

**RAPPORT 2014-DAEC-64  
du Conseil d'Etat au Grand Conseil  
sur le rapport final de la Commission  
d'enquête parlementaire Poya**

*11 juin 2014*

La présente détermination s'articule comme suit :

<b>1</b>	<b>Introduction</b>	<b>1</b>
<b>2</b>	<b>Détermination du Conseil d'Etat</b>	<b>1</b>
<b>3</b>	<b>Conclusions</b>	<b>5</b>

## **1 INTRODUCTION**

Le Conseil d'Etat se détermine sur la version du rapport final de la commission d'enquête parlementaire Poya (ci-après : CEP) qu'il a reçu le mercredi 28 mai 2014, veille d'Ascension.

Le Conseil d'Etat constate que le rapport de la CEP n'apporte aucun élément fondamentalement nouveau qu'il n'a lui-même mis en lumière, en particulier dans son *rapport n° 40 du 27 novembre 2012 sur le postulat 2014.12 André Schönenweid / Jean-Pierre Siggen – Situation financière et technique et manque de couverture financière du projet H182/Poya* (ci-après : le rapport n° 40) ainsi que dans l'intervention au Grand Conseil le 15 juin 2012 du Directeur de l'aménagement, de l'environnement et des constructions, Monsieur le Conseiller d'Etat Maurice Ropraz, lors des débats précédent l'instauration de la CEP.

Le Conseil d'Etat confirme qu'en l'occurrence, il ne s'agit pas d'une question de surcoût, mais bien d'une sous-estimation du coût pour les raisons liées à l'obligation de déposer un projet dans le délai imposé par la Confédération. Si le projet n'avait pas été déposé, la subvention aurait été manquée, ce qui aurait justifié des critiques tout aussi fortes du parlement.

Il aurait trouvé intéressant que la CEP compare l'évolution du projet Poya avec ceux menés par d'autres maîtres de l'ouvrage publics ou privés (OFROU, CFF, BLS, autres cantons), sur le plan organisationnel et financier. Cela aurait sans doute permis de relativiser la situation du projet Poya.

Il est étonnant que ni l'ingénieur cantonal ni le chef de projet d'avant 2008 n'aient été auditionnés par la CEP.

Etant donné le court délai qui lui est imparti, le Conseil d'Etat ne se prononce que sur les points essentiels, sans prendre position sur chaque point du rapport.

## **2 DÉTERMINATION DU CONSEIL D'ETAT**

### **2.1 Remarques sur le rapport final et ses annexes**

#### **2.1.1 Appréciation générale**

A titre préliminaire, le Conseil d'Etat rappelle qu'il n'était pas favorable à la mise sur pied d'une CEP. Au final, il constate que sa réticence initiale paraît justifiée, puisque le travail considérable réalisé par cette commission (qui aura duré près de deux ans) n'a pas permis de – mettre en lumière de nouveaux éléments qui n'auraient pas déjà été connus dans le cadre du dépassement de crédit lié à la construction du pont de la Poya.

Cela dit, le Conseil d'Etat aurait souhaité que les éléments relevés dans le rapport soient mieux inscrits dans le calendrier du projet (comme cela a été fait dans l'annexe 1 « établissement des faits »). L'annexe 3 « tableau synthétique » est entaché de plusieurs erreurs, notamment en ce qui concerne les dates d'entrée en fonction de M. Christophe Bressoud, qui a commencé ses activités au Service des ponts et chaussées (SPC) en juillet 2001 et n'a jamais eu la fonction d'adjoint du chef de projet de la H189.

