



Geschäftsprüfungskommission  
Commission de gestion

Parlamentsdienste des Grossen Rates  
Postgasse 68  
Postfach 562  
3000 Bern 8  
+41 031 633 75 81  
[www.be.ch/gr](http://www.be.ch/gr)

# Situation à l'Office des immeubles et des constructions

## Résultats des investigations de la Commission de gestion

Bearbeitungsdatum 29. avril 2021

## Sommaire

|           |                                                                                                                                          |           |
|-----------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>1.</b> | <b>Synthèse.....</b>                                                                                                                     | <b>3</b>  |
| <b>2.</b> | <b>Office des immeubles et des constructions .....</b>                                                                                   | <b>4</b>  |
| <b>3.</b> | <b>Contexte .....</b>                                                                                                                    | <b>5</b>  |
| <b>4.</b> | <b>Démarche de la Commission de gestion .....</b>                                                                                        | <b>6</b>  |
| <b>5.</b> | <b>Analyse et conclusions de la Commission de gestion .....</b>                                                                          | <b>7</b>  |
| 5.1       | A quoi tiennent les problèmes d'ordre général observés à l'OIC ? Qu'est-ce qui s'est dégradé ces dernières années dans cet office ?..... | 7         |
| 5.1.1     | Insuffisance des ressources en personnel .....                                                                                           | 7         |
| 5.1.2     | Organisation .....                                                                                                                       | 10        |
| 5.1.3     | Stratégie et pilotage .....                                                                                                              | 12        |
| 5.1.4     | Conception du rôle de l'OIC .....                                                                                                        | 13        |
| 5.1.5     | Données de base.....                                                                                                                     | 15        |
| 5.2       | Dans quels domaines des actions sont-elles nécessaires sous l'angle de la haute surveillance ?.....                                      | 16        |
| 5.2.1     | Insuffisance des ressources en personnel .....                                                                                           | 17        |
| 5.2.2     | Organisation .....                                                                                                                       | 17        |
| 5.2.3     | Stratégie et pilotage .....                                                                                                              | 18        |
| 5.2.4     | Conception du rôle de l'OIC .....                                                                                                        | 18        |
| 5.2.5     | Base de données .....                                                                                                                    | 19        |
| <b>6.</b> | <b>Proposition de la Commission de gestion.....</b>                                                                                      | <b>19</b> |

## 1. Synthèse

L'Office des immeubles et des constructions (OIC) est dans une situation délicate : son personnel est fortement sollicité par les affaires courantes, par la gestion de plus de 2000 biens immobiliers ainsi que par la planification et la réalisation des projets de construction du canton alors que l'office est dans un état critique sur le plan des ressources humaines et sur le plan structurel et qu'il a besoin rapidement d'une réforme en profondeur. L'Office des immeubles et des constructions est comme un train en marche dont il faut changer toute la mécanique tandis qu'il continue sa course. Si cette opération échoue, le canton s'expose à une augmentation massive du risque de perdre le contrôle du coût, du calendrier et de la qualité d'autres grands projets cantonaux, après le Campus Bienne.

La Direction compétente a réagi à l'automne 2019 et chargé une entreprise externe d'analyser le fonctionnement de l'OIC en s'intéressant en priorité à la gestion des biens immobiliers. Les constats de ce rapport d'analyse coïncident avec ceux auxquels le Contrôle des finances était arrivé antérieurement lors de différents audits dans le domaine de l'OIC. La DTT reconnaît que des mesures s'imposent au sein de l'OIC. De premières améliorations ont d'ailleurs déjà été apportées. Et les travaux devraient s'intensifier avec l'arrivée en fonction du nouveau chef d'office le 1<sup>er</sup> avril 2021.

Après avoir procédé à l'analyse approfondie de différents documents et à des auditions, la Commission de gestion (CGes) a identifié cinq domaines qui sont à l'origine de la situation critique de l'OIC et où des actions correctrices doivent être engagées en priorité :

- **Insuffisance des ressources en personnel.** Ces dernières années, l'effectif du personnel de l'OIC a diminué et il affiche un taux de rotation très supérieur à la moyenne cantonale. En outre, la direction de l'office connaît également une absence de continuité depuis 2012 : à une exception près, les titulaires de cette fonction sont restés au maximum deux ans et demi. Il a donc été impossible de travailler dans la durée sur les problèmes de fond. Tous ces facteurs ont conduit à externaliser fréquemment des tâches. La commission en tire deux conclusions : d'une part, il faut doter rapidement l'OIC des ressources en personnel dont il a besoin ; d'autre part, il faut réduire l'externalisation des tâches de direction des projets et de controlling et les réintégrer dans l'administration afin de maîtriser ce savoir-faire à l'interne.
- **Organisation.** La CGes a l'impression que l'ancienne Administration des domaines et l'ancien Office des bâtiments subsistent au sein de l'OIC. Les échanges entre la section Gestion des biens immobiliers et la section Gestion des projets de construction, pour utiliser les nouvelles dénominations, sont très limités. La CGes recommande d'améliorer la perméabilité entre ces deux domaines et d'instaurer une culture commune au sein de l'office.
- **Stratégie et pilotage.** Même s'il existe une stratégie immobilière cantonale, il n'y a pas de principes stratégiques qui soient suffisamment utiles dans la pratique pour se répercuter sur la gestion des objets. La question de la rentabilité, en particulier, reçoit une attention très insuffisante. La CGes recommande donc de fixer des objectifs clairs dans ce domaine.
- **Conception du rôle de l'OIC.** La CGes constate que le rôle de l'OIC est flou. Parce que le Conseil-exécutif s'est abstenu de prioriser les investissements par le passé, l'OIC a dû devenir juge et partie et remettre en question les besoins des commanditaires. Pour accorder la demande de locaux des commanditaires avec les possibilités financières du canton, la CGes recommande d'introduire d'urgence un modèle d'imputation des coûts de location afin que les commanditaires supportent une partie de la responsabilité financière de leurs besoins dans ce domaine. La commission recommande en outre au Conseil-exécutif de présenter régulièrement au Grand Conseil un rapport dans lequel il explique comment il priorise les investissements et comment cela se répercute sur les besoins en personnel.
- **Données de base.** L'OIC ne dispose toujours pas d'indicateurs fiables permettant d'assurer le pilotage stratégique et opérationnel du portefeuille immobilier du canton. La CGes recommande donc à la Direction compétente de régler enfin ce problème, qui remonte à la fusion entre les deux anciens offices.

Lorsque la CGes s'était rendue à l'OIC en 2015, on lui avait donné l'impression que les choses évoluaient globalement comme prévu à l'OIC. Elle a été d'autant plus étonnée par l'ampleur des déficiences mises au jour les années suivantes. Il est impératif d'arriver maintenant à stabiliser l'office afin qu'il soit véritablement en mesure de faire face aux défis actuels et à venir.

## 2. Office des immeubles et des constructions

L'Office des immeubles et des constructions (OIC) fait partie de la Direction des travaux publics et des transports (DTT). Il a vu le jour en 2004 suite à la fusion entre l'Office des bâtiments de la Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie (TTE) et l'Administration des domaines de la Direction des finances (FIN). Le chef de longue date de l'office étant parti à la retraite en 2012, la directrice de la TTE a attribué un mandat de réorganisation, laquelle a été mise en œuvre en 2013 et 2014 et dont les grandes lignes subsistent encore aujourd'hui.

Selon l'ordonnance sur l'organisation et les tâches de la Direction des travaux publics et des transports (ordonnance d'organisation DTT, OO DTT), l'OIC a les tâches suivantes :

- Il gère l'ensemble des propriétés foncières du canton, conclut les contrats correspondants au nom du canton et représente celui-ci en sa qualité de propriétaire.
- Il conclut avec des tiers, au nom du canton, des contrats d'achat, de bail à loyer et de bail à ferme ainsi que des actes constitutifs d'un droit de superficie.
- Il représente le canton en sa qualité de maître de l'ouvrage lors de mesures de construction concernant les immeubles et les bâtiments du canton et il attribue les mandats qui y sont liés.
- Il accorde les autorisations et les concessions relatives à l'utilisation des objets soumis à la souveraineté du canton.
- Il est compétent pour les achats centralisés de prestations de management de l'entretien, d'exploitation des bâtiments et de mobilier de bureau.
- Il accorde l'autorisation pour le transfert en propriété de terrains sans maître.

L'office se compose de deux domaines principaux : la gestion des biens immobiliers et la gestion des projets de construction. Selon le site Internet de l'OIC, la section Gestion des biens immobiliers détermine les besoins, planifie les ressources et l'entretien stratégique afin de promouvoir la création de valeur et le développement d'un parc immobilier qui soit dans son ensemble approprié, économique et axé sur la valorisation du patrimoine. Administration et gestion des objets permettent en outre de veiller à l'exploitation rentable et à la disponibilité des bâtiments. Quant à la section Gestion des projets de construction, elle pilote la planification et la réalisation de projets de nouveaux bâtiments et de transformations ainsi que les travaux d'entretien.

