



**du Conseil d'Etat au Grand Conseil
sur le postulat 2014.12 André Schoenenweid/Jean-Pierre Siggen – Situation financière et
technique et manque de couverture financière du projet H182/Poya**

Nous avons l'honneur de vous soumettre le rapport sur le postulat 2014.12 déposé par André Schoenenweid et Jean-Pierre Siggen. Ce postulat concerne la situation financière et technique et le manque de couverture du projet H182/Poya.

Le rapport comprend les chapitres suivants:

1. Introduction	1
1.1 Grands projets routiers: à chaque fois un nouveau défi	1
2. Le projet Poya	4
2.1 Précision de l'estimation des coûts adoptée par le peuple fribourgeois	4
2.2 Audit de l'inspection des finances de 2008 et structure mise en place	5
2.3 Evolution des coûts	5
2.4 Transparence et communication	6
3. Réponses aux questions du postulat	7
4. Conclusion	7

1. Introduction

En préambule, le Conseil d'Etat tient à rappeler les nombreux défis qui entourent les projets routiers de l'envergure de celui de la Poya.

1.1. Grands projets routiers: à chaque fois un nouveau défi

1.1.1. Standards travaux publics

D'une façon générale, les travaux publics évoluent dans un milieu plus réglementé et plus sensible que les travaux menés par l'économie privée.

1.1.1.1. Quatre conditions pour réaliser des travaux publics

Pour réaliser des travaux publics routiers, les quatre conditions suivantes doivent être remplies:

- > Bénéficier de l'**autorisation de construire** après avoir réalisé les différentes phases du projet: rédaction d'un cahier des charges pour prestations d'ingénieurs, mise en appel d'offres en marché public des prestations d'ingénieurs, évaluation des offres, adjudication par l'instance compétente (le Conseil d'Etat dès 100 000 francs), traitement des éventuels recours sur la décision d'adjudication, puis établissement du projet (avec en parallèle une étude d'impact sur l'environnement, la définition des éventuelles mesures d'accompagnement et de compensations environnementales, les contraintes liées à l'évacuation des eaux de chaussée et à la protection contre le bruit routier), examen préalable du projet auprès des instances concernées, acquisition de terrains (éventuellement par le biais d'un remaniement parcellaire), mise à l'enquête publique, traitement des éventuelles oppositions, examen final, approbation des plans, traitement des éventuels recours et des éventuelles expropriations.
- > Disposer d'un **crédit d'engagement** voté par l'autorité compétente (Grand Conseil ou peuple) correspondant à

une autorisation de réaliser des travaux pour autant que les finances (budgets annuels) le permettent. A ce jour, le Service des ponts et chaussées a la charge de plusieurs crédits d'engagement pour un montant total encore à investir de plus de 200 millions de francs.

- > Disposer des **moyens budgétaires annuels**. Des coupes budgétaires peuvent reporter les travaux dont le crédit d'engagement a pourtant été dûment accepté.
- > **Avoir adjudgé les travaux** à une entreprise de construction après avoir réalisé les différentes phases de mise en soumission: rédaction des documents de mise en appel d'offres, mise en appel d'offres en marché public, évaluation des offres, adjudication par le Conseil d'Etat (dès 100 000 francs), traitement des éventuels recours sur la décision d'adjudication.

1.1.1.2. Normes de construction

Les pouvoirs publics, selon les accords bilatéraux que la Suisse a signés avec l'Union Européenne, doivent appliquer les normes de construction reconnues (SIA, VSS, etc.) qui peuvent évoluer en cours de projet. Un privé peut parfois y déroger. En matière environnementale notamment, l'Etat doit être exemplaire.

1.1.1.3. Sensibilité politique à la question des coûts

Les travaux de construction publique sont, de par leur visibilité et leur coût, sujets à une attention politique toute particulière.

La préoccupation légitime du politique est de «connaître le coût final réel des travaux le plus tôt possible, au moins lors du vote du crédit d'engagement», alors que parfois plus de dix ans séparent l'établissement du devis de la mise en service du projet. Il convient également de savoir quel montant le pouvoir politique est prêt à engager pour obtenir cette information.

Dans le canton de Fribourg, la sensibilité politique est renforcée par le fait que tout investissement de plus de 1% du total des dépenses du budget de l'Etat (37 millions en 2012) doit être soumis au vote populaire (referendum financier obligatoire), ce qui n'est pas le cas dans tous les cantons.

La compréhension du contenu du montant voté, de l'indexation, du renchérissement, du système de subventionnement fédéral (voire encore du changement de taux de TVA) n'est pas aisée à expliquer au citoyen, malgré une communication appropriée.

