



Intervention parlementaire

Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention :	175-2024
Type d'intervention :	Motion
Motion ayant valeur de directive :	☒
N° d'affaire :	2024.RRGR.232
Déposée le :	08.07.2024
Motion de groupe :	Non
Motion de commission :	Oui
Déposée par :	CIAT (Kohler, Meiringen) (porte-parole)
Cosignataires :	0
Urgence demandée :	Non
Urgence accordée :	
N° d'ACE :	15/2025 du 15 janvier 2025
Direction :	Direction des travaux publics et des transports
Classification :	Non classifié
Proposition du Conseil-exécutif :	Adoption

Optimiser la procédure de commande et la gestion des avenants dans tout le domaine de la construction et du génie civil

Le Conseil-exécutif est chargé :

1. d'améliorer les processus et les responsabilités en matière de commande de sorte à pouvoir exclure autant que possible les modifications de commande après l'adjudication du mandat. Pour ce faire, il convient notamment de renforcer le rôle crucial des responsables des locaux des Directions, à l'interface entre la commande et l'exécution ;
2. de veiller à ce que les responsables des locaux de chaque Direction disposent de suffisamment de ressources et de compétences ;
3. de mettre à disposition au sein de la Direction des travaux publics suffisamment de ressources pour la planification ainsi que pour la gestion des avenants, afin d'éviter les avenants injustifiés et d'améliorer la qualité de la commande ;
4. d'évaluer de nouvelles procédures d'adjudication et l'exactitude des appels d'offres ;
5. d'élaborer un ensemble de règles visant à préciser le processus de commande et les différentes responsabilités.

Développement :

Ces dernières années, nombreux ont été les projets, en particulier ceux de grande envergure, qui ont connu une augmentation colossale des coûts, entre l'étude de projet, la planification et la réalisation. Cela est dû à différents facteurs, sur lesquels nous n'avons pas toujours de l'influence, par exemple la hausse des coûts de la construction. Dans plusieurs cas en revanche, il

est frappant de constater que de nouvelles exigences de l'entité commanditaire font croître les coûts des projets. Le Parlement a aussi sa part de responsabilité dans cet état de fait, puisque certains projets de construction sont encore assortis de charges au moment de l'adoption des crédits de réalisation, qui sortent du cadre des crédits de planification. En outre, il n'est pas rare que les commanditaires ajoutent des souhaits de modification par après. Si les projets sont déjà attribués, cela entraîne des modifications de projet et les entreprises en charge de l'exécution réclament les compléments correspondants. Du point de vue de la Commission des infrastructures et de l'aménagement du territoire (CIAT), il existe à cet égard un déséquilibre entre les représentantes et représentants des maîtres d'ouvrage, à savoir le canton, et les entreprises chargées des travaux. L'exemple du campus de Biel/Bienne a montré que le chef de projet compétent n'avait à ses côtés que deux spécialistes des négociations relatives aux avenants, par ailleurs recrutés à l'externe. Les entreprises disposent quant à elles de toute une équipe de spécialistes de la construction et de juristes à même de s'occuper des avenants. Dans ces conditions, difficile de négocier sur un pied d'égalité. Corollaire : le canton doit déboursier plus d'argent. Il faut rapidement contrer cette tendance. Pour ce faire, il serait possible de tester de nouvelles procédures pour l'adjudication des projets, telles que les contrats d'alliance qui ont déjà été déployés avec succès dans les pays voisins. De tels contrats repensent les incitatifs économiques et misent sur une culture du partenariat. De ce fait, les parties au contrat sont incitées à aspirer à l'excellence pour leur projet et à chercher des solutions constructives avec les autres partenaires en cas de problèmes.

Par ailleurs, la CIAT a constaté à diverses reprises que les appels d'offres pour les projets de routes, de constructions et de transformations n'étaient pas assez précis. Il faut montrer ici comment les personnes responsables de la planification, de l'adjudication et les entreprises qui déposent une offre assumeront à l'avenir une responsabilité commune pour éviter des conflits inutiles et des coûts supplémentaires pour toutes les parties prenantes. Cela implique d'accorder une plus grande importance aux responsables des locaux des Directions. En effet, elles et ils occupent une position charnière entre la commande et l'exécution et veillent de façon déterminante à la fourniture adéquate et d'excellente qualité des commandes passées par les utilisatrices et utilisateurs. Les responsables des locaux des Directions doivent par conséquent disposer de suffisamment de ressources et de compétences.