L'OIC gère un portefeuille immobilier évalué à 5 milliards de francs en valeur à neuf et à 3 milliards de francs en valeur comptable. Cela inclut la gestion et l'entretien de quelque 2400 bâtiments. Selon un calcul du Contrôle des finances portant sur 2018, les charges dans le domaine des bâtiments se sont élevées à 130 millions de francs pour les investissements, à 26 millions de francs pour le gros entretien et l'entretien courant, à 60 millions de francs pour les loyers et à 200 millions de francs pour les amortissements.

Les surfaces gérées par l'OIC sont utilisées principalement par la Direction de l'instruction publique et de la culture (INC), qui en occupe 60 % (université, haute école spécialisée, gymnases), suivie de la Direction de la sécurité (DSE), avec 20 % des surfaces gérées (exécution judiciaire).

En 2019, le Conseil-exécutif a adopté une stratégie visant à instaurer une gestion durable et active du portefeuille immobilier du canton afin que celui-ci continue de disposer de bâtiments et de terrains adaptés à

l'accomplissement des tâches publiques. La stratégie, qui a un horizon de 20 à 30 ans, repose sur les trois piliers du développement durable (société, économie et environnement).

### 3. Contexte

En 2015, le comité compétent de la Commission de gestion du Grand Conseil (CGes) s'est rendu à l'OIC. La CGes s'intéressait surtout à la séparation des tâches entre gestion des biens immobiliers et gestion des projets de construction, à la réorganisation, qui venait de s'achever, aux expériences faites dans le domaine des partenariats public-privé (PPP) et à la collaboration de l'OIC avec les autres Directions. Les responsables qui ont reçu le comité lui ont donné l'impression que la réorganisation avait été menée à bien et que l'office était bien armé pour faire face aux défis à venir. Certaines questions de la CGes restées en suspens lors de la visite ayant reçu une réponse satisfaisante par la suite dans le cadre d'un échange de courriers, la commission a clos le dossier.

En 2017, des explications figurant dans le rapport de gestion 2016 du canton de Berne ont éveillé une première fois l'attention de la CGes : le Contrôle des finances avait estimé que la comptabilité de l'OIC n'était pas conforme au principe de régularité. Le Conseil-exécutif avait alors chargé la TTE de faire immédiatement tout ce qui était nécessaire pour rétablir la régularité de la comptabilité de l'office. Par la suite, la TTE a lancé le projet Optima, qui a été prolongé en vue d'assurer la conformité avec le nouveau modèle comptable MCH2/IPSAS. Optima a débouché sur le projet FIT 2017, qui s'est achevé en 2018. En septembre 2018, le Grand Conseil a approuvé en faveur de ces deux projets un crédit d'engagement ultérieur de 1,4 million de francs pour le rétablissement de la régularité des comptes de l'OIC.

De nouveaux éléments indiquant des défaillances à l'OIC sont apparus à l'automne 2019 et plus spécialement en septembre, lorsque la TTE a fait paraître un communiqué de presse dans lequel elle annonçait sa décision d'interrompre la procédure d'appel d'offres aux entreprises totales pour la réalisation du Campus Bienne. A l'appui de sa décision, elle expliquait que toutes les offres reçues étaient nettement supérieures au crédit de 255 millions de francs accordé par le Grand Conseil. La TTE annonçait en outre avoir sollicité une expertise externe pour obtenir une analyse approfondie des causes de cette situation. L'entreprise Dietziker Partner Baumanagement AG a remis son expertise en mai 2020 et la DTT l'a publiée. Les experts externes ont estimé que le vase avait débordé<sup>1</sup>, et pas qu'un peu : il y a eu une véritable lame de fond<sup>2</sup>. Pour reprendre le constat central de l'expertise, au cours du projet, diverses décisions et consignes<sup>3</sup> ont conduit à l'interruption de la procédure et, par voie de conséquence, à des retards importants. Concrètement, l'expertise met en cause la complexité de la structure du projet, des interfaces pas toujours claires, les ressources très limitées du canton, des changements dans le choix des surfaces et des standards pendant tout le projet, des coûts calculés au plus près sans prévoir de supplément pour un projet phare, un calendrier de plus en plus serré et un appel d'offres à l'attention d'une entreprise totale qui a dû assumer les incertitudes en termes de délais, de planification et de situation juridique et donc inclure ces facteurs dans les prix<sup>4</sup>.

A l'automne 2019, la CGes a demandé un rapport au Contrôle des finances, qui avait réalisé un audit de la gestion des biens immobiliers cantonaux. Dans ce rapport, le Contrôle des finances arrive à la conclusion que l'OIC n'a pas de structures créant des incitations économiques, qu'il travaille sur la base de données incomplètes, que ses ressources en personnel sont insuffisantes et que l'efficacité n'est pas assez prise en compte dans la gestion du portefeuille immobilier du canton. Selon les estimations du Contrôle des finances, les économies que le canton pourrait réaliser grâce à des optimisations dépassent la dizaine de millions de francs par an. Pour exploiter ce potentiel, le Contrôle des finances a suggéré que le Conseil-exécutif fasse réaliser une expertise externe complète qui pourrait lui servir de base pour mettre en place

<sup>1</sup> Dietziker, p. 3 (résumé en français, p. 4).

<sup>2</sup> Dietziker, p. 3.

<sup>3</sup> Dietziker, p. 3 (résumé en français, p. 4).

<sup>4</sup> Dietziker, p. 3 (résumé en français, p. 3 et 4).

les conditions nécessaires à une gestion immobilière plus efficace et plus efficiente. La DTT a écouté cette suggestion : elle a lancé un projet baptisé Optima et chargé la société Wüest Partner d'auditer la gestion des biens immobiliers. Présenté en juillet 2020, le rapport d'analyse ne s'est finalement pas limité au domaine de la gestion immobilière, mais il a porté sur l'ensemble de l'OIC. Comme l'audit du Contrôle des finances, cette analyse a mis en évidence des défaillances dans différents domaines.

#### 4. Démarche de la Commission de gestion

Lorsque la CGes a décidé, à l'automne 2019, de s'intéresser de plus près aux problèmes de l'OIC, rien ne laissait présager que ses investigations prendraient une telle ampleur. Au fil du temps, les rapports et les analyses se sont accumulés. La commission a donc décidé, en août 2020, de prendre de la hauteur et de s'intéresser à l'ensemble de l'office. Elle a formulé sous forme de question les deux buts principaux de ses investigations :

1. *A quoi tiennent les problèmes d'ordre général observés à l'OIC ? Qu'est-ce qui s'est dégradé ces dernières années dans cet office ?*
2. *Dans quels domaines des actions correctrices s'imposent-elles sous l'angle de l'exercice de la haute surveillance ?*

Le comité compétent a tenu plusieurs auditions pour se faire une idée aussi complète que possible de la situation. Pendant cette période, la commission a encore reçu de nouveaux documents.

La CGes tenait à clore ses investigations avant que le chef d'office désigné ne prenne ses fonctions le 1<sup>er</sup> avril 2021 afin qu'il ait connaissance de l'appréciation de la commission et de ses recommandations dès son arrivée à la tête de l'office.

La liste ci-dessous récapitule les sources d'information sur lesquelles la commission s'est fondée principalement pour formuler les conclusions exposées dans le présent rapport :

- Rapport de gestion 2016 du canton de Berne
- Rapport de révision du Contrôle des finances concernant la gestion immobilière, 21 août 2019 (en allemand)
- Rapport de révision du Contrôle des finances concernant le PPP de Berthoud, 24 octobre 2019 (en allemand)
- Centre de formation professionnel Bienne : communication du 16 avril 2020 (en allemand)
- Campus Biel (Dietziker) : expertise de la société Dietziker Partner Baumanagement AG (en allemand, avec résumé en français)
- Rapport de révision du Contrôle des finances concernant le nouveau bâtiment de l'Université de Berne destiné à la médecine légale et à la recherche clinique, 25 février 2020 (en allemand)
- Rapport de révision du Contrôle des finances concernant le recours à des spécialistes externes, 14 mai 2020 (en allemand)
- Analyse de l'OIC : expertise de Wüest Partner AG, 7 juillet 2020 (en allemand)
- Optima AGG IM : rapport d'expertise, 6 novembre 2020 (en allemand)
- Audition de la DTT, 6 février 2020
- Audition de Bernhard Gysin, de Dietziker Partner Baumanagement AG
- Audition de Markus Brönnimann, directeur administratif de l'Université de Berne
- Audition d'une délégation de la Commission des infrastructures et de l'aménagement du territoire
- Audition d'anciens membres du personnel de l'OIC

La CGes a adopté le présent rapport le 11 février 2021 afin de le soumettre pour avis au Conseil-exécutif en sa qualité d'autorité concernée. Le Conseil-exécutif a pris position par courrier du 24 mars 2021<sup>5</sup>.

