fonctions concernées. Il essaie de compenser cela par d'autres avantages, tels que des modèles de travail permettant de concilier vie de famille et vie professionnelle, des emplois à temps partiel, etc.
5. L'OIC ne fait appel à une entreprise générale ou à une entreprise totale externe que pour les projets d'envergure ; cette collaboration constitue donc plus l'exception que la règle. Aujourd'hui, une grande partie du volume d'investissement annuel est traitée par des prestataires de services individuels. Pour les projets d'envergure, l'examen de la procédure la plus appropriée dans le cas concret se poursuivra.

Destinataire

- Grand Conseil