

**RAPPORT D'ACTIVITÉ 2020-2021 DE LA COMMISSION INTERPARLEMENTAIRE
DE CONTRÔLE DU SIERA
(Service Intercantonal d'Entretien du Réseau Autoroutier des cantons de
Fribourg, de Vaud et de Genève)**

A l'attention des Grands Conseils des cantons de Fribourg, Vaud et Genève,

La commission interparlementaire de contrôle du SIERA (ci-après la commission), vous soumet pour adoption son premier rapport qui couvre son activité du 4 novembre 2019, date de sa constitution, à fin juin 2021, suite à l'examen de l'exercice 2020 de l'établissement.

1. RÉSULTAT DU CONTRÔLE DE LA COMMISSION

Constat très positif

En premier lieu, la commission tire un constat très positif des deux premières années de vie du SIERA. Malgré la pandémie, tous les signaux sont au vert :

- 🌐 Le SIERA recherche en permanence des solutions techniques et économiques pour entretenir avec efficacité le réseau autoroutier des cantons de Fribourg, Vaud et Genève.
- 🌐 Le personnel semble bien intégré dans la nouvelle organisation.
- 🌐 Les finances sont saines.
- 🌐 Alors qu'il y a encore des discussions pour ou contre l'utilisation de produits phytosanitaires, le SIERA a déjà renoncé à ces derniers.
- 🌐 La biodiversité est prise en compte et des mesures sont mises en œuvre pour lui donner une place privilégiée.
- 🌐 Le SIERA se tourne vers la mobilité électrique avec l'acquisition d'un premier véhicule de ce type.

Demandes de la commission

En conclusion de ses travaux de haute surveillance parlementaire, la commission formule trois demandes qui méritent, selon elle, un suivi particulier de la part des organes du SIERA et des Conseils d'Etat des trois cantons signataires.

La commission demande que :

1. L'Office fédéral de routes (OFROU) se prononce formellement quant au paiement de frais généraux forfaitaires annuels de 1.4 million aux cantons, à la charge du SIERA, alors que ce dernier paie déjà pour les services délivrés par lesdits cantons, soit tous les frais liés au personnel, les charges informatiques ou administratives.
2. Les cantons reconsidèrent la redistribution des bénéfices cumulés dès 5% du chiffre d'affaires dans la mesure où cela risque d'impacter les liquidités du SIERA et de restreindre sa capacité d'investissement, notamment pour le renouvellement de son parc de véhicules. De son côté, l'OFROU recommande une redistribution seulement à partir de 15%.
3. Les cantons étudient l'opportunité d'intégrer l'intégralité des ressources humaines au sein du SIERA, établissement autonome de droit public, et d'harmoniser à terme les grilles salariales, les indemnités pour travail de nuit et la prévoyance professionnelle de l'ensemble du personnel.

2. CADRE LÉGAL

Le présent rapport répond aux dispositions de la CoParl ainsi qu'à celles de la Convention intercantonale sur le Service intercantonal d'entretien du réseau autoroutier des cantons de Fribourg, de Vaud et de Genève (Convention SIERA) entrée en vigueur le 1er janvier 2019, qui stipule que la commission interparlementaire adresse aux trois Grands Conseils un rapport sur le résultat de son contrôle.

Le contrôle de la commission porte, d'un point de vue stratégique et général, sur :

- ☛ la réalisation des objectifs stratégiques du SIERA ;
- ☛ les résultats obtenus par le SIERA, sur la base des accords de prestations de services conclus avec l'OFROU et de la convention d'objectifs ;
- ☛ le rapport de gestion du SIERA.

Le contrôle est de nature politique et de haute surveillance. Dans ce contexte, la commission interparlementaire de contrôle ne définit pas les objectifs stratégiques, mais en vérifie la réalisation. Cette organisation du contrôle parlementaire est spécifique aux établissements régis par des conventions intercantionales.

Le SIERA est autonome financièrement et ses recettes proviennent pour l'essentiel de l'OFROU. Les trois Grands Conseils fribourgeois, vaudois et genevois ont encore à se prononcer sur les demandes de personnel de l'établissement au travers des budgets cantonaux.

Sans entrer dans le détail des durées contractuelles, un nouvel accord sur les prestations avec l'OFROU est prévu pour la période 2024-2027. Il conviendra de déterminer si des changements doivent être apportés à la prochaine convention d'objectifs 2023-2026¹. La commission pourra ainsi contrôler la réalisation des objectifs attribués au SIERA sur la base des indicateurs définis dans ladite convention d'objectifs.