1.1.1.4. Marchés publics

Sa structure ne lui permettant pas de réaliser des travaux routiers avec ses propres ressources (personnel, équipement et machines), l'Etat, par l'intermédiaire de ses services, mandate des bureaux d'ingénieurs privés pour établir des projets et des entreprises de construction privées pour les réaliser. Le choix des partenaires doit se faire par la procédure légale des marchés publics. Au-delà des délais imposés, le choix des partenaires ne correspond pas toujours aux attentes du maître de l'ouvrage:

> Choix du mandataire

Le choix du bureau d'ingénieurs privé, partenaire de confiance qui va réaliser le projet pour le compte de l'Etat, maître de l'ouvrage, se fait par la mise en appel d'offres public. Bien que le critère «qualité» soit important, l'aspect financier pèse dans le choix du partenaire. Le bureau retenu n'est pas forcément celui avec lequel le maître de l'ouvrage a fait ou fera les meilleures expériences. Il en va de même pour le choix du bureau d'appui au maître de l'ouvrage (BAMO), véritable soutien en qui le maître de l'ouvrage doit pouvoir mettre toute sa confiance.

> Choix de l'entreprise de construction

Chaque marché public de construction est unique et évolue dans un environnement à chaque fois différent: selon le nombre d'entreprises qui soumissionnent, l'intérêt des entreprises étrangères pour le marché, le regroupement des entreprises en consortium, l'état du carnet de commande des entreprises au moment du dépôt de l'offre, la situation économique globale, etc. Il peut aussi arriver qu'aucune entreprise ne soumissionne.

Il convient de rappeler qu'aucune négociation sur les prix n'est possible une fois l'offre déposée. Les règles des marchés publics poussent les entreprises à une concurrence très vive et à offrir des prix attractifs. La transparence demandée pour les projets publics permet aux entrepreneurs de connaître les montants que le maître de l'ouvrage a devisé pour les travaux qu'ils réalisent. Cela peut jouer un rôle dans les revendications formulées en cours de travaux, une fois les travaux adjudgés. Cela plaide pour ne pas mettre trop de réserve dans les devis.

Il est intéressant de noter qu'on requiert des bureaux d'ingénieurs mandatés une précision des coûts de $\pm 10\%$ dans la phase SIA «projet de l'ouvrage», alors que le marché réel, lors du dépôt des offres basées sur un devis descriptif précis et unique, montre souvent un écart de plus de 20% entre l'offre la meilleure marché et la plus chère (même jusqu'à 47% dans

le cas du projet Poya, voir annexe 1). L'anticipation de cette variation est tout simplement impossible.

1.1.2. Confiance et contrôles

Toute l'organisation d'un projet se base sur la confiance en la compétence et la déontologie de tous les acteurs impliqués dans le projet. Le maître de l'ouvrage n'a pas les ressources nécessaires à disposition pour contrôler en détail les prestations et les devis dressés par les mandataires. Il ne peut faire que des contrôles ciblés.

De même, il n'est pas possible au maître de l'ouvrage de procéder à un contrôle exhaustif d'un dossier d'appel d'offres en vue d'un marché de construction dressé par une équipe de mandataires pendant plusieurs semaines. Seuls des points peuvent être réalisés.

Enfin, le maître de l'ouvrage ne peut pas vérifier si tous les matériaux évacués devaient réellement l'être en fonction de leur qualité ou si toutes les factures ont réellement fait l'objet de métrés contradictoires. Seuls des contrôles ciblés sont réalisés par le maître de l'ouvrage qui ne peut que se fier à ses partenaires de confiance que sont les bureaux d'ingénieurs chargés de la direction locale des travaux.

1.1.3. Analyse des risques

Les risques politiques et financiers débutent une fois le crédit d'engagement voté. Dans les phases précédentes, le projet est développé en faisant une pondération économique équilibrée des aspects techniques. Il est donc important de soumettre au vote un coût déterminé sur la base d'un projet abouti, si possible jouissant déjà d'un permis de construire et sur la base de soumissions d'entreprises déposées.

