

**RAPPORT DE LA COMMISSION DE GESTION  
chargée d'examiner l'objet suivant :**

**Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur le postulat Valérie Schwaar et consorts au nom  
de la Commission de gestion - Anticiper : maître-mot en vue des futurs investissements  
importants du canton**

La commission s'est réunie le 4 septembre 2015, de 14h00 à 16h00, à la salle de conférence du SCRIS, 2ème étage, Rue de la Paix 6, à Lausanne

Elle était composée de Mesdames Susanne Jungclaus Delarze, Catherine Labouchère, Pascale Manzini, Valérie Schwaar, Présidente, et de Messieurs Albert Chapalay, Jean-Luc Chollet, Philippe Cornamusaz, Hugues Gander, Philippe Jobin, Claude Schwab. Mesdames Christine Chevalley et Dominique Ella-Christin ainsi que Messieurs Jérôme Christen, Yves Ferrari et Eric Sonnay étaient excusés.

Monsieur Pascal Broulis (Chef du DFIRE) participait également à la séance.

Nous remercions Madame Sophie Métraux (SGC) pour la tenue des notes de séance.

**1. PREAMBULE**

La Commission de gestion (COGES), soucieuse de s'assurer que l'Etat a tiré les enseignements des problèmes survenus lors de récentes réalisations, notamment la construction du bâtiment de l'Unil, Géopolis, a déposé un postulat posant dix questions relatives aux procédures de concours SIA, à l'attribution des travaux et au suivi des chantiers.

L'objectif de la COGES est de s'assurer que le Canton prend toutes les garanties, qualitatives et financières, entourant chaque projet de construction publique.

**2. POSITION DU CONSEIL D'ETAT**

En préambule, le Chef du département a tenu à préciser que le gouvernement a tiré les leçons des événements survenus sur le chantier Géopolis à Dorigny : des lois et des pratiques ont été modifiées, les contrôles ont été renforcés. Pour lui, l'événement survenu en 2012 reste à ce jour exceptionnel. Depuis lors, le Bureau de construction de l'UNIL (BUD) a été dissout. A ce jour, seul le CHUV possède encore sa propre entité de construction, le SIPAL pilotant le reste des constructions du canton.

L'Etat a assuré le cautionnement de la majeure partie des entreprises sous-traitantes afin d'éviter des faillites en cascades. Pour le chef du département aucune d'entre elles n'a été lésée.

Néanmoins, la commission a eu connaissance du fait que certaines entreprises ont perdu de l'argent dans la foulée des problèmes rencontrés par l'entreprise Baumag sa. Ainsi, par exemple, une entreprise affirme avoir dû offrir un abattement de plusieurs dizaines de milliers de francs sur la facture finale, tout en prenant à sa charge les frais de conseils juridiques inhérents à la procédure de sursis concordataire.

La commission se réjouit de l'absence de faillite découlant de cette affaire mais réitère ses recommandations (voir les 10 points suivants) afin de limiter, autant que faire se peut, les risques économiques liés aux constructions publiques.

### **3. EXAMEN DES REPONSES AU POSTULAT POINT PAR POINT**

*1. Eléments ayant posé problème lors des récentes constructions (supérieures à 10 millions), dont notamment Géopolis, et indication de ce que l'Etat a entrepris pour éviter qu'ils ne se reproduisent.*

La réponse du Conseil d'Etat mentionne que suite au cas Géopolis notamment, l'Etat se montre plus ferme sur la production de documents de garantie et mène des enquêtes sur la santé financière des entreprises en prenant des renseignements commerciaux ordinaires. Suite à ces recherches, une garantie bancaire au sens strict peut être demandée.

Néanmoins, dans la procédure de marchés publics, l'enquête sur la santé financière de l'entreprise arrive après l'adjudication. C'est donc une démarche délicate même si l'Etat peut casser le marché en cas d'enquête révélant des difficultés financières.

Il est toutefois possible, dès le stade de la soumission publique déjà, de préciser qu'une garantie bancaire doit être fournie avec le dossier.

Dans le cas de l'Hôpital Riviera-Chablais (HRC), Le Chef du département estime que l'erreur a été de trop documenter le dossier au départ, puis dans le courant de la procédure, de se rendre compte que les garanties n'arriveraient qu'au moment des soumissions. Pour lui, le chantier était suffisamment important pour que les garanties arrivent a posteriori.