3. COMPOSITION ET FONCTIONNEMENT DE LA COMMISSION

La commission est composée de neuf membres, soit trois par canton.

Présidence

Lors de sa séance constitutive du 4 novembre 2019, la commission a élu pour l'année 2020 :

- ☞ M. Jean-Daniel WICHT (FR) à la présidence et
- ☞ Mme Pierrette ROULET-GRIN (VD) à la vice-présidence.

Ces mandats ont été renouvelés à deux reprises pour les années 2021 et 2022. Une rotation entre cantons est prévue tous les deux ans pour les années suivantes.

Composition de la délégation fribourgeoise :

Mme Bernadette HÄNNI-FISCHER
Mme Madeleine HAYOZ
M. Jean-Daniel WICHT (président)

Composition de la délégation vaudoise :

M. Cédric ECHENARD
Mme Pierrette ROULET-GRIN (vice-présidente)
M. Jean-François THUILLARD

Composition de la délégation genevoise :

M. Jacques BÉNÉ
M. Alberto VELASCO

¹ Pour modifier la convention d'objectifs une discussion multipartite devrait être organisée, la première réunion devant se tenir six mois avant la fin de la période quadriennale en cours.

Fonctionnement de la commission

Lors de sa séance constitutive du 4 novembre 2019, la commission a décidé de se réunir au rythme d'une fois par année et de concentrer son contrôle sur la base du rapport de gestion qui fournit des informations tant sur l'activité du SIERA que sur sa situation financière. En revanche, la convention d'objectifs quadriennale n'avait pas encore été conclue entre les cantons concordataires et le SIERA.

La commission relève la qualité des deux premiers rapports de gestion 2019 et 2020² qui montrent bien la diversité des activités du SIERA et donnent toutes les informations importantes et nécessaires.

La commission s'est réunie le 31 août 2020 au Centre d'entretien de Granges-Paccot (FR) pour analyser la première année de fonctionnement du SIERA, et le 7 juin 2021 sur le chantier de la jonction autoroutière du Grand Saconnex pour procéder au contrôle de l'année 2020. Pour ces deux séances, la délégation genevoise n'était malheureusement composée que de M. Jacques Béné.

4. MISSIONS PRINCIPALES DU SIERA

La mission essentielle du SIERA consiste à planifier et accomplir, pour le compte de l'OFROU, des prestations d'entretien et d'exploitation des routes nationales. De manière plus particulière, et dans la mesure où les tâches qu'il assume au service de l'OFROU ne s'en trouvent pas compromises, le SIERA fournit des prestations de service dans ses domaines de compétence pour d'autres clients, du secteur public ou privé.

5. PERSONNEL MIS À DISPOSITION DU SIERA

Ce point fait l'objet d'une demande de la commission à l'attention des Conseils d'Etat.

Le SIERA, établissement autonome de droit public, n'emploie aucun collaborateur à quelque niveau que ce soit. A l'issue des négociations entre cantons sur la nouvelle organisation de l'UT II (unité territoriale), aucun consensus politique n'a alors été trouvé pour que le SIERA devienne une entité autonome qui emploie directement ses propres collaboratrices et collaborateurs, au nombre de 180 environ.

Tout le personnel nécessaire au bon fonctionnement du SIERA reste employé par chacun des trois cantons partenaires, il est mis à disposition par le biais de trois conventions-cadre conclues entre le SIERA et chacun des trois cantons partenaires. Le personnel est ainsi mis à disposition du SIERA via un contrat de location de services.

Il faut toutefois composer avec des particularités cantonales, par exemple au niveau des salaires, des systèmes d'indemnités pour travail de nuit, des heures supplémentaires, des jours de congé, etc. alors que ces personnes travaillent ensemble sur les mêmes chantiers.

6. ASPECTS FINANCIERS

Les états financiers audités figurent dans le rapport de gestion du SIERA, c'est pourquoi la commission renonce à les reproduire à l'identique dans le présent rapport. La commission a eu l'occasion d'analyser les bilans, les comptes de résultat des exercices 2019 et 2020 et en particulier les variations entre les années.

Le SIERA est financièrement autonome, il tient sa propre comptabilité totalement séparée de celle des cantons. Suite à l'entrée en vigueur de la Convention SIERA avec effet rétroactif au 1^{er} janvier 2019, le bouclage des comptes avait duré jusqu'au mois de juin 2020, car il avait fallu reprendre dans le SIERA toute la comptabilité du premier semestre déjà enregistrée dans les trois cantons.

² http://www.ut2.ch/Rapport_de_gestion_2020/#page=1

En 2021, l'ensemble des postes au bilan a fortement diminué, car au niveau de la comptabilité le SIERA est revenu à un mode de fonctionnement que l'on peut qualifier de normal.