De multiples phases du projet comportent des risques financiers; on peut en citer quelques-uns:

- > choix de la méthode de réalisation des travaux, qui peut changer en cours de projet ou de réalisation, pour des raisons de sécurité notamment;
- > qualité du sol: des sondages géologiques permettent de déterminer la meilleure méthode de construction et d'estimer la qualité des matériaux en vue de leur réutilisation. 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.);
- > marché de la construction lors du dépôt des offres;

- > dossier d'appel d'offres lacunaire (tous les travaux n'ont pas été décrits ou les quantités sont erronées);
- > nature du terrain nécessitant plus de mesures que prévu pour le creuser (ancrages plus nombreux, plus longs, avec des longueurs d'ancrage plus longues);
- > présence de plus d'eau dans le terrain que prévu (plus de puits de pompage pendant plus longtemps, exutoires à adapter, pomper l'eau ailleurs, la traiter différemment);
- > nature du terrain (limon) ne pouvant être réutilisé pour le remblayage comme prévu, ce qui nécessite de l'évacuer (coûts des transports et de taxe de décharge) et de le remplacer (achat et transport);
- > risque de chutes de pierres;
- > terrain pollué à évacuer, eau de pompage à traiter;
- > sous-évaluation des travaux liés à la présence des services techniques (conduites, câbles, canalisations) à déplacer;
- > exigences des tiers (p. ex. les CFF) pour le dimensionnement des ouvrages provisoires ou définitifs;
- > revendications du voisinage concernant la poussière ou le bruit de chantier: influence sur l'horaire de travail et sur les coûts (prolongation des travaux);
- > protection des piétons ou de la mobilité douce: cheminements piétonniers, passerelles provisoires à déplacer plusieurs fois, palissades plus importantes;
- > météo: longue période de gel, vent, inondations;
- > phases de gestion du trafic routier à maintenir sur l'axe de la chaussée en travaux nécessitant parfois des ouvrages provisoires importants;
- > accès aux différents sites du chantier, parfois obstrués par des travaux des entreprises des sites voisins pour des raisons de retard pris par les entreprises.

La prolongation de la durée du chantier qui peut en résulter génère aussi des coûts: pompage de la nappe, direction locale des travaux (DLT), location des machines ou des ouvrages (ponts) provisoires, frais de ralentissement des trains, installation de chantier.

Plus le projet avance, plus la marge de manœuvre permettant de corriger l'impact financier est faible.

1.1.4. Complexité des grands projets

La maîtrise financière des grands projets passe notamment par l'expérience des acteurs impliqués et les sondages géologiques.

Chaque projet routier est un prototype et le nombre de grands projets au niveau suisse et mondial, avec des coûts

dépassant largement le devis initial, démontre la difficulté intrinsèque de l'exercice.

Dans un investissement routier de plusieurs centaines de millions de francs, il y a une multitude de travaux qu'il faut d'abord identifier et dont il faut ensuite estimer les coûts. Il faut scinder le chantier en autant de lots que cela semble cohérent, au niveau de la répartition spatiale et temporelle, de la spécificité des travaux (en électromécanique notamment) et de la capacité des entreprises.

La coordination de tous les lots et leurs interfaces passe par une organisation administrative importante du ressort du maître de l'ouvrage. En guise d'illustration, le chantier de la H189 a été scindé en 14 lots de génie civil et en 43 lots de travaux d'électromécanique et de second œuvre, ce qui représente autant d'appels d'offres, d'évaluation de ces offres, d'adjudications, de rédaction de contrats, de traitement des revendications, de rédaction d'avenants aux contrats.

Les projets et travaux s'étalant sur plus de dix ans ont souvent pour corollaire le changement de leurs acteurs-clefs avec de nécessaires passages de témoins et un transfert des dossiers qui impliquent souvent une perte d'efficacité, ou encore la dilution des responsabilités, que ce soit au niveau politique, des collaborateurs de l'Etat chargés du dossier, du bureau d'appui au maître de l'ouvrage, du mandataire principal, des entreprises ou de leurs sous-traitants.

Les devis des travaux routiers et de génie civil sont plus difficiles à respecter que les travaux du bâtiment pour plusieurs raisons:

- > il y a moins d'étapes identiques dans les travaux routiers que dans le bâtiment (plusieurs fois le même étage);
- > il y a moins de marge de manœuvre pour limiter les coûts lors de la réalisation. Dans le bâtiment, on peut décider de changer le «standing» de certains éléments (façade) ou de ne pas réaliser tous les étages en cours de réalisation. Les projets routiers sont plus difficilement modifiables une fois commencés (tracé de la route, longueur du tunnel ou du pont, équipement de sécurité selon les normes);
- > la part des travaux souterrains est souvent importante dans les travaux routiers.

1.1.5. Futurs grands travaux

Les prochains grands travaux routiers que le canton de Fribourg mènera seront articulés en trois phases soumises à décision du Grand Conseil, respectivement du peuple.

- > phase 1: avant-projet et acquisitions;
- > phase 2: réalisation d'un projet d'ouvrage, lancement des procédures de demande d'autorisation et principaux appels d'offres;
- > phase 3: réalisation des travaux.

Ce système permet d'estimer des coûts sur la base d'un projet abouti jouissant d'un permis de construire et après la rentrée des offres principales.