Une réglementation plus claire et plus contraignante, telle que la connaît la Confédération avec l'ordonnance du 14 décembre 1998 concernant la gestion de l'immobilier et la logistique de la Confédération (OILC) ou le canton de Zurich dans son ordonnance relative à l'immobilier sur la base de la loi sur les constructions, permettra de préciser les responsabilités entre les différentes parties prenantes, afin d'atteindre une plus grande sécurité des coûts pour les projets de travaux publics. Il convient d'élaborer un ensemble de règles définissant les tâches et les responsabilités qui incombent aux commanditaires, aux utilisatrices et utilisateurs, aux personnes en charge de l'exécution et à celles en charge de l'exploitation.

Réponse du Conseil-exécutif

La présente motion porte sur un domaine ressortissant exclusivement au Conseil-exécutif (motion ayant valeur de directive), puisque sa réalisation relève de la compétence qu'a ce dernier d'exécuter la législation, de statuer et de remplir d'autres tâches (art. 90, al. 1, lit. d, f et h ConstC). Le gouvernement dispose ainsi d'une latitude relativement grande en ce qui concerne le degré de réalisation des objectifs fixés, les moyens à mettre en œuvre et les modalités pratiques. Il lui appartient de décider en dernier ressort.

Le Conseil-exécutif reconnaît la nécessité des mesures décrites dans la motion. Dans le même temps, il part du principe que les préoccupations de la CIAT concernent avant tout le domaine

de la construction. En effet, c'est dans ce secteur que les projets sont actuellement le plus touchés par les augmentations de coûts. Par ailleurs, les conflits d'intérêts potentiels entre un office chargé des travaux publics et une Direction utilisatrice ne portent que sur la construction. Le Conseil-exécutif estime donc qu'en adoptant la motion, il s'agira en premier lieu de réaliser des optimisations dans le domaine de la construction, tout en examinant également la possibilité d'apporter des améliorations dans le domaine du génie civil.

Le Conseil-exécutif est lui aussi d'avis que plusieurs projets de construction subissent actuellement des hausses de coûts trop importantes entre l'étude de faisabilité, l'étude de projet et la réalisation. Comme le souligne à juste titre le motionnaire, ces hausses sont dues en partie à des facteurs externes, comme le renchérissement. Toutefois, des facteurs internes sont également responsables de cette évolution indésirable.

Pour les projets de construction du canton, la gestion des avenants est réglée clairement par contrat. Elle est détaillée dans le manuel du projet sur la base du contrat. Dans les deux offices chargés des travaux publics, la plausibilité des devis des planificateurs mandatés pour les projets de grande envergure est vérifiée par des spécialistes externes. Cela permet d'identifier à temps les lacunes dans les devis qui pourraient potentiellement conduire à des demandes de compléments pendant les travaux. Le Conseil-exécutif est d'avis que cette manière de procéder a fait ses preuves et qu'elle doit être maintenue.

Il souligne par ailleurs que d'importants efforts ont été entrepris ces dernières années pour améliorer la situation. Ainsi, les ressources internes à l'Office des immeubles et des constructions ont été augmentées et de nouveaux instruments ont été introduits. Il est toutefois encore nécessaire de mettre en place des mesures et des améliorations afin d'éviter que des adaptations requises par les utilisatrices et utilisateurs doivent à l'avenir être apportées à des projets en cours.

Le Conseil-exécutif soutient sur le fond l'approche proposée par le motionnaire. Il est disposé à examiner et à appliquer, lorsque cela s'avère pertinent, de nouvelles procédures d'adjudication dans la mesure où elles peuvent être mises en œuvre dans le cadre des marchés publics. Il évaluera ensuite l'impact d'une réglementation plus claire des compétences et de la collaboration entre un office chargé des travaux publics et les Directions utilisatrices sur les champs d'action mentionnés. Il est disposé à mettre en place des réglementations contraignantes, par exemple sous la forme d'une directive.

Destinataire
– Grand Conseil