Aux termes de l'article 55, alinéa 3 de la loi sur le Grand Conseil (LGC), les rapports dans lesquels les commissions du Grand Conseil adressent des recommandations à l'autorité concernée doivent également présenter l'avis de l'autorité. La CGes se conforme à cette consigne en exposant en note de bas de page les avis du Conseil-exécutif qu'elle a choisi de ne pas reprendre.

## **5. Analyse et conclusions de la Commission de gestion**

### **5.1 A quoi tiennent les problèmes d'ordre général observés à l'OIC ? Qu'est-ce qui s'est dégradé ces dernières années dans cet office ?**

Avant même que la CGes ne démarre ses investigations, diverses organisations avaient constaté des défaillances à l'OIC, notamment le Contrôle des finances, mais aussi les sociétés Dietziker Partner Baumanagement AG et Wüest Partner. Les constats qui se sont accumulés ont fait apparaître de plus en plus clairement l'existence de problèmes au sein de l'office. Or, cette situation crée un gros risque financier et politique pour le canton étant donné les grands projets et les défis en cours et à venir. Dans le présent rapport, la CGes procède à une appréciation politique basée sur les documents listés au chapitre 4. Son appréciation porte sur cinq domaines thématiques, qui, à son avis, sont responsables des difficultés observées à l'OIC.

#### **5.1.1 Insuffisance des ressources en personnel**

**Effectif du personnel.** Lorsque le comité compétent de la CGes s'est rendu à l'OIC en juin 2015, il a demandé où en était la réorganisation mise en œuvre au cours des deux années précédentes. L'un des objectifs de la réforme était de réduire le personnel au strict minimum. Lors de la visite, les représentants de la TTE ont indiqué à la CGes que les objectifs étaient largement atteints et que le personnel avait été réduit. Mais la compression des effectifs n'était pas terminée : alors que l'OIC comptait 62,6 postes à plein temps en 2016 selon le reporting RH de 2017, ce chiffre est descendu à 58,6 en 2019 selon le reporting RH le plus récent.

Tous les rapports d'audit relèvent que l'OIC a des ressources en personnel limitées. Pour la CGes, il est clair que ces ressources sont insuffisantes. Rétrospectivement, il apparaît que la réalisation de l'objectif de réduction des effectifs de l'OIC formulé dans le cadre de la réorganisation de 2013/2014 a eu un effet dévastateur. En effet, alors que le nombre de collaboratrices et de collaborateurs de l'office n'a cessé de diminuer, le volume de travail a augmenté avec l'accroissement du nombre de projets complexes et de grande envergure. Ainsi, il y a eu de moins en moins de personnel pour assumer un nombre grandissant de tâches.

<sup>5</sup> Dans sa prise de position, le Conseil-exécutif, après avoir rappelé que le rapport de la CGes repose sur plusieurs rapports d'audit et investigations, estime que la commission a bien identifié les domaines concernés. Il déclare adhérer à l'orientation de la très grande majorité des recommandations et reconnaît qu'il est nécessaire d'agir. Il explique avoir entrepris d'analyser en détail les différentes recommandations, notamment pour en évaluer les conséquences sur les plans organisationnel et financier. Le Conseil-exécutif partage l'appréciation de la CGes concernant l'insuffisance des ressources financières. Il se dit conscient du besoin de rattrapage et de développement des ressources de l'office. Selon lui, le défi consiste non seulement à développer les capacités de l'OIC, mais aussi à lui assurer les moyens financiers dont il a besoin dans le domaine des constructions. Le Conseil-exécutif explique avoir bien compris la nécessité de prioriser les investissements dans les constructions. Il dit assumer cette responsabilité et explique qu'il fixera les priorités requises en tenant compte des enjeux pour l'ensemble du canton. Le gouvernement affirme qu'il a déjà travaillé sur ce sujet au cours de plusieurs discussions et séances de réflexion et qu'il a engagé les premières étapes d'un processus de priorisation et d'étalement des investissements cantonaux dans le domaine des constructions. Il précise qu'en outre la DTT et l'OIC travaillent sur les autres champs d'action mis en évidence par la CGes : ils s'attaquent de manière ciblée aux actions nécessaires dans les domaines de l'orientation stratégique, de la gestion financière, des processus, de l'organisation et des interfaces avec les utilisateurs. Le gouvernement rappelle que la DTT a lancé en 2020 le projet Optima, qui est encadré par des experts : il a pour but d'analyser et de revoir les processus et l'organisation afin de s'assurer qu'ils soient conformes aux pratiques de la branche, complets, contrôlables et efficaces.

Une comparaison avec d'autres cantons montre combien l'OIC est sous-doté en personnel. Dans l'administration du canton de Saint-Gall, la gestion immobilière occupe à peu près autant de personnes que dans le canton de Berne, mais avec trois fois moins d'objets sous gestion. Quant au canton de Zurich, il dispose de quatre fois plus de personnel dans le domaine immobilier pour seulement 25 % d'immeubles de plus et seulement 50 % de surfaces louées de plus que le canton de Berne.

Sur mandat de la DTT, la société Wüest Partner a calculé le besoin en postes supplémentaires. Elle estime nécessaire de rajouter progressivement dix à 13 postes à plein temps pour faire face à la croissance des projets, à la gestion de la propriété et au développement stratégique. Il faudra en outre deux à trois postes supplémentaires pendant trois ans pour pouvoir revoir les structures et les processus et apurer le passif.

**Externalisation de travaux coûteuse.** L'OIC compense son manque de ressources internes en faisant appel à des soutiens extérieurs. Cela est allé jusqu'au lancement d'appels d'offres pour confier à des prestataires externes la direction de projets cantonaux, comme par exemple à l'automne 2020 pour la rénovation du gymnase de Neufeld, la rénovation et l'agrandissement de centre de formation de Langenthal et la rénovation du Centre de formation professionnelle Bienne. Or, il s'agit là de projets de grande envergure puisque chacun représente un volume d'investissement de 100 millions de francs. Dans un audit réalisé à l'attention de la CGes, le Contrôle des finances constate que la DTT est la Direction qui s'appuie le plus sur des soutiens externes. Il explique cet état de fait en très grande partie par la diversité et la complexité des activités de construction et d'entretien, mais aussi par la tendance croissante à faire appel à des consultants externes pour le controlling des projets. En général, les offices des constructions font appel au concours de tiers en particulier pour la surveillance et le controlling des projets de construction, pour l'optimisation des processus d'organisation et pour la gestion immobilière. Dans son rapport, le Contrôle des finances reconnaît que cela répond à une certaine nécessité pour les tâches requérant des compétences spécialisées qui ne sont pas présentes à l'interne (p. ex. controlling technique, statique, contrats dans le cadre de projets complexes, avis extérieurs ou expertises juridiques). Il est néanmoins convaincu que le volume des prestations externes est fortement disproportionné dans certains cas par rapport aux prestations internes et à la responsabilité de maître de l'ouvrage, qui ne peut pas être déléguée. Il écrit à ce sujet : « Dans le cadre de grands projets, la DTT fait appel à des spécialistes externes du controlling de projet et du controlling technique pour appuyer la direction interne des projets. En général, le volume de ces prestations externes représente plusieurs fois les ressources mises à disposition à l'interne. Il y a donc une disproportion entre les prestations propres et la responsabilité du maître de l'ouvrage, d'une part, et les prestations de tiers, d'autre part. Une grande partie des activités de controlling opérationnel à accomplir devraient être assumées par des membres du personnel cantonal car cela serait plus logique et plus économique » (traduction). De toute l'administration cantonale, la DTT est également la Direction qui recourt le plus à des sociétés d'intérim pour recruter du personnel temporaire afin d'accomplir des tâches déterminées. Les charges de l'OIC dans ce domaine sont passées de quelque 300 000 francs en 2010 à plus de 1,2 million de francs en 2018.