*2. Point de vue du Conseil d'Etat quant à l'opportunité d'effectuer un ensemble d'études préalables avant appel d'offres.*

La commission relève une contradiction du texte du Conseil d'Etat qui en page 3, mentionne que lorsque l'Etat fait appel à une entreprise totale il réalise une étude plus sommaire (que dans le cadre d'appels d'offres traditionnels) tout en indiquant quelques lignes plus loin que dans le cas de l'agrandissement de la HEIG-VD à Yverdon ou de l'agrandissement de la Prison de la Croisée, l'Etat a réalisé, avant l'appel d'offres en entreprise totale, des avant-projets pour définir précisément le projet.

Les commissaires estiment qu'un avant-projet, surtout dans le cadre d'un chantier en entreprise totale, doit être le plus précis possible. Dans le cas contraire, il s'expose à une facturation de surcoûts conséquents (voir point 3). Le Conseiller d'Etat assure que les leçons ont été tirées. Il précise que la précision de l'avant-projet dépend de la taille du projet : une étude sommaire est idoine pour les projets de moindre importance mais plus l'enjeu est important, plus il convient d'entrer dans le détail.

Pour la commission, il est essentiel de disposer d'un cadre solide, d'études le plus complètes possibles, même si cela peut être plus coûteux au départ, afin d'éviter, dans la mesure du possible, les conflits futurs.

*3. Appréciation des avantages et des inconvénients quant au couplage d'un projet architectural et d'une entreprise générale en entreprise totale.*

S'agissant des projets menés en entreprise totale, les désavantages suivants sont relevés par les commissaires :

- si un chantier en entreprise totale facilite le plafonnement des coûts, ceux-ci explosent dès qu'une modification intervient. Dès lors, il est absolument nécessaire que les avant-projets soient détaillés au maximum avant la signature du contrat en entreprise totale. Pour le chef du département, il est possible, même dans un chantier en entreprise totale, de faire une pesée d'intérêts de certains paramètres durant le chantier. Ceci en nécessite un suivi serré. Ainsi, si les ripages de codes de frais de construction (CFC) ne sont pas autorisés, des modifications à l'intérieur des CFC sont possibles, tant que l'enveloppe financière finale est respectée.

- La problématique des coûts calculés au plus juste afin d'obtenir le marché se répercute sur les sous-traitants qui rognent à leur tour sur leurs coûts et parfois sur la qualité afin d'entrer dans la cible

financière. Cela augmente le risque de malfaçons et de dumping salarial. Pour le chef du département, l'écueil peut être évité si le suivi du chantier est correctement effectué, si l'architecte fait les contrôles nécessaires, notamment des métrés en cours de chantier.

- Relevant que le texte du Conseil d'Etat indique que « le recours à une entreprise totale paraît pertinent pour certains grands chantiers, dont la réalisation ne souffre aucun délai et qui ne présentent pas de grande complexité » la commission demande des précisions sur ce qui est considéré comme non complexe. Elle s'interroge notamment le projet de nouvel hôpital Riviera-Chablais qui doit être en entreprise totale. Pour le chef du département, le HRC est réalisé ainsi pour des raisons d'économie d'échelle. Pour lui, la complexité liée à la construction d'un hôpital se discute si l'entreprise totale a déjà œuvré dans le domaine hospitalier. La complexité du HRC résulte surtout des oppositions qui ont été faites. Pour le chef du département, le gymnase de Nyon est un exemple de projet complexe avec des façades non droites, un parking sous-terrain envisagé au départ puis supprimé en cours de chantier, ainsi que l'ajout de salles de gymnastique.

*4. Bilan des avantages et des inconvénients relatifs au choix d'une entreprise générale pour mener à bien un projet, notamment lorsqu'il s'agit de négocier la participation, sous la forme d'un pourcentage du coût de construction, des entreprises cantonales.*

Pour l'Etat, le recours à une entreprise générale ou totale simplifie le travail des services. L'entreprise choisie doit annoncer tous ses sous-traitants et ceux-ci doivent se conformer au cahier des charges imposé par l'Etat. Le Conseiller d'Etat assure que des contrôles concrets des salaires concernant les sous-traitants sont effectués. En cas de non-conformité, il y a dénonciation. Néanmoins, il est admis que le risque de travail au noir est plus important dans le cadre d'une entreprise générale ou totale que lorsque l'Etat mandate séparément les corps de métiers.