Le Conseil d'Etat relève aussi avec étonnement que la CEP a retenu le même bureau expert (Emch + Berger SA ; ci-après E+B) que celui choisi en juin 2008 par l'Inspection des finances, expert qui était arrivé à la conclusion que le coût révisé du projet Poya, en tenant compte du renchérissement jusqu'à la fin des travaux, était de 147 millions de francs (p. 2 du rapport d'audit de contrôle du 17 décembre 2008). Un montant auquel il fallait rajouter 28 millions de francs pour la modification de projet (giratoire souterrain), amenant le tout à 175 millions de francs, somme finalement assez éloignée des 211 millions de francs annoncés aujourd'hui, ce qui semble indiquer que même pour un expert travaillant a posteriori, l'estimation des coûts pour un projet aussi complexe est un exercice difficile.

Le Conseil d'Etat regrette que le phénomène de la volatilité des marchés de la construction, avec des écarts entre les offres de certains marchés de plus de 45 %, pourtant expliqué dans le rapport n° 40 et relevé par l'expert de la CEP (document CEP Poya, Résumé des procès-verbaux, annexe 2a, p. 13) ne soit pas mentionné dans son rapport final.

## 2.1.2 Chapitre « Résumé » du rapport final

Le résumé du rapport final ne met en exergue que les manquements sans les inscrire dans le temps et reflète de façon pas toujours opportune le contenu du rapport et l'avis de son expert.

- Le calcul permettant à la CEP de déclarer que le dépassement est de 63 millions de francs n'est pas compréhensible. Le Conseil d'Etat conteste ce montant, car, comme l'indique le rapport d'état n° 22 au 31 décembre 2013 du projet Poya (p. 13/44) – dont la CEP a reçu une copie –, le montant total des crédits à disposition est de 176 039 394 francs. La différence (manque de couverture financière) avec le montant final prévisible annoncé en mai 2012 de 211 122 938 francs est donc de 31 845 375 francs.

Le Conseil d'Etat tient aussi à relever que seul le bilan définitif pourra chiffrer les coûts effectifs réels du projet.

- Il est intéressant de noter que le rapport indique que *la plus grande partie des coûts supplémentaires peut être expliquée par les nombreux changements qui ont été apportés au projet ainsi que par la géologie*, tout en rappelant quelques lignes plus bas *que des modifications dans un projet d'une telle ampleur sont courantes*.
- Le Conseil d'Etat maintient que les déconvenues géologiques rencontrées à cause de l'hétérogénéité des sols, certes connue, étaient des « mauvaises surprises », et constate que l'expert de l'Inspection des finances de 2008 (E+B, le même qu'a choisi la CEP) ne les avaient pas évoquées comme potentielles dans son rapport de décembre 2008. Le Conseil d'Etat rappelle qu'une forte hétérogénéité du sol ne permet pas de définir avec précision le dimensionnement réel des éléments à mettre en place pour réaliser les travaux (longueur des pieux, longueur des ancrages, etc.).
- Parler d'une façon générale *d'une organisation de projet insuffisante pour ne pas dire catastrophique* n'est pas acceptable. Le Conseil d'Etat reconnaît que la structure de projet initiale n'était certainement pas adaptée à l'ampleur de la tâche. Cependant, cette

constatation a été faite dès 2008 déjà, ce qui a permis d'apporter immédiatement les corrections nécessaires en termes d'organisation de projet. Le Conseil d'Etat relève néanmoins que l'ensemble des collaborateurs et des collaboratrices du Service des ponts et chaussées ont, tout au long du projet Poya, fait preuve d'un engagement exemplaire, avec les moyens qui étaient les leurs et sous une forte pression de temps.

