

EXPOSE DES MOTIFS ET PROJET DE DECRET

accordant au Conseil d'Etat un crédit additionnel de CHF 12'554'000.- pour financer les dépenses supplémentaires découlant de la défaillance de l'entreprise Baumag AG en charge de la construction du bâtiment Géopolis

TABLE DES MATIERES

1. PRÉAMBULE	3
2. BUT DE L'EMPD	4
3. CONTEXTE DE RÉALISATION DU GÉOPOLIS.....	5
3.1 Organes de pilotage des constructions universitaires	5
3.2 Chronologie des crédits liés au Géopolis	5
3.3 Défaillance de l'entreprise totale durant la construction du Géopolis.....	6
3.4 Nouvelle disposition du Code Civil (CC) introduisant le cautionnement de l'Etat	6
4. SITUATION ACTUELLE.....	7
4.1 Etat actuel des crédits et créances	7
4.2 Procédure de liquidation concordataire.....	7
4.3 Financement de la dépense additionnelle.....	8
5. CADRE LÉGAL.....	9
6. CONSÉQUENCES DU PROJET DE DÉCRET.....	10
6.1 Conséquences sur le budget d'investissement	10
6.2 Amortissement annuel.....	10
6.3 Charge d'intérêt	10
6.4 Conséquences sur l'effectif du personnel.....	10
6.5 Autres conséquences sur le budget de fonctionnement.....	10
6.6 Conséquences sur les communes	10
6.7 Conséquences sur l'environnement, le développement durable et la consommation d'énergie.....	10
6.8 Programme de législation et PDCn (conformité, mise en œuvre, autres incidences).....	10
6.9 Loi sur les subventions (application, conformité) et conséquences fiscales TVA	10
6.10 Conformité de l'application de l'article 163 Cst-VD	10
6.11 Découpage territorial (conformité à DecTer).....	10
6.12 Incidences informatiques	11
6.13 RPT (conformité, mise en œuvre, autres incidences).....	11
6.14 Simplifications administratives	11
6.15 Protection des données.....	11
6.16 Récapitulation des conséquences du projet sur le budget de fonctionnement.....	11
7. CONCLUSION.....	12

1. PRÉAMBULE

Le bâtiment Géopolis abrite depuis 2014 les facultés des Sciences sociales et politiques (SSP) et des Géosciences et de l'environnement (GSE) sur le campus de l'Université de Lausanne (UNIL). Il s'agit du dernier bâtiment à avoir été réalisé dans le cadre du modèle de gouvernance des constructions de l'Université prévalant de 1968 jusqu'à 2013. La réalisation de ce bâtiment a été marquée par la défaillance financière de l'entreprise totale en charge de sa construction.

Le projet a été réalisé dans le cadre d'un contrat d'entreprise totale, sélectionnée sur concours, prévoyant un prix forfaitaire couvrant la totalité des prestations, des délais impératifs ainsi qu'un échéancier de paiement strict. Piloté par le Bureau de construction de l'Université de Lausanne-Dorigny (BUD), représentant du maître de l'ouvrage, la réalisation du Géopolis s'est déroulée sans accroc jusqu'à la défaillance financière de l'entreprise totale en charge de la construction, survenue brutalement en septembre 2012, alors que 98% des travaux étaient déjà achevés. Suite à cela, une autorisation de dépenses supplémentaires de 12'754'000.- CHF a été approuvée par la Commission des finances le 4 juillet 2013 afin notamment de payer les sous-traitants ayant droit au cautionnement de l'Etat et de procéder à la fin des travaux. Lors de sa présentation à la Commission des finances, il a été précisé que l'EMPD du crédit additionnel serait présenté à l'issue des procédures, dans un délai évalué entre 1 et 3 ans. Le décompte final de la subvention fédérale a été versé en 2017. Bien que certains éléments financiers restent encore inconnus à l'heure actuelle, suffisamment d'éléments sont disponibles pour procéder à la régularisation de cette dépense additionnelle.

Le présent EMPD présente l'état du dossier de ce projet, à l'heure où il apparaît très probable que la liquidation des actifs de l'entreprise Baumag Generalbau AG (ci-après « Baumag »), qui fait l'objet de plusieurs procédures juridiques en cours, ne sera pas bouclée avant plusieurs années.

2. BUT DE L'EMPD

Le présent EMPD a pour but de régulariser l'autorisation de dépenses supplémentaires décidée par le Conseil d'Etat le 15 mai 2013 et approuvée par la Commission des finances le 4 juillet 2013, destinée à faire face aux conséquences de la défaillance de l'entreprise totale Baumag, conformément à l'art. 35 LFin alinéa 3. Corollairement, cet EMPD sollicite le crédit additionnel de CHF 12'554'000.- nécessaire à la couverture des dépenses nettes effectives, conformément à l'art. 35 LFin alinéa 5.