Ce modèle a été instauré en 2009, suite au projet de la route de contournement de Bulle (H189). Il n'a pas pu être appliqué au projet Poya puisque celui-ci était déjà passé en votation populaire (en 2006).

Le modèle de l'«entreprise totale» appliqué aux travaux de la route de Romont-Vaulruz en cours actuellement donne entière satisfaction au maître de l'ouvrage et peut dès lors également être envisagé pour certains chantiers à l'avenir.

2. Le projet Poya

Avec une couverture financière (état au 29 mai 2012) du projet Poya se situant à 179,4 millions de francs (y compris une estimation du renchérissement futur de 4,5 millions de francs) pour un total des travaux estimé à 211 millions de francs (y compris une réserve de 5 millions de francs et le renchérissement futur précité), le manque se situe à 31,6 millions de francs ou 17,6%. Cette marge de précision reste acceptable pour un avant-projet. Sans la réserve, le manque de couverture est de 26,6 millions de francs ou 14,8%.

Le projet Poya cumule les défis avec un nombre de lots important, la difficulté des travaux (plus grand pont haubané de Suisse, passage sous la digue de chemin de fer avec un fort biais, tunnel de grande section en terrain meuble à faible profondeur sous habitation), la localisation des travaux (milieu urbain) et le fait que beaucoup de ces travaux nécessitent de creuser le terrain en place.

La diversité des lots et des méthodes de construction à adopter pour les ouvrages complexifie la donne. Nous ne sommes pas en présence d'un ouvrage très long avec beaucoup d'étapes répétitives, bien au contraire.

2.1. Précision de l'estimation des coûts adoptée par le peuple fribourgeois

Si l'idée d'une nouvelle traversée de la Sarine remonte à plus de 50 ans, le canton n'a repris le pilotage du dossier qu'en 1996 et mis un premier projet à l'enquête publique deux ans

plus tard, projet qui a soulevé plus de 120 oppositions. Le projet actuel n'a été mis à l'enquête qu'en juin 2005. Pour que le projet soit inscrit comme «projet urgent» dans le fonds d'infrastructure permettant de toucher une contribution fédérale à hauteur de 50%, il fallait que le canton de Fribourg annonce un montant à la Confédération en octobre 2005 et confirme formellement son engagement financier (votation populaire) avant octobre 2006. Le peuple fribourgeois a massivement (81% de oui) soutenu le projet lors du vote du 24 septembre 2006. Ainsi, les Chambres fédérales ont pu l'inscrire dans l'arrêté fédéral concernant le crédit global pour le fonds d'infrastructure lors des débats des 2 et 4 octobre 2006, soit seulement 10 jours plus tard. On peut constater que le calendrier était serré. Le projet a été formellement approuvé (équivalent à un permis de construire) plus d'un an après, en novembre 2007.

Le montant de 120 millions de francs articulé dans le message d'avril 2006 se base sur un avant-projet dont le degré de précision est de $\pm 20\%$.

Il convient enfin de noter que le montant inscrit dans l'arrêté fédéral concernant le crédit global pour le fonds d'infrastructure est de 67,5 millions hors taxe, correspondant à 50% d'un montant de 145,25 millions toutes taxes comprises (135 millions hors taxe, dont 110 millions pour le projet Poya et 25 millions pour la mise à 4 voies de la route de Morat).

2.2. Audit de l'inspection des finances de 2008 et structure mise en place

En 2008, par souci de transparence et afin d'obtenir une base financière de référence actualisée, la DAEC a commandé un audit à l'Inspection des finances de l'Etat de Fribourg.

L'audit a été réalisé avec l'aide d'un bureau d'ingénieurs experts de renommée nationale (hors canton). Il a permis d'estimer un coût final prévisible des travaux indexés à 137,7 millions de francs selon rapport du 16 janvier 2009, sans tenir compte de la variante «dénivelée» (la galerie souterraine, acceptée par le Grand Conseil en février 2010 pour un montant complémentaire de 28 millions de francs). Prudent, le rapport d'audit émettait des réserves concernant le passage sous la digue CFF, sans avancer de montant.

La rentrée des soumissions du lot du pont quelques mois plus tard a démontré que même ce bureau expert, sur la base d'un projet plus développé, avait sous-estimé les coûts du pont. Cela reflète bien la difficulté, même pour des bureaux aguerris, d'appréhender avec précisions les coûts d'un tel projet.

Selon les recommandations de l'audit de l'Inspection des finances, un BAMO a été mandaté, des chefs de projet extérieurs au Service des ponts et chaussées (SPC), pour traiter les dossiers dans des domaines où ce dernier n'a pas les compétences techniques (électromécanique) ou des ressources humaines en suffisance (travaux souterrains), ont été engagés. Des experts ont été sollicités et des remplaçants des fonctions-clés ont été désignés. Un nouvel organigramme a été dressé ainsi qu'une grille des responsabilités.