A noter que le SIERA a procédé au paiement de la tranche annuelle pour les véhicules qu'il rachète aux cantons de Vaud et Fribourg³ sur une période de 10 ans.

Engagement envers les cantons

Ce point fait l'objet d'une demande de la commission à l'attention des Conseils d'Etat.

Les engagements à l'égard des cantons (passifs de régularisation) de 2.8 mios, représentent des frais généraux (*overheads*) forfaitaires, sans justificatif, de deux fois 1.4 mio, une fois pour 2019 et une fois pour 2020, que facturent les cantons au SIERA pour son fonctionnement.

Ces montants figurent dans les comptes, ils ont finalement été payés bien que les conventions de services entre les cantons, intégrant ces *overheads*, n'ont pas été signés par le SIERA. Il est possible que l'OFROU exige de revoir ce système de frais forfaitaires qui sont prélevés sur les résultats d'exploitation du SIERA. La Confédération pourrait se sentir lésée, car elle reçoit, en cas de redistribution, la moitié du 80% des bénéfices cumulés.

La commission est étonnée par ces deux factures envoyées par les cantons pour des frais transversaux. Il s'agirait notamment de participation aux charges des autorités exécutives, législatives et de contrôle des cantons, mais sans aucun justificatif. Ces frais s'additionnent à tous les frais déjà pris en charge par le SIERA, non seulement les salaires et charges sociales, mais aussi, les frais administratifs de gestion du personnel et les frais de formation, ainsi que les frais informatiques (gestion du parc et licences) et de gestion administrative que les cantons assument pour le compte du SIERA.

Résultat net

L'objectif ultime de l'OFROU est évidemment d'obtenir des réductions de coûts pour les prestations qu'il attribue au SIERA. L'enveloppe de la Confédération pour ces prestations globales sera définie directement avec le SIERA une fois tous les quatre (ou deux) ans. (Avant la constitution du SIERA, chaque canton faisait une offre à l'UT II qui les rassemblait en une seule offre pour l'OFROU).

L'activité est connue et maîtrisée ; il n'y a en principe pas de surprise. Le mandat de prestations avec l'OFROU a d'ailleurs baissé de 700'000.- frs en 2021, après avoir baissé de 500'000.- frs par année sur la période 2018-2020. Dans ces conditions, le directeur du SIERA estime qu'il n'y a plus de marge d'économie possible sur les prochaines périodes contractuelles.

Le résultat net (bénéfice) pour l'exercice 2020 s'élève à 4.779 mios.

Ce résultat financier est supérieur aux attentes du SIERA et à l'exercice précédent (1.461 mio). Il s'explique par les produits hors période comptabilisés en 2020, ainsi que par une diminution significative des amortissements. Il convient donc d'apprécier le résultat 2020 au regard des recettes et des charges réelles. Le résultat net corrigé 2020, après déduction des produits et charges hors période, s'élève à 3.108 mios, soit une marge bénéficiaire nette de 5.03% conforme au premier exercice comptable du SIERA (2019).

Distribution des réserves

Ce point fait l'objet d'une demande de la commission à l'attention des Conseils d'Etat.

³ Art. 12 Infrastructure d'entretien, al. 2, lit. b., Les Cantons de Fribourg et de Vaud mettent à disposition du SIERA le solde des véhicules et engins, en échange du versement par le SIERA d'une redevance annuelle représentant 10% de la valeur vénale du solde des véhicules et engins mis à disposition.

Les résultats cumulés des exercices comptables 2020 et 2019 [4.779+1.461 = 6.24 mios] excédant 5% du chiffre d'affaires de l'année 2020, le SIERA a dû, selon la Convention intercantonale⁴, procéder à une redistribution des réserves cumulées à la Confédération et aux cantons concordataires.

La répartition du bénéfice se calcule sur la base de la répartition du chiffre d'affaires par client : OFROU 80.2%, Cantons 19.8%.

Le maximum de réserves cumulées admis est de 5% du chiffre d'affaires qui se monte à 63.741 mios, soit 3'187'050.- frs. Cela signifie que le surplus doit être redistribué : 6.24 mios - 3.187 mios = 3.053 mios :

DISTRIBUTION 2020 (CHF)

	DISTRIBUTION SELON CA OFROU 80%		DISTRIBUTION SELON CA AUTRES 20%		DISTRIBUTION 2020
OFROU	1 224 858.27	50%	0.00	0%	1 224 858.27
PART CANTONS					
CONCORDATAIRES	1 224 858.27	50%	603 283.45	100%	1 828 141.73
FRIBOURG	306 214.57	25%	150 820.86	25%	457 035.43
GENEVE	244 971.65	20%	120 656.69	20%	365 628.35
VAUD	673 672.05	55%	331 805.90	55%	1 005 477.95
TOTAL	2 449 716.55		603 283.45		3 053 000

La répartition entre les cantons se fait selon la capitalisation à la création du SIERA, art. 17 de la Convention intercantonale, soit 25% pour Fribourg, 20% pour Genève et 55% pour Vaud.