- Le paragraphe dédié à la demande de crédit complémentaire de février 2010, s'il se concentre sur le manque de maturité du projet, manque de relever que la précision des coûts indiquée dans le message n° 170 tient justement compte de cet état de fait en augmentant la valeur de l'imprécision des coûts de 15 % !
- Il est fort dommage que le résumé ne reprenne pas l'appréciation de l'expert de la CEP, qui en page 20 de son rapport (annexe 2a) relève que « *on peut déduire à ce jour, du point de vue des responsables du projet, sur la base du crédit approuvé de 120 millions de francs (TVA exclue, octobre 2005), un plafond de coûts effectifs (prend en compte le renchérissement, les TVA et la précision) correspondant aux normes. La différence entre ce plafond des coûts et l'estimation actuelle des coûts finaux de 211 millions TVA incluse, ne se monte plus qu'à 15,5 millions TVA incluse.* » (211 mios – 195,5 mios). A ce titre, le Conseil d'Etat estime utile de reproduire le tableau établi par l'expert s'agissant du budget effectif :

Objet	Base	Changement des coûts	Développement des coûts (en mios cumulés)
Crédit	Soumis à la votation, TVA exclue		CHF 111,5
Précision des coûts	SIA 103 :2003	+20 %	CHF 133,8
Renchérissement	Index coûts de construction	114 à 128 points	CHF 150,2
TVA		+8 %	CHF 162,3
Changement du projet	St. Léonard – souterrain, renchérissement inclus	+ CHF 28,7 mios TVA	CHF 191,0
Renchérissement	Vraisemblable	+ CHF 4,5 mios TVA	CHF 195,5
		<b>Plafond des coûts, TVA incluse</b>	<b>CHF 195,5</b>

Au vu de ce qui précède, l'expert conclut que « *L'augmentation des coûts sur la base de ce crédit est d'environ 13 %* ». Le Conseil d'Etat relève ainsi que le dépassement, tel qu'établi par l'expert, reste nettement en-deçà de la marge des 20 %, qu'il mentionne lui-même dans son rapport pour les travaux de génie civil (annexe 2a, p. 20, point 4.2).

- L'appréciation de l'expert en page 24 de son rapport (annexe 2a) indique que « *le dépassement des coûts semble être conséquent entre le crédit approuvé de 120 millions et les coûts finaux actuellement communiqués de 211 millions. Compte tenu de la précision des coûts selon les normes, le renchérissement, le changement de projet et l'inhomogénéité des sols, ce dépassement est en fait marginal pour un projet aussi complexe* ». Cette appréciation aurait aussi pu être reprise dans le rapport final.

### **2.1.3 Chapitre « 3. Appréciation » du rapport final.**

Le chapitre 3 appelle quelques remarques :

Il est dommage que dans le rapport du 17 décembre 2008 qu'il a lui-même rédigé pour le compte de l'Inspection des finances, l'expert technique (E+B) n'ait pas indiqué alors comme il le fait aujourd'hui « *qu'on pouvait s'attendre à des incertitudes, en particulier en ce qui concerne la réutilisation des matériaux de remblayage ou la résistance du sol de fondation des ancrages et que le maître de l'ouvrage doit être conscient des risques et qu'il doit les prendre en considération dans ses plans financiers* ». Cela aurait permis d'annoncer les mauvaises surprises déjà fin 2008, qui semblent tellement évidentes pour la CEP Poya aujourd'hui.

La phrase : « *Il semble que les alternatives à ce crédit fédéral (par exemple le fonds d'infrastructure qui sert de source de financement pour les projets d'agglomération) n'ont pas été suffisamment examinés non plus* », n'est pas compréhensible. Dans le cadre de la RPT et la création du fonds d'infrastructure, le Conseil d'Etat relève qu'à sa connaissance, il n'existait pas d'alternative de financement. D'ailleurs, la contribution fédérale pour le pont de la Poya provient bien du fonds d'infrastructure et un taux de participation fédérale supérieur n'était pas imaginable.

La remarque en page 11 « *l'absence de stratégie de maîtrise des risques qui se solde par une navigation à vue relève de l'incompétence* » est tout simplement inacceptable. Comme mentionné ci-avant, il a été répondu aux besoins organisationnels dès que ceux-ci ont été connus, soit dès 2008.

Le Conseil d'Etat confirme qu'à l'inverse de ce qui est dit en page 16 du rapport, les divers changements apportés au projet ont conduit à des modifications contractuelles (avenants) pour les prestations desquelles les ingénieurs ont été payés.