Les commissaires sont d'avis que les contrôles sont plus difficiles suivant les corps de métiers.

*5. Evolution de la pratique de l'Etat, en regard de l'adoption par les Chambres fédérales de l'article 839 alinéa 4 du Code civil introduisant une caution publique (entrée en vigueur le 01.01.2012). Y a-t-il une veille juridique permettant d'anticiper d'éventuelles modifications de la législation fédérale ?*

Cet article de loi n'a pas modifié la pratique de l'Etat. Le défaut de paiement d'une entreprise générale ou totale est rare. Dans ce cas, l'Etat intervient pour pallier au défaut de paiement des sous-traitants.

S'agissant de la veille juridique, le chef du département explique que les cantons sont consultés lors de projets de modifications légales initiées par la Confédération. Ainsi, la loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite (LP) actuellement en discussion pourrait impacter la problématique des faillites multiples.

Pour la COGES, la possibilité, pour une entreprise, de clore ses activités dans un district et d'en ouvrir une autre dans un autre district sous un autre nom, pose un problème de suivi, notamment pour les enquêtes sur la santé financière. Si les cas sont cantonnés à un petit nombre d'entreprises de petite taille, limitant ainsi les enjeux financiers, la perte de temps pour l'Etat est par contre préjudiciable.

*6. Exigences de l'Etat concernant la qualification, notamment l'expertise technique, des membres du collège d'experts chargé de l'analyse du concours d'une part, et responsabilité technique des choix effectués.*

Les commissaires sont étonnés de la confusion faite entre d'une part, les membres professionnels du jury d'un concours et de l'autre, le collège d'experts mandatés pour évaluer des points techniques précis. La question du postulat visait ce dernier collège d'experts. Elle voulait savoir comment sont choisis ces experts et selon quelles qualifications.

Il est alors précisé par le Ministre que l'administration constitue un collège d'experts spécifique pour chaque projet. Le nombre et le type d'experts varient en fonction du projet. Généralement, les experts sont internes à l'Etat, mais il peut être fait appel à des experts externes, en fonction des projets et de l'expertise souhaitée. L'expertise financière est généralement amenée par un architecte, collaborateur de l'Etat.

*7. Estimation et appréciation du nombre d'experts (cf. pt. 6) internes à l'Etat de Vaud qualifiés pour conduire de grands chantiers.*

L'Etat dit mandater des experts externes, au vu du nombre de chantiers importants ouverts ou projetés. Ceci est d'autant plus important que le projet est conduit en entreprise totale, l'architecte étant, dans ce cas, employé de l'entreprise et non pas mandaté par le maître d'ouvrage.

La commission s'étonne que l'Etat doive souvent déléguer cette tâche à des bureaux externes, le nombre de spécialistes étant insuffisant à l'interne. Le chef du département précise alors que les postes prévus ont tous été pourvus au SIPAL mais que de nombreuses personnes sont déjà réparties, le travail ne correspondant pas à leurs attentes.

*8. Pratique de l'Etat face au montant et à la forme des garanties demandées, notamment l'exigence de consignation avant chantier.*

La commission salue le fait que le processus de garantie vienne d'être renforcé par un nouveau formulaire qui permet de démontrer la capacité financière de l'entreprise générale ou totale. Cependant, la commission met en exergue son caractère pénalisant pour les jeunes entreprises : en effet, l'attestation que doit fournir l'entreprise implique de démontrer que le montant des travaux mis en soumission est inférieur ou égal à 30% de son chiffre d'affaires annuel.

De l'avis du chef du département, ces entreprises ne pourraient de toute manière pas soumissionner car elles n'ont généralement pas les ressources suffisantes.

S'agissant du cas de l'hôpital Riviera-Chablais, le Conseil d'Etat a décidé de modifier sa pratique en intégrant dans les cahiers des charges une garantie exigée non plus à priori mais à posteriori ou alors en obligeant un dépôt de garantie entre la désignation et la publication du nom du lauréat.