Avec ce taux de 5% du chiffre d'affaires, des distributions régulières de réserves sont prévisibles ces prochaines années, avec le risque pour le SIERA de manquer de liquidités.

Par contre, le manuel comptable de l'OFROU mentionne que l'on peut redistribuer les réserves cumulées si elles représentent plus de 15% du chiffre d'affaires annuel⁵. Cette divergence va inévitablement compliquer les négociations du prochain accord sur les prestations avec l'OFROU pour la période 2024-2027.

Financement des véhicules et engins

Les achats de nouveaux engins vont prendre de l'ampleur à partir de 2021-2022, mais l'obligation de redistribution des réserves dès 5% du chiffre d'affaires impacte les liquidités du SIERA et risque de le restreindre dans sa capacité d'investissement. Le SIERA pourrait effectivement contracter un emprunt bancaire, mais devrait au moins pouvoir assumer l'amortissement financier (remboursement de la dette).

Si le SIERA ne dispose plus des liquidités suffisantes pour acquérir les véhicules dont il a besoin, il devra entièrement passer par un système de location-vente (leasing) qui va péjorer son résultat d'exploitation.

7. REMERCIEMENTS

Durant la période sous revue, la commission a pu fonctionner grâce à la collaboration des responsables du SIERA. La commission remercie tout particulièrement M. Pierre-Yves Gruaz, directeur général de la mobilité et des routes du canton de Vaud, qui a conduit le Conseil d'établissement du SIERA les deux

⁴ Art. 21 Affectation du résultat, al. 1, lit b, Le Conseil d'Etablissement doit distribuer ou dissoudre toute réserve accumulée qui excède une somme représentant le 5% du chiffre d'affaires total du SIERA, sauf s'il estime à l'unanimité de ses membres et avec l'accord des Conseils d'Etat des trois Cantons Concordataires, qu'une telle distribution est contraire aux intérêts à court terme du SIERA, en particulier qu'elle mettrait à mal sa viabilité financière, notamment en termes de liquidités.

⁵ Manuel Comptabilité du domaine d'exploitation, point 7.2.1 et 7.2.2

https://www.astra.admin.ch/dam/astra/fr/dokumente/standards_fuer_nationalstrassen/astra_26030_handbuch_r_echnungswesen_betrieb2015v100.pdf.download.pdf/ASTRA%2026030%20manuel%20comptabilite%20du%20domaine%20exploitation.pdf

premières années et M. André Magnin, ingénieur cantonal fribourgeois, qui a repris cette présidence, selon le tournus convenu, pour les années 2021 et 2022. Ils ont successivement participé aux séances et répondu de manière complète, ouverte et détaillée aux questions des commissaires.

La commission remercie également MM. Olivier Mauron, directeur du SIERA et Samuel Grosclaude, responsable finance et support, qui ont présenté l'essentiel des activités du SIERA depuis sa création en 2019, de manière précise, concise et bien documentée.

Notre reconnaissance va aussi à M. Yvan Cornu, secrétaire de la commission, pour l'organisation de nos travaux et la tenue des procès-verbaux des séances.

8. CONCLUSION

En juin 2022, la commission aura l'opportunité d'échanger avec un-e représentant-e des Conseils d'Etat sur ses trois demandes, à savoir :

- ☐ frais généraux forfaitaires facturés par les cantons ;
- ☐ redistribution des bénéfices ;
- ☐ intégration du personnel.

Ce rapport a été établi sur la base des informations fournies à la commission. Elle formule les réserves d'usage au cas où des documents, des renseignements ou des faits susceptibles de modifier ses considérations n'auraient pas été portés à sa connaissance au cours de ses travaux.

La commission interparlementaire de contrôle du SIERA recommande aux Grands Conseils des cantons de Fribourg, Vaud et Genève d'approuver le présent rapport d'activité.

Jean-Daniel Wicht (FR)
Président de la commission

Villars-sur-Glâne, le 8 avril 2022

Pierrette Roulet Grin
Vice-présidente de la commission et
Cheffe de la délégation vaudoise