Il est dommage que la CEP n'ait pas jugé nécessaire de reprendre l'appréciation de son expert (p. 11 annexe 2a) qui dit « *nous avons aussi fait l'expérience que les conditions des CFF ne peuvent pas toujours être définies précisément dans la phase de soumission* » qui apporte aussi quelques éléments d'appréciation dans l'évolution des coûts.

### **2.1.4 « Chapitre 6: Recommandation pour les projets futurs » du rapport final**

Il est incompréhensible que la CEP recommande que les demandes de crédit doivent se faire sur la base d'un *avant-projet* abouti. Cela contredit les recommandations de l'Inspection des finances, pourtant mises en exergue tout au long du rapport de la CEP, lesquelles prévoient que les demandes de crédit se basent sur des *projets d'ouvrage*.

### **2.1.5 Annexe 1: « Etablissement des faits »**

D'une façon systématique, la date indiquant la diffusion des rapports d'état trimestriels est erronée ; en effet, la date indiquée par la CEP dans son rapport correspond à la date de référence du rapport d'état. Le rapport d'état est diffusé à une date ultérieure, après validation par le COPIL.

## **2.2 Position du Conseil d'Etat sur les principaux thèmes**

Le Conseil d'Etat se détermine sur les principaux thèmes traités soit :

1. Précision financière des projets lorsqu'ils sont soumis au vote.
2. Analyse des risques des projets
3. Disponibilité du chef de projet
4. Rôle de contrôle du Grand Conseil

### **2.2.1 Précision financière des projets lorsqu'ils sont soumis au vote**

Les mesures déjà prises par le Conseil d'Etat pour améliorer la précision financière des projets lorsqu'ils sont soumis au vote du Grand Conseil, ou au vote populaire, sont décrites au chapitre 1.1.5 du rapport n° 40 du 27 novembre 2012. Pour rappel, les projets de la route de contournement de Düdingen (chapitre 3 du message 129 du 28 avril 2009) et de la traversée de Jaun (chapitre 2.2 du message n° 56 du 23 avril 2013) en tiennent compte.

Le Conseil d'Etat prend bonne note de la demande de la CEP de prévoir dorénavant dans des cas particuliers des montants plus élevés inclus dans le montant du décret au titre de *réserves et de divers et imprévus*.

### **2.2.2 Analyse des risques des projets**

Le Conseil d'Etat rappelle qu'une analyse des risques des projets est systématiquement réalisée. Le chapitre 1.6 du message n° 56 du 23 avril 2013 concernant la traversée de Jaun en est une illustration.

### **2.2.3 Disponibilité du chef de projet**

Le rapport n'indique que de façon succincte que depuis la nouvelle organisation de projet mise en place en 2008, par ailleurs largement inspirée de celle de l'Office fédéral des routes qui gère de tels projets au quotidien, le chef de projet a été progressivement entouré d'un adjoint, d'un bureau d'appui au maître de l'ouvrage, d'experts et d'autres collaborateurs de l'Etat dédiés à la direction générale des travaux, ceci en appliquant les règles strictes en matière du personnel de l'Etat et des marchés publics pour les mandataires externes.

### **2.2.4 Rôle de contrôle du Grand Conseil**

Le Conseil d'Etat rappelle que cinq députés (un par groupe parlementaire) siègent au comité de pilotage qui se réunit tous les trois mois. Il se permet de s'interroger sur la manière dont le Grand Conseil entend s'immiscer encore davantage dans les activités opérationnelles de l'administration, alors que l'Inspection des finances assure déjà les fonctions de contrôle. Pour rappel, les 5 députés ont la possibilité de relayer les informations qu'ils jugent nécessaires auprès de leur groupe parlementaire respectif.