Un comité de pilotage (COPIL), présidé par le Directeur AEC, a été institué par arrêté du Conseil d'Etat. Il siège tous les trois mois et analyse le rapport trimestriel d'état du projet (celui du 30 juin 2012 est le 16^e). Un député-représentant par groupe parlementaire y siège ainsi que des responsables de l'administration dont le Trésorier d'Etat. L'Office fédéral des routes (OFROU) reçoit chaque rapport trimestriel d'état du projet.

Une commission des partenaires (COPAR) se réunit également tous les trois mois pour traiter des questions entre le maître de l'ouvrage et les communes concernées.

Une séance de direction de projet (DIRPRO), présidée par le manager de projet, se réunit tous les mois. A côté des ingénieurs, les conseillers juridiques et les chefs de projet externes à l'administration (pour l'électromécanique et les travaux souterrains) y participent.

Des séances de projet sont organisées par lot ainsi que des séances de direction générale du projet.

En ce qui concerne la réalisation des travaux, des séances de direction générale des travaux ont lieu toutes les deux semaines ainsi que des séances de chantier, par lot.

Cette organisation est nécessaire pour la coordination des actions, mais ne constitue pas un rempart à des surprises géologiques ou aux fluctuations du marché.

2.3. Evolution des coûts

Les tableaux des annexes 2, 3 et 4 (par ailleurs présentés aux visiteurs lors de la journée portes ouvertes du 2 juin 2012) résument et illustrent la situation.

Dans le message n° 170 du 17 novembre 2009 accompagnant le projet de décret relatif à l'octroi d'un crédit d'engagement additionnel de 28 millions de francs pour les travaux de la galerie souterraine Saint-Léonard, un coût final prévisible de 168 millions était annoncé pour l'ensemble du projet et

ce suite à l'adjudication des travaux du pont de la Poya. Ce décret complémentaire ne concerne cependant que la plus-value due à la modification du projet avec une galerie souterraine et il a été sciemment renoncé de prévoir un quelconque rattrapage du devis voté en 2006 (voir point 4.1.2 du message n° 170).

Dans son rapport N° 210 du 21 septembre 2010, le Conseil d'Etat informe le Grand Conseil de la situation du projet Poya au 30 juin 2010. Ainsi, lors des débats du 12 novembre 2010, le Grand Conseil prend-il acte d'un coût net final prévisible de 175 658 461 francs (sans tenir compte des revendications en cours de traitement).

Les réserves du rapport d'audit se confirmaient, la méthode de construction finalement retenue permettant de limiter au maximum les risques en lien avec la ligne de chemin de fer s'avérant plus onéreuse. Suite à une ré-estimation du devis des travaux de la galerie souterraine et des prestations d'ingénieurs ainsi que des difficultés rencontrées sur le lot du pont nécessitant la suppression d'un éperon rocheux menaçant une pile du pont et un renforcement de la fouille du côté du Palatinat, le montant annoncé au 30 septembre 2011 était de 186 millions. Les premières difficultés géologiques – nécessitant notamment plus d'ancrages et des ancrages plus longs dans le secteur du passage sous la digue CFF – sont apparues et les coûts au 31 décembre 2011, annoncés notamment par communiqué de presse le 21 mars 2012, faisaient état de 189 millions de francs.

Le 2 mai 2012, le Directeur AEC a fait part de nouveaux soucis géologiques au Grand Conseil dans le cadre de la lecture des comptes 2011, annonçant que ceux-ci seraient chiffrés pour la fin du mois de mai et qu'il avait demandé qu'une analyse globale soit réalisée dans la foulée. Le mardi 29 mai 2012, le COPIL a pris connaissance des chiffres pouvant se synthétiser de la manière suivante: nouvelles surprises géologiques 8,5 millions de francs, réactualisation des devis de certains objets (barrière de protection, couverture antibruit sur le pont et accès en faveur de la mobilité douce sur le pont du côté Palatinat) 4 millions, faisant passer les coûts de 189 à 201,5 millions (soit 12,5 millions de francs de plus qu'à la fin 2011).

Suite à l'analyse globale, et pour obtenir un coût prévisible final qui prenne en compte tous les risques potentiels restants pendant les deux dernières années de travaux, il a été décidé d'ajouter une réserve de 5 millions de francs (calculée sur la base des 100 millions de francs de travaux déjà adjugés mais pas encore réalisés $\pm 2\%$ et des 30 millions de francs de travaux pas encore adjugés $\pm 10\%$) ainsi qu'une estimation du

renchérissement futur de 4,5 millions, amenant au montant de 211 millions de francs. Ces deux montants sont hypothétiques.