Des externes interviennent à la fois dans la gestion des projets de construction et dans la gestion des biens immobiliers. Selon le Contrôle des finances, la gestion du portefeuille immobilier est ainsi assumée en partie par des externes. Il écrit à ce sujet : « Le Contrôle des finances porte un regard critique sur le recours à des ressources en personnel externes, en particulier pour gérer le portefeuille immobilier. La mise en œuvre de solutions durables et économiques, l'application de normes et la recherche de synergies rendent le travail d'un gestionnaire de portefeuille très complexe. C'est pourquoi le Contrôle des finances estime que des membres du personnel au bénéfice d'une expérience de plusieurs années dans ce domaine sont mieux à même d'avoir une connaissance suffisamment approfondie des biens immobiliers du canton » (traduction). Le rapport de la société Dietziker Partner concernant le Campus Bienne est également critique quant au recours à des soutiens externes : « Lorsqu'un projet comme le Campus Bienne se déroule dans des délais très serrés et que, parallèlement à cela, il faut assurer des réalisations techniques complexes adaptées aux divers utilisateurs et mettre en œuvre un projet phare en matière de construction, ce modèle d'organisation devient rapidement dépendant des apports des soutiens externes, qui doivent être



adéquats et arriver en temps utile. Ce constat appelle en particulier à remettre en question et à optimiser la répartition interne des ressources »<sup>6</sup> (traduction).

Un recours ciblé à des spécialistes externes peut tout à fait être judicieux. Mais selon la CGes, le rapport entre les ressources internes et les ressources externes est déséquilibré à l'OIC. En effet, l'externalisation de tâches mobilise elle aussi des ressources internes, ne serait-ce que pour préparer les appels d'offres, transmettre les connaissances internes et surveiller les externes. A cela s'ajoute le fait que les externes coûtent généralement plus cher que le personnel interne. Le recours à des externes présente en outre l'inconvénient que l'administration perd l'accès aux connaissances acquises au cours d'un mandat lorsque le contrat de prestations arrive à son terme et qu'elle ne peut donc pas en bénéficier durablement. Enfin, le recours à des externes pour assurer la direction et le controlling de projets est une manière de contourner les consignes politiques demandant la réduction ou le plafonnement des effectifs dans l'administration.

Le cas du nouveau bâtiment de l'Université destiné à la médecine légale et à la recherche clinique illustre de manière exemplaire les risques que le canton prend lorsqu'il externalise trop de travaux. En sa qualité de maître de l'ouvrage, l'OIC a délégué à une entreprise générale le mandat d'étude et de réalisation de ce projet à 150 millions de francs. De plus, pour soutenir sa propre direction de projet, il a confié le controlling du projet et le controlling technique à plusieurs prestataires externes, pour un montant de 7,1 millions de francs, comme l'explique le Contrôle des finances dans son rapport de révision à ce sujet. L'examen des contrats montre des chevauchements entre certaines prestations. De plus, le Contrôle des finances a constaté dans le controlling du projet un cumul de fonctions en lien avec l'établissement des documents d'appel d'offres et des documents contractuels ainsi qu'avec la surveillance de la mise en œuvre. Pour le Contrôle des finances, le coût des prestations de soutien confiées à des externes dans le domaine de la maîtrise d'ouvrage est disproportionné par rapport aux prestations propres et à la responsabilité revenant au canton que celui-ci ne peut pas déléguer. Il estime en outre qu'une adjudication non économique dans ce domaine explique en partie les coûts élevés encourus. En effet, le mandat de soutien à la maîtrise d'ouvrage a été attribué à une entreprise dont l'offre était beaucoup plus élevée que celles d'autres bureaux. Ainsi, la délégation excessive de prestations à des tiers, le cumul de certaines fonctions et le manque de surveillance de la part du maître de l'ouvrage font courir un risque financier accru, mais aussi un risque au niveau du système de contrôle interne (SCI). La CGes se rallie au Contrôle des finances lorsqu'il recommande à l'OIC de remettre en question et d'adapter sa pratique de délégation de tâches et de responsabilités en ce qui concerne le soutien dans le domaine de la maîtrise d'ouvrage, en portant une attention particulière au rapport coût-utilité.

Pour la CGes, il est clair que la DTT va trop loin dans l'externalisation de travaux. Il incombe au maître de l'ouvrage de contrôler qu'un projet respecte les consignes de qualité, de coûts et de délais arrêtées par l'organe compétent en matière financière. Si tel n'est pas le cas, le maître de l'ouvrage doit intervenir et prendre des mesures. Ce rôle ne peut pas être délégué, raison pour laquelle il est urgent de renforcer les ressources internes de l'OIC en réduisant le recours à des ressources externes.

**Difficultés de recrutement.** Lors de la visite effectuée en 2015 par le comité de la CGes, la délégation de la TTE avait déjà expliqué qu'il était difficile de recruter des agents et des agentes possédant les qualifications requises. Cela avait été décrit comme l'un des plus gros défis. D'une part, l'OIC ne pouvait pas rivaliser avec le secteur privé sur le plan salarial. D'autre part, le public réclamait une qualité croissante et la moindre erreur était montée en épingle. Enfin, les offres d'emploi suscitaient des candidatures inadaptées si bien que la TTE, après avoir publié une annonce deux ou trois fois en vain, était obligée de recruter quelqu'un qui ne répondait pas à tous les critères parce qu'il fallait bien pourvoir le poste.

Cinq ans plus tard, la CGes a entendu exactement les mêmes explications. L'audit externe de l'OIC effectué par Wüest Partner aboutit à la conclusion qu'il faut souvent beaucoup de temps pour parvenir à repourvoir les postes et constate qu'en cas de nécessité le profil de la personne recrutée ne correspond qu'en

<sup>6</sup> Dietziker, p. 15 (résumé en français, p. 3).

partie au profil recherché. L'audit précise que le problème est connu de l'office, mais que rien n'est mis en place pour y faire face.

Pour la CGes, il est incompréhensible qu'un problème qui se posait déjà en 2015 n'ait pas encore été résolu et subsiste toujours en 2020. Même si des facteurs externes jouent un rôle dans les difficultés de recrutement, il est incompréhensible que le canton n'ait pas pris des mesures plus incisives pour trouver des personnes adéquates ou améliorer l'attractivité des postes.

**Taux de rotation élevé.** Le taux de rotation du personnel est très élevé. En 2017, il dépassait 21 % selon le reporting RH, un niveau très supérieur à la moyenne de l'administration cantonale. Or, lorsqu'un projet de construction a une grande envergure et comporte des risques, a fortiori s'il s'étale sur plusieurs années, il est important que la même personne assure l'accompagnement et la surveillance de bout en bout. Dans le cas contraire, il y a un risque que des questions soient discutées et évaluées plusieurs fois ou que l'on ne sache plus comment on a abouti à certaines décisions. Selon Wüest Partner, un taux de rotation élevé non seulement entraîne une perte de savoir-faire, mais il peut aussi donner une mauvaise image aux candidates et candidats potentiels. Cela crée un cercle vicieux : bien que l'OIC ait un domaine d'activité intéressant et varié, qui va de la gestion des prisons à celles des centres d'entretien des routes, il perd en attractivité. Les postes vacants ne peuvent pas être pourvus de manière adéquate et les personnes qui travaillent depuis longtemps à l'office finissent par jeter l'éponge ou bien elles restent et utilisent leur avantage en termes de connaissances pour prendre le dessus sur les nouvelles recrues et s'opposer à tout changement de fond.

Parallèlement à ce taux de rotation élevé parmi le personnel en général, il n'y a pas eu non plus de continuité à la tête de l'OIC pendant des années. Le chef d'office qui avait reçu le comité compétent de la CGes en 2015 a quitté ses fonctions fin 2016, après deux ans seulement à ce poste. Le responsable de la gestion des projets de construction de l'époque a été nommé co-chef d'office au 1<sup>er</sup> janvier 2017, mais il a dû quitter ses fonctions en été 2020. Le deuxième co-chef d'office, qui avait pris ses fonctions en 2017, n'est même pas resté deux ans puisqu'il est parti à l'automne 2019. Aucun chef d'office n'est resté en fonction plus de deux ans et demi, à l'exception du dernier titulaire du poste, qui a tenu pendant un peu plus de trois ans seulement. La CGes partage donc l'avis de Wüest Partner : ces changements répétés n'ont jamais permis de réformer l'office en profondeur afin de lui redonner une certaine stabilité. Dans son rapport, Wüest Partner écrit à ce sujet : « [...] en raison de l'absence de continuité, du déplacement des priorités à chaque changement de chef et de la pression des affaires courantes, les problèmes n'ont jamais été abordés globalement et durablement » (traduction).

### 5.1.2 Organisation

**Structure.** Selon les explications reçues par la CGes lorsqu'elle s'était rendue à l'OIC en juin 2015, la réorganisation de 2013/2014 était nécessaire parce que l'ancienne organisation n'était plus conforme aux principes d'une gestion moderne des constructions. Voici ce que la délégation de la TTE avait dit de la réforme, qui était sur le point de s'achever : « Le but était de mettre en place une organisation moderne, avec des rôles clairs et une conception claire des tâches ainsi que des processus simples et efficaces » (traduction). A l'époque, la délégation avait donné l'impression que ce but avait été atteint. Mais les différentes investigations menées depuis donnent une autre image aujourd'hui. Lors de son audit, le Contrôle des finances a constaté que l'OIC avait perdu de vue ce qu'est une gestion immobilière professionnelle. Wüest Partner porte le même jugement en 2020, estimant que l'office n'a quasiment aucune idée de ce qu'est une gestion immobilière moderne.