## **3 CONCLUSIONS**

Le Conseil d'Etat constate que la rapidité avec laquelle les travaux précédant la votation populaire de septembre 2006 ont été menés est due au changement de modèle de subventionnement de la Confédération, ceci dans le cadre de la RPT votée par le peuple suisse en 2004 et dans le cadre de la création du Fonds d'infrastructure, tous deux entrés en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2008.

Il est à ce titre utile de rappeler que la construction du pont de la Poya figurait dans la liste des projets urgents du DETEC et, de ce fait, pouvait bénéficier de la contribution allouée par le fonds fédéral d'urgence des projets d'agglomération. Pour demeurer sur cette liste dans le cadre du message relatif au fonds fédéral d'infrastructure, les services de l'Etat devaient actualiser la requête de financement avant la fin du mois d'octobre 2005 (courrier du 26 septembre 2005 du Conseiller fédéral Leuenberger, Chef du DETEC). Ces derniers ne disposaient donc que de très peu de temps pour affiner leurs estimations des coûts de l'ouvrage.

Dans son message du 2 décembre 2005 (adopté le 4 octobre 2006 par les Chambres fédérales) relatif au fonds précité, le Conseil fédéral a confirmé que le projet était maintenu dans la liste des

projets urgents, tout en précisant les critères auxquels ceux-ci étaient soumis. Parmi ces critères, il y a lieu de mentionner le principe de priorité, ainsi que celui imposant le début de la construction avant la fin de l'année 2008.

Comme on peut donc le constater, le maintien du pont de la Poya dans la liste des projets urgents de la Confédération était essentiel à l'octroi de la contribution fédérale. Ce maintien a nécessité que le dossier soit traité avec la plus grande célérité, au détriment d'un affinement plus poussé des estimations liées aux coûts de la construction. A ce titre, il est encore à noter que si le projet Poya avait été biffé de la liste fédérale des priorités de financement du fonds fédéral d'infrastructure, celui-ci aurait dû être certainement intégré au projet de l'agglomération de Fribourg. La contribution maximale aurait ainsi été réduite à 40 %, en lieu et place des 50 % octroyé par le fonds fédéral d'infrastructure, pour autant que celle-ci eût été acceptée.

Le Conseil d'Etat rappelle que, dès 2008, un plan d'action a été mis sur pied, s'agissant des grands projets de construction pour le canton de Fribourg. Ce plan prévoit une série de mesures propres à minimiser les risques liés aux dépassements des coûts des grands chantiers.

Ces mesures sont de type :

- Organisationnelles : Mise en place d'une organisation propre, indépendante de l'organisation hiérarchique des services ; création de comités de pilotage avec des fonctions stratégiques et de contrôle ; création de la commission des partenaires ; création de commissions techniques ; rapports sur suivi de projets ; etc. ;
- Fonctionnelles : définition des fonctions de la direction de projet ; systématisation du suivi des projets ; création de séances particulières pour la réalisation des travaux et suivi des chantiers ; etc. ;
- Elles touchent également aux ressources (mandats à des BAMO, recours à des chefs de projets externes pour assurer les compétences techniques nécessaires ; engagement de personnel en suffisance).

Le Conseil d'Etat prend acte de ce rapport et prendra, en plus des mesures qu'il a déjà mises en place, des décisions sur la base des recommandations de la CEP, afin d'éviter des problèmes analogues lors de projets similaires. En particulier, il tiendra compte, dans des cas particuliers, le moment venu, d'une plus grande marge financière pour les *divers et imprévus*, et pour la *réserve*.

Finalement, le Conseil d'Etat constate que le pont de la Poya constituera l'un des ouvrages emblématiques de notre canton. Malgré la complexité du projet et les difficultés rencontrées, le Gouvernement fribourgeois et les personnes ayant contribué de près ou de loin à l'édification du pont pourront être fiers de cette réalisation, qui apportera une pierre supplémentaire à l'aura de notre canton.

---