
Numéro de l'intervention: 039-2012
Type d'intervention: **Interpellation**

Déposée le: 01.02.2012

Déposée par: Kronenberg (Biel/Bienne, pvl) (porte-parole)
Hänni-Lehmann (Kirchlindach, Les Verts)
Grimm (Burgdorf, Les Verts)

Cosignataires: 6

Urgente:

Date de la réponse: 15.08.2012
Numéro de l'ACE 1157/2012
Direction: TTE



Grands projets de construction: comment gérer le changement?

L'adjudication des marchés de construction à un seul partenaire, une entreprise totale ou une entreprise générale, n'est pas dans tous les cas le bon moyen de respecter les contraintes de coût et de délai. On a pourtant l'habitude de dire que ce mode de dévolution permet de minimiser coûts, risques et travail pour le maître d'ouvrage.

La minimisation des coûts tiendrait au fait que, l'entreprise totale maîtrisant tous les corps d'état, elle peut optimiser au mieux le projet. Etude et réalisation étant assurées par la même entreprise, on aurait ainsi la garantie d'une optimisation maximum.

La réalité montre toutefois que l'attribution directe du mandat à une entreprise totale n'élimine pas nécessairement tous les risques pour le maître d'ouvrage et n'offre pas toutes les garanties d'un déroulement sans anicroche du projet. Il en va de même dans le cas des concours de projet. L'indemnité versée aux participants n'étant guère élevée, ils peuvent être tentés de négliger l'étude au stade du concours. Ils n'approfondissent pas les consignes du maître d'ouvrage, même si elles sont manifestement lacunaires. Ils ne font pas suffisamment participer le maître d'ouvrage à l'étude. Selon le projet, il est tout à fait possible qu'aucune des offres ne soit parfaitement au point. Le phénomène est encore exacerbé dans le cas des bâtiments publics puisqu'il n'y a pas coïncidence entre le maître d'ouvrage, les utilisateurs et les bailleurs de fonds – les contribuables. La volonté de garder l'œil sur les coûts, les délais et le déroulement du projet fait défaut. Pourtant, pour bien des projets du canton, il serait possible de resserrer le programme de répartition des locaux et d'adapter les exigences de qualité. De plus, il est souvent difficile d'obtenir des entreprises qu'elles fournissent les prestations de garantie. L'expérience a montré que le canton se retrouve souvent dans l'incapacité d'agir en cas de dysfonctionnement d'un projet. Enfin, l'industrie du bâtiment évolue elle aussi sous le coup de la mondialisation de l'économie. Il faut dès lors repenser les rôles et procéder à des adaptations.¹

¹ Hans Röthlisberger, *Günstiger bauen: der wohltemperierte Ratgeber für schlaue Bauherren und solche, die es werden wollen*, Kiesen 1999, p. 20 ss

Dans ces conditions, le Conseil-exécutif est prié de répondre aux questions suivantes :

1. Est-il toujours adéquat d'adjuger les gros mandats de construction du canton à des entreprises totales ou générales ?
2. Quelle est la stratégie du Conseil-exécutif face à l'évolution des conditions générales et à la complexité croissante des processus dans l'industrie du bâtiment ?
3. Comment réagit-il en particulier à la situation de monopole qui est en passe de s'établir sur le marché des grands projets de construction ?
4. Pense-t-il continuer sur la voie des projets PPP et, dans l'affirmative, selon quelles modalités ?
5. Dans quelle mesure les cantons échangent-ils leurs vues sur la question ?

Réponse du Conseil-exécutif

Question 1

Oui, la collaboration avec des entreprises globales, telles que des entreprises totales et générales, est toujours adéquate. A titre d'exemple, elle a fait ses preuves lors des projets suivants: le changement d'affectation de l'ancienne Maternité devenue l'UniS Schanzeneck à Berne (ET; 2006), la construction du centre d'expertise et d'examen à Thoune-Allmendingen (EG; 2008), la construction de la base de plongée pour le Service archéologique à Sutz-Lattrigen (ET; 2010) et la construction de la halle de gymnastique de Thoune-Schadau (ET; 2011). Pour chacun de ces projets, les solutions sont convaincantes aussi bien sur le plan fonctionnel qu'architectonique; et les délais de réalisation tout comme le budget ont été respectés.

A l'heure actuelle, le marché propose un grand nombre de modèles de collaboration pour concrétiser des projets de construction de bâtiment: bureaux d'étude individuels et entreprises individuelles, équipes de planification générale, entreprises générales, entreprises totales et partenariat public-privé (PPP). Les projets de ce type comportant certains risques, des problèmes entraînant des retards et des coûts supplémentaires peuvent toujours survenir, quel que soit le modèle de collaboration utilisé. Au début du projet, la Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie détermine donc le modèle adéquat au moyen d'une analyse des risques détaillée, qui ne permet toutefois pas de prévenir tous les risques.

Au cours de la dernière décennie, l'Office des immeubles et des constructions (OIC) a adjugé plus de 80 pour cent des mandats à des bureaux d'étude individuels et des entreprises individuelles ou à des équipes de planification générale, environ 15 pour cent à des entreprises totales et un petit nombre à des entreprises générales. Seul un mandat, à savoir le bâtiment administratif de Neumatt à Berthoud, en service depuis avril 2012, a été attribué à un partenaire privé dans le cadre d'une procédure PPP.

Question 2

Le canton suit de près l'évolution constante des conditions générales dans l'industrie du bâtiment. Il procède à tout moment à des adaptations, notamment dans le choix du modèle d'exécution, si ces dernières se révèlent nécessaires d'un point de vue technique. Le Conseil-exécutif est également d'avis que le canton doit, en tant que maître d'ouvrage, tenir compte de cette évolution et de la complexité croissante des processus dans ce secteur et ce, en gérant les projets de manière professionnelle et opportune. Et c'est ainsi que nous procédons.

Question 3

Des adaptations sont nécessaires pour répondre à l'évolution des conditions générales. Par exemple, lors de l'adjudication de mandats à des entreprises totales, l'OIC procède en parallèle à une présélection d'architectes qualifiés afin de garantir la qualité architectonique des

constructions. Les entreprises totales sont alors tenues de choisir les architectes parmi ceux présélectionnés et de les intégrer dans leur équipe.

Par ailleurs, les appels d'offres, lors desquels les entreprises générales ou totales font l'objet d'une sélection, sont toujours élaborés par des spécialistes externes qualifiés.

Question 4

Aucune règle générale ne permet de décider d'emblée si le partenariat public-privé convient pour la réalisation d'un projet de construction puisque cela dépend avant tout du projet en question. Les grands projets font systématiquement l'objet d'une évaluation en fonction de critères prédéfinis. Le résultat indique alors si le projet se prête à une procédure PPP.

Si tel est le cas, un examen plus approfondi est mené en termes d'aptitude, de faisabilité et de rentabilité. Il s'agit alors de comparer le PPP avec une méthode de réalisation conventionnelle (p. ex. en faisant appel à une entreprise générale ou totale). Le PPP n'est envisageable que s'il se révèle avantageux pour le canton.

Question 5

L'OIC, la Confédération et les cantons confrontent leurs expériences sur les grands projets en cours. Les projets importants sont analysés puis comparés du point de vue de la construction, d'une part, et de la procédure, d'autre part. C'est notamment le cas dans le cadre du séminaire annuel des architectes cantonaux et des séances avec la Confédération, les cantons et les villes sur les thèmes « contrats », « Minergie-P-ECO » et « installations des bâtiments ».

Au Grand Conseil