Dans l'augmentation de 22 millions (211 millions-189 millions), 9,5 millions concernent donc les réserves ou les renchérissements, 8,5 millions les surprises géologiques et 4 millions la réactualisation de devis.

La couverture financière (au 29 mai 2012) de l'Etat et de la Confédération se monte à 179,4 millions de francs, ce qui représente un manque de 31,6 millions, soit 17,6% des crédits à disposition. Ce chiffre est à mettre en perspective avec l'écart habituel de $\pm 20\%$ admis par les normes pour les devis d'avant-projet.

Il convient de rappeler que la contribution fédérale est plafonnée à 67,5 millions de francs (50% de 135 millions) hors taxe, valeur 2005, que l'indice que la Confédération utilise pour le calcul de l'indexation est différent de celui du canton et que le taux de TVA a changé. Ces éléments ne facilitent pas une communication aisée de la couverture financière.

Le système de subventionnement de la Confédération pour le projet Poya, par le biais du fonds d'infrastructure créé en 2008 avec la RPT, est différent de celui de la route de contournement de Bulle H189 qui n'était pas plafonné et dont le taux de subventionnement était de 69% (régime pré-RPT pour les routes principales suisses). Les interlocuteurs à l'OFROU ne sont d'ailleurs pas les mêmes pour les deux projets.

2.4. Transparence et communication

Dès le début des travaux, tous les trois mois, un rapport d'état du projet est établi à l'attention du COPIL qui en prend connaissance lors d'une séance et le transmet ensuite à la Commission des finances et de gestion (CFG). Cette dernière a rencontré également à plusieurs reprises le Directeur AEC et les responsables du projet pour en discuter.

Le rapport trimestriel d'état du projet contient notamment les points suivants: finances et indicateurs, coûts, synthèse des crédits d'engagements, couverture financière, état des adjudications, offres complémentaires acceptées, état des revendications des mandataires et des entreprises, surcoûts et économies potentiels, utilisation du crédits de paiement pour l'année en cours, avancement du projet, procédures en cours, situation concernant la planification, décisions importantes, délais, risques. Le document est complété par des annexes: cockpit du projet, cartes et plans, organigramme, grille des responsabilités, calendrier général des séances, huit

annexes concernant les coûts, procès-verbaux des séances COPIL et COPAR, courriers importants, reflets de la presse, illustrations.

Le COPIL et la CFG ont été renseignés sur la situation financière au fur et à mesure de son évolution par le biais du rapport trimestriel d'état du projet.

3. Réponses aux questions du postulat

Par rapport aux questions ci-après et compte tenu des travaux en cours au sein de la CEP, le Conseil d'Etat entend faire preuve de retenue dans l'appréciation des difficultés survenues dans la conception et la réalisation du projet Poya. Il se réserve le droit de communiquer plus amplement le moment venu.

1. Le crédit initial du pont de la Poya accepté en votation populaire en septembre 2006 était-il un avant-projet trop sommaire en termes financiers et techniques?
> Voir réponse sous le point 2.1 ci-dessus.
2. Les mauvaises surprises géologiques pouvaient-elles être connues durant les études géologiques de l'avant-projet établi pour le crédit d'engagement additionnel N° 170?
> Le rapport de la CEP répondra à cette question. Le Conseil d'Etat complétera le cas échéant.
3. Le rapport pourrait-il contenir des éléments explicatifs suivant les différents lots des travaux en cours afin de mieux comprendre les exigences techniques et financières des divers lots du projet H182?
> Le rapport de la CEP répondra à cette question. Le Conseil d'Etat complétera le cas échéant.
4. Le Conseil d'Etat prévoit-il une modification ou une adaptation de l'organisation et de la gestion administrative et technique actuelles du projet H182?
> Sur la base du rapport de la CEP, le Conseil d'Etat décidera de l'opportunité d'adapter son organisation.
5. Comment le Conseil d'Etat envisage-t-il le financement du manque de couverture financière de 31,6 millions?
> Une information et un débat sur les surcoûts ayant déjà eu lieu au Grand Conseil, un crédit complémentaire ne semble pas nécessaire. Un tel crédit avait été indispensable dans le cas de la route de contournement de Bulle (H189) puisque la Confédération, qui participait également aux surcoûts annoncés, exigeait un engagement formel de la part

du canton. Comme indiqué ci-dessus, la participation financière de la Confédération est plafonnée.

- > La couverture financière se fera dans le cadre des budgets annuels d'investissement affectés aux aménagements routiers.