Mais surtout, l'analyse de Wüest Partner permet de conclure à l'existence d'autres défaillances. Toute l'organisation est axée sur les projets standard et sur les affaires courantes. De plus, la section Gestion des biens immobiliers et la section Gestion des projets de construction travaillent chacune dans son coin : « Il

n'y a pas de travail commun sur des thèmes et des projets. Une grande importance est accordée aux documents de transfert et aux interfaces clairement définies » (traduction). La section Gestion des projets de construction a dû attendre pendant des années un mandat en bonne et due forme de la section Gestion des biens immobiliers pour la rénovation du gymnase de Neufeld, dont pourtant nul ne contestait la nécessité. Les responsables de la section Gestion des projets de construction ont averti leurs collègues que le service des constructions ne serait pas en mesure d'assurer l'accompagnement de tous les projets si les mandats de construction arrivaient tous en même temps à un moment ou à un autre. Or, c'est précisément ce qui s'est passé. Wüest Partner déplore que les gestionnaires des projets de construction n'aient pas été impliqués dans les processus en amont : « L'encadrement des projets n'est pas assuré de bout en bout car, lorsqu'un projet passe de la gestion des biens immobiliers à la gestion des projets de construction, les personnes de contact au sein de l'OIC changent presque toutes » (traduction).

La structure du service Gestion de la propriété est un exemple caractéristique de décisions discutables en matière d'organisation. Les différents membres du service sont compétents pour une région déterminée et doivent donc s'occuper d'un très large éventail de tâches. De ce fait, il leur est très difficile de se spécialiser, comme le relève Wüest Partner dans son plus récent rapport. Résultat : un très grand nombre de tâches, comme les ventes, les études juridiques, les pics de travail dans les affaires courantes ou l'élaboration de stratégies relatives aux objets, sont externalisées. Cette externalisation ne repose pas sur une réflexion stratégique ; elle est motivée uniquement par le manque de ressources.

Un autre aspect n'est pas optimal selon Wüest Partner : les responsables de service et de projet ont des compétences de décision très limitées si bien que presque chaque question doit être tranchée au niveau de la direction de l'office. De ce fait, la direction de l'office est impliquée dans d'innombrables projets opérationnels et n'a plus de ressources ou presque à consacrer à la réflexion sur les questions stratégiques d'importance supérieure. La société Dietziker a fait une observation semblable concernant le Campus Bienne : des décisions prises par les groupes de travail sont remises en question par la hiérarchie voire réévaluées et modifiées à un niveau supérieur de l'organisation de projet. « Cela provoque une déstabilisation et des retards dans les processus [...]. La hiérarchie ainsi que le pouvoir de donner des instructions et les compétences de décision devraient être établis plus clairement »<sup>7</sup> (traduction).

Les différents rapports d'audit mettent en évidence d'autres déficiences dans le domaine de l'organisation :

- Il n'y a pas de reporting parlant, adapté à chaque niveau hiérarchique.
- La communication est insuffisante ; la concertation ne fonctionne pas au sein de l'OIC.
- La responsabilité des problèmes n'est pas assumée.
- Les processus ne sont pas documentés de manière systématique.
- Le formalisme est excessif.
- La collaboration avec les utilisateurs est insatisfaisante.

**Conduite.** On a appris en juin 2020 que le chef de l'OIC devait quitter son poste. Le directeur des travaux publics et des transports a justifié ce départ par des divergences sur la conception de la conduite<sup>8</sup>. Le Secrétaire général de la DTT a pris la direction par intérim de l'office. Cette solution a suscité des questions de la part de la CGes. Tout d'abord, la commission ne comprend pas pourquoi il n'y a pas de suppléant ou suppléante qui aurait pu reprendre la tête de l'OIC par intérim, a fortiori sachant que le secrétaire général d'une Direction ne dispose pas des ressources voulues pour assurer la présence requise par un office alors en plein chamboulement. Cette question est d'autant plus importante que l'intérim a finalement duré une dizaine de mois.

L'analyse de Wüest Partner confirme que la conduite à l'OIC laisse à désirer. Son rapport relève que la plupart des cadres de l'OIC ne montrent que peu de volonté de diriger et semblent également assez peu ouverts au changement. Concernant notamment le domaine de la gestion des biens immobiliers, Wüest

<sup>7</sup> Dietziker, p. 15.

<sup>8</sup> *Bund*, 15.6.2020 : Nach Campus-Debakel: Kantonsbaumeister muss gehen

Partner ajoute : « La plupart des membres du personnel semblent ne pas être dirigés. Chacun assume ses tâches de manière différente, selon sa motivation et sa conception de son rôle. La plupart du temps, ils sont tellement surchargés qu'il ne leur reste pas de temps pour les questions de portée générale » (traduction). De plus, la valorisation du travail n'est manifestement pas dans la culture de l'office : selon Wüest Partner, le personnel est sanctionné plutôt qu'encouragé. Il convient de préciser ici que tout le monde ne partage pas cette perception. Des voix au sein de l'OIC ont affirmé avoir ressenti un état d'esprit positif et valorisant ces dernières années et ne pas avoir perçu de déficit dans la conduite. Comme évoqué plus haut, ces différences de perception sont vraisemblablement dues aux fortes différences entre les sections Gestion des projets de construction et Gestion des biens immobiliers pour ce qui est de la culture de conduite et de l'ambiance de travail. A telle enseigne que la CGes a l'impression que la fusion entre l'Office des bâtiments et l'Administration des domaines pour former l'OIC il y a plus de 15 ans est restée inachevée et n'est toujours pas totalement digérée.

La responsabilité supérieure de l'OIC incombe aux responsables politiques à la tête de la Direction. Il est surprenant de constater que les problèmes ont persisté, à la fois avec l'ancienne directrice de la TTE et avec l'actuel directeur de la DTT, arrivé à la Direction en juin 2018. La CGes en conclut que les deux conseillers d'Etat ont sous-estimé les problèmes à l'OIC et, de ce fait, n'ont pas réussi à restaurer la sérénité et la stabilité dans cet office. Surtout, ni l'ancienne directrice de la TTE ni l'actuel directeur de la DTT n'ont suffisamment anticipé le gouffre qui allait s'ouvrir entre des ressources en personnel limitées et l'accroissement des tâches. Il a fallu que le vase menace de déborder et qu'il devienne impossible de dissimuler les défaillances pour que le directeur de la DTT entre en action et fasse réaliser des audits externes.

### 5.1.3 Stratégie et pilotage

**Stratégie.** L'OIC a une stratégie immobilière et plusieurs stratégies sectorielles, mais elles ne sont pratiquement d'aucune utilité pour le travail concret. D'ailleurs, Wüest Partner arrive à la conclusion qu'il y a un gouffre entre ce que la stratégie aspire à mettre en place et la réalité. Il constate en outre qu'il n'y a pas de hiérarchie visible entre les stratégies : « Les différentes stratégies n'ont pas de lien entre elles et ne déploient aucune synergie » (traduction). L'interaction entre la stratégie Utilisateurs et la stratégie Sites n'est pas définie et la compréhension des besoins des autres Directions et offices est lacunaire. Le Contrôle des finances porte un regard critique sur la stratégie immobilière en soi : les rares déclarations qu'elle contient concernant la rentabilité et le taux d'occupation des immeubles sont sans caractère contraignant. En fin de compte, on ne sait pas clairement si le canton privilégie la propriété ou la location pour ses locaux, ni si l'administration doit plutôt être centralisée dans de vastes complexes de bureaux ou bien décentralisée sur de multiples sites. Dans la mesure où le travail de l'OIC n'est pas cadré par des consignes de cet ordre, il est impossible d'en évaluer l'efficacité, estime le Contrôle des finances. Ce sont les responsables qui devraient formuler des consignes claires et communiquer clairement à l'interne ainsi qu'aux utilisateurs quelle est la mission de l'OIC et quels services il propose. Au lieu de cela, on dirait que chaque membre du personnel choisit les priorités à mettre en œuvre dans chaque projet.

Wüest Partner relève par exemple qu'il n'y a pas de règles claires pour déterminer quelles sont les prestations à acheter à l'extérieur et quelles sont les prestations à fournir à l'interne. Si ces règles existaient, il serait inutile de se redemander à chaque nouveau projet s'il y a des prestations à externaliser et, si oui, lesquelles. Toujours selon Wüest Partner, il faudrait également une stratégie définissant comment faire face aux pics de travail.