Le SIPAL a fourni des précisions écrites à l'issue de la séance<sup>1</sup> :

« La pratique du SIPAL et du CHUV en termes de garantie bancaire ou d'assurance, dans le cadre des marchés publics, est la suivante : Nous utilisons le formulaire "Annexe P5" du guide romand pour les marchés publics qui prévoit que l'entreprise s'engage à fournir:

- la garantie financière de bonne fin d'exécution de l'ouvrage (art 111 CO) lors de la signature du contrat et non lors du dépôt de son offre (ceci afin d'éviter à l'entreprise des frais élevés inutiles si elle n'était pas adjudicataire)
- la garantie financière d'exécution des travaux dès la réception de l'ouvrage lors de la facture finale.

Cette pratique est ainsi appliquée depuis plusieurs années et n'a pas lieu de changer.

NB: dans le cadre du projet Hôpital Riviera Chablais, le problème est à priori venu du fait que le cahier des charges de l'appel d'offres n'était pas 100% identique à celui du SIPAL ou du CHUV dans le domaine questionné du dépôt de garantie ».

*9. Politique d'information en cours de chantier, notamment à l'égard du Parlement, lorsque surviennent des difficultés importantes ou des changements notables par rapport au projet initial.*

Le rapport indique que « si le changement envisagé ne nécessite pas de ressources supplémentaires, le Conseil d'Etat soumet la modification au Grand Conseil dans la mesure où le projet ne correspond plus à l'exposé des motifs et projet de décret voté initialement par le Parlement. Il s'agit d'une exigence légale ».

La commission souligne que le Parlement n'a pas été informé de l'évolution majeure du projet Géopolis. Or le bâtiment final diffère très fortement de l'EMPD voté. Le chef du département convient que dans ce cas, l'information a fait défaut. Le Grand Conseil aurait dû être informé.

De plus, s'il s'agit d'un dépassement de crédit de plus de CHF 400'000, cela nécessite un nouvel EMPD. Or cette procédure n'a pas eu lieu dans le cas de Géopolis. En raison du litige et de l'urgence, il a été demandé une autorisation d'engager des dépenses supplémentaires auprès de la COFIN (CHF 12,7 millions) et il a été demandé au Parlement d'attendre la fin de la procédure pour faire la demande

---

<sup>1</sup> Informations fournies par écrit le chef du SIPAL.

de crédit additionnel final. Ce crédit devrait arriver durant la prochaine législature, en fonction de l'avancement des procédures judiciaires.

*10. réflexion sur la procédure actuelle des marchés publics et sur la marge de manœuvre pour adapter, à court et moyen termes, la législation cantonale dans ce domaine.*

Le sujet des marchés publics a déjà fait l'objet de nombreuses interventions parlementaires. Le Conseil d'Etat a déposé au Grand Conseil un projet de modification de la loi sur la procédure administrative (LPA-VD) et de la loi sur les marchés publics (LMP-VD). Néanmoins, ces révisions sont largement tributaires du contenu du projet d'Accord intercantonal sur les marchés publics (AIMP) qui n'a pas encore été validé.

#### **4. CONCLUSION**

En conclusion, pour le Conseil d'Etat, les précautions et mesures prises actuellement sont un rempart suffisant pour éviter les difficultés financières. Ajouter de nouvelles exigences pourrait constituer un frein aux investissements.

En regard des expériences vécues par plusieurs gros projets, la COGES souhaite néanmoins que soient précisées les procédures, savoir si celles-ci sont effectivement appliquées ou pas, et que soient décrites celles qui posent éventuellement problèmes, et le cas échéant, quels sont les moyens de les faire évoluer. Elle souhaite que l'Etat s'assure d'avoir toutes les garanties et tous les outils pour limiter les risques d'échec.

La commission souhaite enfin que le Parlement soit informé, non pas seulement des dépassements de crédits mais également des modifications notables des projets acceptés par l'organe législatif.

#### **5. VOTE DE LA COMMISSION**

*La commission recommande au Grand Conseil d'accepter le rapport du Conseil d'Etat, à l'unanimité des membres présents.*

Lausanne le 13 novembre 2015

*La rapportrice :  
(Signé) Valérie Schwaar*