6. Le groupe PDC-PBD souhaite savoir avec quelles méthodes de travail l'Etat souhaite désormais gérer ces projets d'aménagements routiers.
> Voir réponse sous le point 1.1.5 ci-dessus.

4. Conclusion

Le dépassement des coûts devisés en 2005 et présentés au peuple en 2006 pour le projet Poya est dû à une estimation au plus juste des coûts ainsi qu'à une décision de modification de projet, et non pas à des abus ou des choix luxueux décidés ultérieurement. En outre, afin que le projet puisse être inscrit comme «projet urgent» dans le Fonds d'infrastructure de la Confédération et ainsi bénéficier des subventions fédérales, il a été nécessaire de présenter au peuple le 24 septembre 2006 une demande de crédit se basant sur un devis d'avant-projet, dont la marge de précision peut varier de $\pm 20\%$.

La maîtrise des coûts passe par l'établissement d'un devis le plus complet, précis et juste, à soumettre au vote populaire. En agissant dorénavant en trois phases, le Conseil d'Etat a déjà sensiblement amélioré la méthode. En revanche, cette dernière engendre elle aussi un risque financier. En effet l'investissement de plusieurs millions de francs pour des études et acquisitions de terrain pour définir un coût des travaux le plus juste, peut s'avérer inutile en cas de refus d'une phase ultérieure par le Grand Conseil ou en votation populaire.

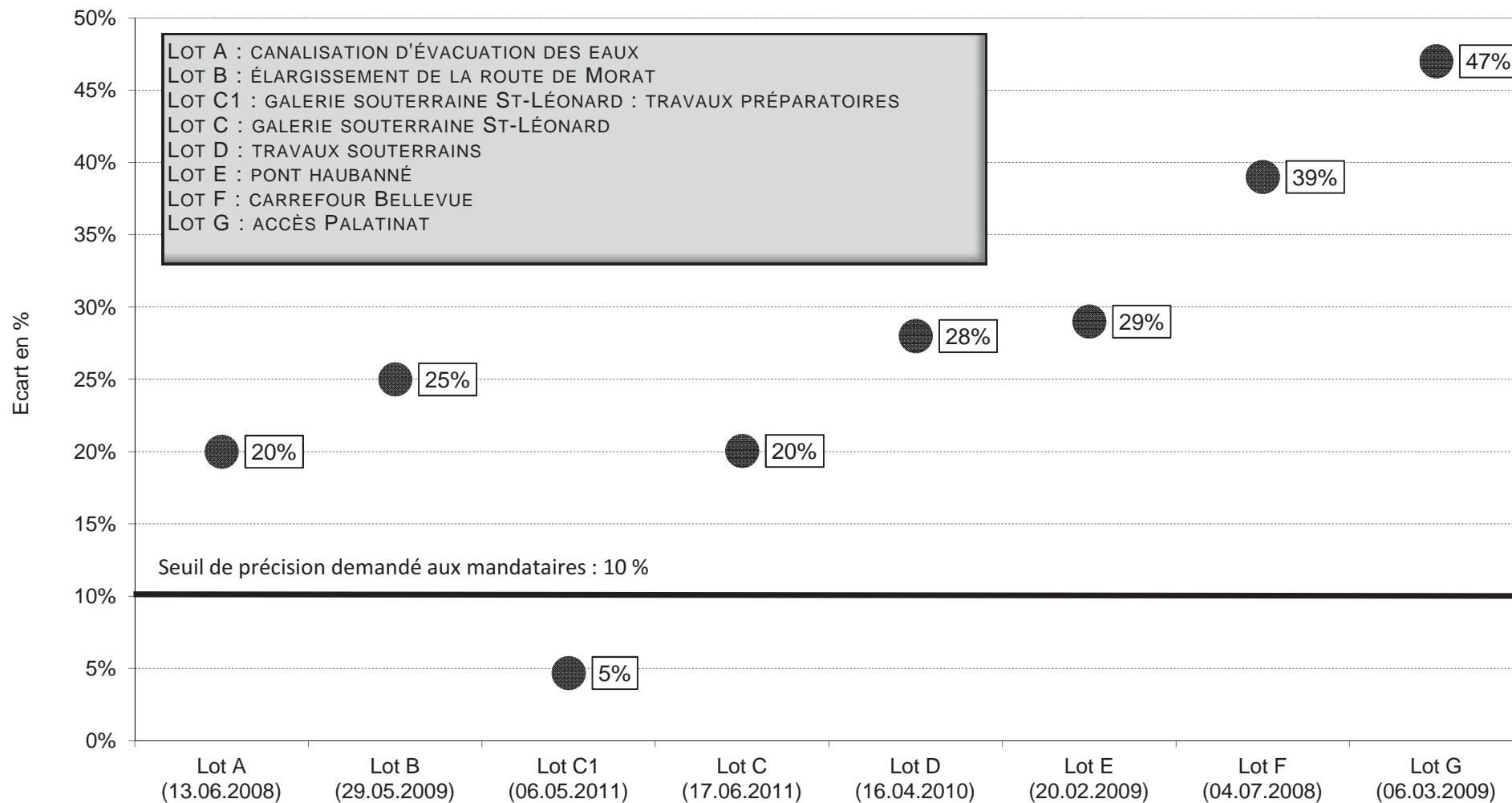
Le Conseil d'Etat invite le Grand Conseil à prendre acte de ce rapport.