Selon la CGes, faute de lignes d'action concrètes, plus personne ne sait exactement quel est en fait le rôle de l'OIC.

**Pilotage.** Malgré les déclarations de planification et les motions de 2013 et 2014 dans lesquelles le Grand Conseil exhortait clairement le Conseil-exécutif à mettre en place une gestion globale des immeubles,

l'OIC ne pratique pas une administration basée sur des chiffres, relève Wüest Partner. C'est exactement le reproche de fond que le Contrôle des finances fait à la gestion des biens immobiliers du canton. Il écrit que l'OIC n'a pas d'objectifs économiques supérieurs qui soient mesurables, ni de système d'indicateurs satisfaisant. De ce fait, constate-t-il, l'OIC n'est pas en mesure de dire si la réalisation en PPP du bâtiment administratif de Berthoud a été payante pour le canton ou non. En se fondant sur ses propres calculs, il pense qu'une réalisation par le canton seul aurait été moins onéreuse, permettant d'économiser une centaine de millions de francs sur toute la durée du projet. Déterminer si ce potentiel d'économie est bien réel et quelle est son ampleur devrait être une tâche prioritaire pour l'OIC, qui devrait considérer qu'il est dans son intérêt fondamental de vérifier la rentabilité et l'efficacité de son action. La CGes ne comprend pas pourquoi il y a un déficit dans ce domaine.

**Contrôle.** L'exemple du PPP de Berthoud montre l'existence de déficits dans la surveillance financière et opérationnelle de l'OIC. Selon le Contrôle des finances, les prestations opérationnelles sont insuffisamment contrôlées et la documentation des contrôles effectués est incomplète. L'OIC se fonde avant tout sur les enquêtes menées auprès des utilisateurs. Or, pour ceux-ci, peu importe que des salles de réunion et des bureaux restent vides, ce qui se produit assez souvent dans le bâtiment administratif en PPP de Berthoud d'après le Contrôle des finances. L'OIC devrait porter un regard critique sur cet aspect. Selon le rapport du Contrôle des finances, il est également important de soumettre le bâtiment en PPP de Berthoud à une surveillance efficace afin que l'exploitant ne puisse pas réduire tacitement certaines des prestations convenues contractuellement et que le bâtiment conserve le niveau de qualité convenu au bout de 25 ans.

Le Contrôle des finances a observé des déficits de contrôle également en ce qui concerne le nouveau bâtiment de l'Université de Berne destiné à la médecine légale et à la recherche clinique. En 2017, l'OIC avait annoncé que l'université assumerait une partie des coûts de la direction opérationnelle du projet, mais cela n'a pas été fixé contractuellement. L'OIC n'a pas non plus insisté pour conclure un contrat avec le responsable opérationnel du projet qui a repris le flambeau après la faillite de l'entrepreneur d'origine. Le Contrôle des finances n'est pas le seul à déplorer ces déficits de contrôle. Wüest Partner aboutit à la même conclusion : l'OIC ne pratique presque aucun contrôle, que ce soit dans le domaine de la qualité ou dans celui des contrats par exemple.

Manifestement, l'OIC reste passif aussi dans le domaine des locations alors qu'il devrait défendre les intérêts des utilisateurs. La CGes a eu connaissance d'un cas dans lequel les utilisateurs déploraient que l'OIC soit indifférent aux utilisateurs des locaux qu'il loue et qu'il n'insiste pas pour que les droits conférés contractuellement aux locataires soient respectés. En d'autres termes, l'office paie les loyers, mais ne fait pas ce qu'il faut lorsque les locaux ne sont pas dans l'état convenu contractuellement.

#### 5.1.4 Conception du rôle de l'OIC

**Conception du rôle de l'OIC vis-à-vis des utilisateurs-commanditaires.** Lorsque l'OIC construit, c'est très rarement pour lui-même, mais généralement pour d'autres Directions. Il y a là une source de tensions potentielles, un sujet déjà abordé lors de la visite de la CGes en 2015. A l'époque, la délégation de la TTE avait expliqué comment se déroulait la collaboration en prenant l'exemple du Campus Bienne : « Tout commence avec les besoins de la Haute école bernoise (BFH). Elle doit élaborer un plan précis et indiquer précisément quels types de locaux il lui faut et quels sont ses besoins. Ce plan est discuté avec l'OIC, qui vérifie s'il est réaliste ou non. Cela se fait dans le cadre d'un dialogue permanent. Mais bien sûr, la réalisation de la construction est du ressort de l'OIC » (traduction).

Le Campus Bienne et l'expertise de Dietziker Partner AG ont montré la nécessité de prendre des mesures précisément en ce qui concerne les rapports entre les utilisateurs-commanditaires et le maître de l'ouvrage. Selon l'expertise, l'OIC dispose de peu de possibilités de pilotage pour guider le commanditaire car

celui-ci n'a aucune responsabilité à assumer concernant le coût de la construction ou du fonctionnement<sup>9</sup>. L'expertise poursuit : « La BFH ne doit pas construire ni exploiter ou louer elle-même les locaux dont elle a besoin. Par conséquent, elle n'est pas tellement incitée à accorder une place de choix au rapport coût-utilité dans sa commande. De plus, il y a une incitation à déplacer autant d'interfaces que possible vers le propriétaire-constructeur. Il serait judicieux de concevoir un système de décompte des loyers qui souligne davantage la responsabilité des utilisateurs et qui impute les coûts aux commanditaires de manière plus transparente »<sup>10</sup> (traduction). Le Contrôle des finances avait fait le même constat quelques mois plus tôt lors de ses audits : « Le Contrôle des finances a l'impression que le processus de planification des besoins dans son ensemble est axé de façon trop unilatérale sur les exigences des utilisateurs. Il manque en face un contrepoids suffisamment fort pour défendre les intérêts du propriétaire, en particulier sur les plans économique et financier » (traduction). Toujours selon le Contrôle des finances, avec ses structures et ses compétences actuelles, l'OIC ne peut pas assumer cette position de manière satisfaisante. De plus, tous les coûts immobiliers lui sont imputés, mais ils ne sont pas répercutés sur les locataires. Le système est conçu, estime le Contrôle des finances, de manière à ce que les espaces (surface par collaborateur) et les aménagements (confort) puissent être plutôt généreux et que les utilisateurs n'aient aucune incitation financière à faire des économies. Wüest Partner enfonce le clou : « L'OIC n'a presque aucun levier pour diriger ou freiner les commandes des utilisateurs. Dans le canton, l'évolution des besoins des utilisateurs ne sont pratiquement jamais planifiés ni coordonnés en amont. Dans ces conditions, il est impossible que l'OIC puisse projeter la planification des ressources et le pilotage des investissements » (traduction). Par manque de clarté dans la perception du rôle de l'office, certaines unités comme l'Université ont commencé à mettre en place des organisations parallèles. Au vu de la situation financière tendue et du besoin élevé d'investissements, la CGes estime impératif que les commanditaires assument une partie de la responsabilité financière et que chacun procède lui-même à une première analyse critique de son besoin sous l'angle de la rentabilité.

Enfin, l'OIC est face à un dilemme : en tant qu'office responsable des constructions, il doit veiller au respect des principes d'économicité et de rentabilité, mais le règlement de la DTT lui donne clairement le mandat de répondre aux besoins des utilisateurs en temps utile en mettant à leur disposition les locaux dont ils ont besoin. Ainsi, le rôle dévolu à l'OIC n'est pas clair : est-il seulement maître d'ouvrage et propriétaire ? ou est-il aussi commanditaire ? Ce manque de clarté a conduit la Direction à demander à l'office à maintes reprises par le passé d'établir des priorités. C'est ainsi que les responsables de l'OIC ont élaboré il y a des années une grille de critères pour évaluer les projets d'investissement en fonction de leur importance (portée régionale, portée suprarégionale, etc.). L'OIC s'est ainsi vu imposer un rôle que, de l'avis de la CGes, il ne peut pas et il ne doit pas jouer. Car si l'OIC commençait à remettre en question la nécessité de construire une prison ou de rénover un bâtiment universitaire et à établir des priorités entre la mise à disposition de nouveaux locaux pour l'Office de la circulation routière et la réalisation d'un nouveau bâtiment pour la police, il ferait de la politique. La priorisation des investissements doit être le fait du gouvernement et du parlement. Et cette tâche revêt une importance particulière lorsque les investissements prévisionnels restant à faire sont très volumineux, comme c'est le cas actuellement. Le Conseil-exécutif doit alors assumer sa responsabilité et faire des choix politiques pour déterminer à quels investissements le canton peut renoncer et quels investissements il doit impérativement réaliser. Le Grand Conseil et différentes commissions parlementaires ont exhorté le gouvernement à plusieurs reprises au cours des mois écoulés à établir enfin des priorités claires.

**Conception des rôles lors de la réalisation de projets de construction.** Lorsque l'OIC réalise des projets de construction au nom de la DTT, il en est responsable – avec la Direction commanditaire. Le canton a le devoir d'assumer activement son rôle de maître d'ouvrage : il doit écouter les critiques, surveiller les risques et corriger le tir lorsque les choses n'évoluent pas comme elles devraient. Le projet de Campus Bienne est un exemple édifiant de déficit à ce niveau : « Cette conception supérieure des rôles ne se ressent pas suffisamment ou a fait défaut à des stades décisifs du projet. Or, d'après notre expérience, un

<sup>9</sup> Dietziker, p. 14.

<sup>10</sup> Dietziker, p. 21.

projet comme le Campus Bienne a besoin d'un mandat axé sur des objectifs et d'une direction claire avec au front un « manager » explicitement désigné, qui maîtrise en amont les activités opérationnelles importantes que sont l'administration, la gestion et la direction. Il aurait été juste que la coordination technique générale soit représentée dans l'organe de direction par une personne du même niveau hiérarchique. En outre, il aurait fallu soumettre l'évolution des coûts à une nouvelle analyse critique, comprenant un benchmarking avec des projets comparables, en particulier après le remaniement profond du projet de construction et les observations formulées dans les rapports d'état et le second avis (second opinion) »<sup>11</sup> (traduction). Le rapport d'expertise poursuit : « Le controlling du projet a apporté son soutien au maître de l'ouvrage conformément au cahier des charges et présenté des documents clairs pour le reporting et la gestion des risques. Il a identifié tous les risques. Il est incompréhensible que les signaux qui avaient été identifiés comme indiquant la survenance imminente de risques n'aient pas été répercutés et gérés plus activement dans le processus et que la clôture de la phase en cours ait été validée. De même, lorsque le second avis concernant le devis a été rendu, il aurait fallu prendre de nouvelles mesures de plausibilisation et engager une action de suivi plus persévérante pour pouvoir couvrir le risque de dépassement des coûts »<sup>12</sup> (traduction). Le risque pour le canton augmente lorsqu'il délègue des tâches à des tiers. Il faut une autre organisation, qui réunisse dans une même salle les représentants du maître de l'ouvrage, depuis les responsables des installations techniques du bâtiment jusqu'aux gestionnaires du projet, ainsi que toute l'équipe de planification, tous les corps de métier et les planificateurs externes pour établir des circuits de décision et d'information courts.

### 5.1.5 Données de base

Bien que le Grand Conseil ait approuvé en janvier 2015 un crédit informatique de 3,35 millions de francs pour l'acquisition de nouveaux progiciels ou l'extension de progiciels existants (SAP), plusieurs constats exposés dans les rapports d'audit indiquent que les données de base sont lacunaires et que les moyens informatiques utilisés ne reposent pas sur une systématique commune. Voici une synthèse de ces observations :

- Il n'y a pas de systématique apparente : il n'y a pas de vue d'ensemble des systèmes utilisés, des domaines d'utilisation, des utilisateurs des systèmes. Beaucoup de chiffres et de sujets sont décrits dans des fichiers Excel et Word.
- « L'OIC a [...] un système d'indicateurs insuffisant [...]. Cela fait plusieurs années [qu'il] s'efforce de mettre en place une base de données complète dans son système SAP autonome. Mais actuellement, les données sont toujours incomplètes, peu fiables et redondantes et elles comportent des erreurs » (traduction).
- « Les différents systèmes ne sont reliés entre eux que partiellement. Les adaptations requises après l'achèvement de travaux de construction doivent être effectuées manuellement dans plusieurs systèmes. Il y a lieu de douter de la congruence des données relatives aux mêmes biens fonciers » (traduction).
- « L'OIC a introduit une solution informatique qui doit être alimentée par des données immobilières de base intégrales et qui offre des utilisations variées (p. ex. tenue d'un compte immobilier). Mais sa base de données n'a pas encore le niveau de qualité requis. Il en découle que les gestionnaires de portefeuille ne peuvent pas pratiquer une gestion efficace et rentable. En outre, il faut attendre de disposer de données fiables pour pouvoir vérifier si l'amélioration de la rentabilité maintes fois citée dans la stratégie immobilière a bien eu lieu. [...] L'absence de tels indicateurs a par exemple pour conséquence qu'il est impossible de réaliser un benchmarking fiable ou que les bases de décision d'achat, de vente, de location, de rénovation ou de construction sont incomplètes et insuffisantes » (traduction).
- Beaucoup de décisions reposent sur des coûts de référence ou sur des coûts hypothétiques.

<sup>11</sup> Dietziker, p. 24.

<sup>12</sup> Dietziker, p. 18.

- Pour que l'administration soit économique, il faut pouvoir faire des comparaisons croisées entre biens-fonds, immeubles et Directions ainsi que des comparaisons entre les évolutions à court, moyen et long termes, en se basant sur les coûts effectifs.
- Le dossier contractuel du PPP archivé à l'OIC est incomplet.
- Les plans d'objets en location ne correspondent pas à la réalité.
- Il n'y a pas de normes en matière de construction ou de locaux.

Au vu des millions de francs que le canton dépense chaque année pour l'informatique, la CGes a du mal à comprendre qu'il ne soit pas possible de procéder à des évaluations automatisées des données. Non seulement ce défaut complique la gestion opérationnelle du parc immobilier, mais il fait obstacle à un pilotage politique.

Ce qui est particulièrement gênant, c'est que ces carences existaient déjà lors de la fusion entre l'Office des constructions et l'Administration des domaines, comme expliqué dans le rapport de gestion 2005 du canton : « L'accès aux données concernant les terrains et les bâtiments est un élément essentiel pour réaliser les tâches de manière efficace. Dans ce domaine, un besoin urgent et important reste à combler : les données sont réparties dans des applications différentes, non reliées entre elles, et sont peu accessibles et difficilement exploitables ; et des informations importantes font défaut. »<sup>13</sup>

## **5.2 Dans quels domaines des actions sont-elles nécessaires sous l'angle de la haute surveillance ?**

L'OIC est pris dans une course contre la montre. D'une part, la Direction compétente a compris la nécessité de procéder à des changements profonds. Elle a ainsi démarré le projet Optima début 2019, avec un concours externe, dans le but d'identifier les domaines dans lesquels il faut agir puis d'engager les mesures nécessaires. Elle avait prévu d'achever ces travaux fin 2020 et de faire auditer les nouveaux processus et les nouvelles compétences en 2021 en vue de procéder aux ajustements qui pourraient être nécessaires. En novembre 2020, Wüest Partner a présenté une deuxième expertise mettant en évidence des leviers d'action concrets. Ils concernent surtout la gestion financière, les ressources, les indicateurs de rang supérieur, le contrôle de la rentabilité des projets et le benchmarking. Des mesures seront prises durant l'année en cours. La vitesse d'exécution dépendra entre autres des priorités établies par le nouveau chef d'office.

D'autre part, le personnel de l'OIC est très fortement sollicité par les affaires courantes car toute une série de bâtiments cantonaux importants sont en cours de réalisation ou devront être réalisés au cours des prochaines années. Parmi ces grands projets figurent par exemple le Campus Bienne, le centre de police de Niederwangen, le nouveau bâtiment de l'Office de la circulation routière et de la navigation à Münchenbuchsee, la rénovation de plusieurs gymnases, le remplacement ou la rénovation de bâtiments dans le domaine de l'exécution judiciaire ou encore des projets de construction de grande envergure pour l'université.

Une chose est claire : si l'OIC ne traite pas ses problèmes de fond de manière systématique et ne renoue pas avec l'efficacité, le canton risque de voir d'autres projets prendre l'eau et devenir impossibles à réaliser avec le niveau de qualité voulu, dans les délais impartis ou sans dépasser l'enveloppe financière prévue. C'est pourquoi la commission attend du gouvernement et de la DTT qu'ils appliquent les recommandations formulées par le Contrôle des finances dans ses rapports de révision concernant la gestion immobilière, concernant le projet en PPP de Berthoud et concernant le nouveau bâtiment de l'université destiné à la médecine légale et à la recherche clinique. Il faut s'attaquer en priorité aux problèmes jugés hautement essentiels. La CGes attend la même chose en ce qui concerne les constats et les recommandations présentés dans les analyses de Wüest Partner et dans l'expertise de Dietziker Partner Baumanagement AG.

<sup>13</sup> Rapport de gestion 2005 du canton de Berne, p. 828.



Sous l'angle de la haute surveillance parlementaire, des actions sont nécessaires en particulier dans les domaines ci-après.