Annexes

1. Ecart entre les offres d'entreprises de construction les meilleures marchés et les plus chères constatés lors de l'ouverture des offres du projet Poya
 2. Projet Poya: répartition des coûts par lot et couverture financière
 3. Projet Poya: évolution des coûts de construction
 4. Projet Poya: illustration de l'évolution des coûts de construction
-

Projet Poya

Ecarts financiers entre les offres d'entreprises de construction les meilleures marchés et les plus chères constatés lors de l'ouverture des offres (mise en appel par procédure ouverte) calculées sur la base d'un devis descriptif précis, par lot.



Répartition des coûts des travaux (selon information du 29 mai 2012 à la presse)

Pont, y c. accès Palatinat et couverture de protection contre le bruit	67,2 millions
Tunnel, tranchée couverte et passage sous la ligne CFF	41,4 millions
Galerie souterraine sous la route de Morat, y c. le giratoire souterrain	47,8 millions
Raccordement rive Schoenberg, carrefour Général-Guisan, élargissement route de Morat, collecteur eau claire	7,2 millions
Électromécanique (éclairage, signalisation lumineuse, panneaux à messages variables, etc.)	7,8 millions
Honoraires, frais divers, protection contre le bruit routier, acquisition de terrains, communication, assurances	30 millions
Total coûts des travaux	201,5 millions
Réserve pour incertitudes sur travaux encore à adjudger ou engagés mais pas réalisés	5 millions
Estimation du renchérissement futur (entre avril 2012 et fin des travaux)	4,5 millions
Total coûts des travaux (y c. réserve et estimation du renchérissement futur)	211 millions

Couverture financière du projet Poya

Part fédérale du montant des travaux de 135 millions présenté à la Confédération en 2005 (avec TVA et hausses légales)	81 millions
Part cantonale du montant des travaux de 120 millions soumis au vote populaire en septembre 2006 (avec hausses légales)	65,2 millions
Modification de projet (giratoire souterrain) accepté par le Grand Conseil en février 2010 (avec hausses légales)	28,7 millions
Estimation du renchérissement futur (entre avril 2012 et fin des travaux)	4,5 millions
Total couverture financière	179,4 millions

Manque de couverture financière : (211 millions - 179,4 millions) / 179,4 millions = 17,6 %

Évolution des coûts de construction y c. TVA, indexation et renchérissement au 31 mars 2012

Message n°259 du Conseil d'Etat du 25 avril 2006 (<i>coûts 2005</i>)	120 millions
Audit de l'Inspection des finances (conférence de presse du 9 février 2009)	137,7 millions
Adjudication du pont en 2009 (annoncé dans le Message n°170 du Conseil d'Etat du 17 novembre 2009)	140 millions
Modification du projet (giratoire souterrain) accepté par le Grand Conseil le 3 février 2010 (28 millions de plus-values)	168 millions
Adjudication du lot « tunnel, passage sous digue CFF » et réactualisation du devis d'électromécanique (conférence de presse du 3 septembre 2010 lors de la pose de la première du pont)	177 millions
Ré-estimation du devis du lot de la « galerie et giratoire souterrains » en 2011 et prestations ingénieurs (communiqué de presse du 28 septembre 2011)	183,8 millions
Difficultés dans le lot du pont (éperon rocheux, fouille Palatinat) selon rapport d'état du projet n°13 au 30 septembre 2011	186 millions
Premières découvertes des difficultés géologiques du lot « tunnel, tranchée couverte, passage sous digue CFF » en 2011 (communiqué de presse du 21 mars 2012)	189 millions
Difficultés géologiques des lots souterrains et réactualisation du devis (communiqué de presse du 29 mai 2012)	201,5 millions
Réserve de 5 millions	206,5 millions
Estimation du renchérissement futur (entre avril 2012 et fin des travaux) de 4,5 millions	211 millions

Projet Poya : évolution des coûts