### 5.2.1 Insuffisance des ressources en personnel

En raison de ressources en personnel insuffisantes, d'un fort taux de rotation et de la difficulté à recruter du personnel adapté, par le passé l'OIC a assumé ses tâches plutôt mal que bien. Face à l'augmentation du nombre de projets complexes à prendre en charge, l'office a atteint un point où ses ressources en personnel et ses capacités sont devenues tout simplement insuffisantes pour assumer les tâches qui lui incombent. Alors qu'au début des années 2010 la réalisation du Centre des soins intensifs, des urgences et de chirurgie (UIC) de l'Hôpital de l'Île avait été pilotée par une équipe de l'OIC composée de plusieurs personnes, chaque collaborateur ou collaboratrice doit aujourd'hui gérer plusieurs projets. Les efforts faits par le passé pour augmenter les ressources sont restés vains. Au contraire, la compression des effectifs s'est poursuivie. Wüest Partner dresse un bilan accablant : « Les ressources actuelles de l'OIC ne lui permettent que difficilement de faire face à ce volume de travail. L'organisation actuelle n'est pas conçue pour cela, il manque des ressources, des responsables de projet appropriés et des instruments pour gérer d'innombrables projets se déroulant en parallèle » (traduction). Forte de ce constat, la CGes est convaincue que l'une des tâches décisives du chef d'office désigné sera d'accroître les ressources internes en personnel pour arriver à répondre aux exigences. C'est pourquoi, lors de la session d'hiver 2020, elle a déposé une déclaration de planification relative au plan intégré mission-financement 2022 à 2024, que le Grand Conseil a adoptée à une nette majorité : elle y demande que les ressources en personnel de l'OIC soient progressivement augmentées et que les moyens financiers nécessaires soient prévus dans les futurs plans intégrés mission-financement.

Les recommandations de la CGes :

1. *La Commission de gestion recommande au Conseil-exécutif d'adapter les ressources en personnel de l'OIC à son volume de travail actuel afin que le canton puisse réaliser les projets en cours et les projets à venir avec suffisamment de ressources internes.*
2. *La Commission de gestion recommande au Conseil-exécutif de réduire autant que possible le nombre de prestataires externes, en particulier dans les domaines de la gestion de projet et du controlling, et, à la place, de développer un savoir-faire à l'interne.*
3. *La Commission de gestion recommande à la Direction compétente de prendre des mesures et de créer des incitations pour accroître l'attractivité de l'OIC en tant qu'employeur afin que l'office soit à même de recruter des personnes ayant les qualités techniques et managériales requises. Parallèlement, des objectifs annuels doivent inciter les cadres à améliorer l'environnement de travail et à abaisser durablement le taux de rotation du personnel afin que le savoir-faire acquis reste le plus longtemps possible dans l'administration.*

### 5.2.2 Organisation

La coopération entre le secteur Gestion des biens immobiliers et le secteur Gestion des projets de construction présente un important potentiel d'amélioration. L'OIC donne plus l'impression d'être un assemblage d'individualités qu'une équipe soudée investie d'une mission claire. Le fait que beaucoup de problèmes n'ont pas pu être résolus au cours des cinq années écoulées ou plus n'est pas un bon point pour la direction de l'office. Les responsables politiques de rang supérieur ont eux aussi sous-estimé les problèmes structurels.

La recommandation de la CGes :

4. *Le Commission de gestion recommande à la Direction compétente d'aménager l'organisation de façon à accroître la perméabilité entre les services, à rationaliser les processus et à susciter une culture commune au sein de l'OIC.*

### 5.2.3 Stratégie et pilotage

Manifestement, l'OIC et les autres Directions n'ont pas une conception suffisamment claire de la mission exacte de l'OIC et des buts qu'il poursuit. Les stratégies actuelles ont peu d'impact sur le travail concret. Sans règles applicables dans la pratique, il est difficile de piloter l'office et de redresser la barre suffisamment tôt lorsqu'il dévie de son cap. A cet égard, la société Wüest Partner fait un constat symptomatique lorsqu'elle relève l'absence de schéma régissant le recours à des prestataires externes. Jusqu'ici, l'OIC a accordé trop peu d'intérêt à la rentabilité. Si intérêt il y avait, il était limité aux coûts d'investissement au stade de la planification, sans envisager les coûts sur l'ensemble du cycle de vie.

Les recommandations de la CGes :

5. *La Commission de gestion recommande à la Direction compétente de définir pour l'OIC des objectifs de rentabilité clairs dont le degré de réalisation peut être vérifié régulièrement.*
6. *La Commission de gestion recommande au Conseil-exécutif de prioriser les investissements, comme divers organes du Grand Conseil le demandent depuis longtemps.*

### 5.2.4 Conception du rôle de l'OIC

Le rapport entre l'OIC et les utilisateurs ou commanditaires est sans aucun doute une source de tensions potentielles. Il y a d'une part les spécialistes des Directions qui signalent des besoins, mais qui n'ont généralement pas les compétences voulues en matière de construction, et d'autre part les spécialistes de la construction, qui connaissent mal les besoins spécifiques des utilisateurs. L'absence de priorités établies au niveau politique a créé un vide, que l'OIC a occupé bon gré mal gré. En forçant le trait, on peut dire que l'OIC s'est retrouvé juge et partie, obligé de répondre aux demandes tout en en questionnant en permanence le bien-fondé. Cela a brouillé la perception du rôle de l'office, à tel point que les utilisateurs ne comprennent plus toujours s'il est là pour réaliser ou pour bloquer les projets de construction. A l'heure actuelle, il y a incontestablement un déséquilibre dans la mesure où l'utilisateur et commanditaire n'a aucune responsabilité financière à assumer. Il faut trouver de nouveaux instruments pour que les Directions qui commandent des prestations de construction partagent la responsabilité financière engagée du fait de leurs souhaits et du niveau d'aménagement demandé. Il y a également des changements à opérer dans l'exercice de la maîtrise d'ouvrage. Dans cette fonction, l'OIC assume la responsabilité générale d'un projet de construction, avec le soutien de la Direction qui l'a commandé. Mais ce rôle implique de poser et de laisser poser des questions critiques, de surveiller les risques et d'entrer en action lorsque des voyants d'alerte s'allument.

Les recommandations de la CGes :

7. *La Commission de gestion recommande au Conseil-exécutif d'introduire rapidement un modèle d'imputation des coûts. Cela créera la transparence et engagera la responsabilité financière des commanditaires et utilisateurs. L'OIC avait élaboré un tel modèle il y a des années, mais il avait été rejeté par le Conseil-exécutif. Il pourrait inciter les Directions à se montrer plus économes dans la gestion des ressources en locaux. Si nécessaire, il faut adapter les bases légales en conséquence.*
8. *La Commission de gestion recommande au Conseil-exécutif de présenter au Grand Conseil régulièrement, au moins une fois par législature, les indicateurs importants concernant les projets de*

*construction en cours, l'évolution du portefeuille immobilier et les investissements à venir. Dans ce compte rendu, le Conseil-exécutif doit également expliquer comment il priorise ses investissements et quelles en sont les incidences sur les besoins en personnel de l'OIC.*

9. *La Commission de gestion recommande au Conseil-exécutif de définir qui tranche en cas de divergences entre l'OIC et les commanditaires-utilisateurs sur la nécessité d'un besoin ou d'une mesure.*

### **5.2.5 Base de données**

Le vaste portefeuille immobilier du canton ne peut être géré que sur la base de données complètes, à jour et exemptes d'erreurs. Ce point pèche depuis longtemps à l'OIC, bien que le Grand Conseil ait approuvé en 2015 un crédit pour améliorer la situation dans le domaine informatique. Disposer de données complètes, correctes et actualisées est la condition de base pour pouvoir gérer de manière efficace et rentable le portefeuille immobilier du canton, qui pèse plusieurs milliards de francs.

La recommandation de la CGes :

10. *La Commission de gestion recommande à la Direction compétente que l'OIC progresse dans l'apurement de ses données de manière à disposer rapidement d'indicateurs fiables et complets pour gérer l'ensemble du portefeuille immobilier du canton et à pouvoir effectuer des évaluations de la rentabilité. Cette démarche doit intégrer et exploiter les possibilités du futur ERP (progiciel de gestion).*

## **6. Proposition de la Commission de gestion**

En vertu de l'article 55, alinéa 4 LGC, la CGes attend de la DTT qu'elle lui rende compte d'ici l'été 2022 de l'avancement des optimisations préconisées dans le présent rapport.

La CGes recommande au Grand Conseil de prendre connaissance du présent rapport.

Berne, 29 avril 2021

Au nom de la Commission de gestion :

Le président, P. Siegenthaler

Le secrétaire, M. Ehrler