3. CONTEXTE DE RÉALISATION DU GÉOPOLIS

3.1 Organes de pilotage des constructions universitaires

Le Bureau de construction de l'Université de Lausanne-Dorigny (BUD) a été créé sur décision du Conseil d'Etat du 16 janvier 1968 et sa direction confiée à un Comité directeur composé de trois membres, désignés par le Conseil d'Etat. Jusqu'à sa dissolution au terme du chantier du Géopolis, le Comité directeur avait pour mission de contrôler la planification des investissements immobiliers de l'Unil à Dorigny. En 2010, suite à différents rapports du Contrôle cantonal des finances (CCF) ainsi qu'à un avis de droit du Service juridique et législatif de l'Etat (SJL), il est apparu que la structure du BUD ne répondait plus aux dispositions légales et réglementaires régissant le fonctionnement de l'Etat et de ses entités. Le mandat général du Comité directeur du BUD portant sur les constructions universitaires a pris fin le 30 juin 2012, le Comité directeur ayant été relevé de ses fonctions au 31 décembre 2012, à l'exception du suivi du Géopolis.

En mars 2013, le Conseil d'Etat a adopté le « Rapport sur la réorganisation de la gestion des constructions et de l'entretien des bâtiments universitaires ». Institué par les conclusions de ce rapport, le Comité de pilotage des constructions universitaires (CoPil), composé de la Directrice générale de l'enseignement supérieur (DGES), du Directeur général des immeubles et du patrimoine (DGIP, anciennement SIPAL) et du membre de la direction de l'UNIL en charge des infrastructures, a dès lors repris les missions confiées jusqu'ici au BUD. Afin d'assurer la bonne transition des affaires et la finalisation du Géopolis, la délégation du Conseil d'Etat aux affaires hospitalo-universitaires a décidé le 6 novembre 2013 d'inviter le Comité directeur et son bureau de construction à accompagner la DGES et la direction de l'UNIL en vue de la reprise complète du bâtiment Géopolis au 30 juin 2014. Les membres du Comité directeur du BUD ont obtenu la décharge du Conseil d'Etat pour leur gestion du dossier Géopolis le 17 février 2016.

Formulé sur la base du rapport adopté par le Conseil d'Etat en mars 2013, le règlement sur la construction, l'entretien et la gestion des immeubles et infrastructures mis à disposition de l'Université de Lausanne (RCEG-UL) a été adopté par le Conseil d'Etat en date du 8 octobre 2014. Entré en vigueur le 17 octobre 2014, le RCEG-UL institutionnalise le CoPil des constructions universitaires comme représentant du propriétaire des bâtiments et des infrastructures, assumant la maîtrise de l'ouvrage.

3.2 Chronologie des crédits liés au Géopolis

Lors de sa séance du 29 avril 2008, le Grand Conseil a accepté les trois décrets suivants :

- un crédit de CHF 1'230'000.- pour financer les études en vue de la réaffectation et de l'agrandissement de l'ancienne usine Leu destinée aux Facultés des GSE et des SSP de l'Université de Lausanne-Dorigny
- un crédit de CHF 2'000'000.- pour l'assainissement et la démolition de l'annexe Est de l'usine Leu située à la Mouline
- un crédit de CHF 8'132'000.- pour rembourser le Fonds d'acquisition de droits réels et d'immeubles de réserve pour l'achat de l'usine Leu et du terrain du parking de l'UNIL.

Le 23 juin 2009, le Grand Conseil a accordé un crédit de CHF 112'300'000.- pour financer la construction du bâtiment Géopolis. Ce montant était composé comme suit :

- CHF 85'190'000.- pour la construction du nouveau bâtiment,
- CHF 15'710'000.- pour le financement de l'équipement du nouveau bâtiment,
- CHF 11'400'000.- pour le financement des aménagements extérieurs et l'adaptation du réseau routier liés au nouveau bâtiment.

3.3 Défaillance de l'entreprise totale durant la construction du Géopolis

L'évolution de la construction du Géopolis a été contrôlée par le BUD, conformément à ses missions et avec l'appui d'une équipe renforcée par des mandataires tiers. Les échéances fixées en fonction de l'avancement du chantier ont été respectées scrupuleusement. A une exception près et jusqu'à fin août 2012, aucun problème de retard de paiement n'a jamais été signalé par les sous-traitants au BUD.

Début septembre 2012, le Comité directeur du BUD a été informé de rumeurs selon lesquelles l'entreprise totale Baumag rencontrait des difficultés de trésorerie. Le BUD a appris dans les jours suivants que, suite à des difficultés importantes, un autre chantier majeur de Baumag, pour l'Université de Berne, avait été repris par une entreprise tierce, provoquant une perte substantielle pour l'entreprise totale. Simultanément, le Crédit Suisse bloquait un montant de CHF 1'400'000.- versé par l'Etat de Vaud sur un compte spécialement affecté au projet Géopolis.

C'est sur cette base et après avoir obtenu confirmation des difficultés de l'entreprise par la direction de Baumag que le Comité directeur du BUD a décidé de résilier le contrat d'entreprise totale, le 18 septembre 2012, afin notamment de sauvegarder les intérêts du maître de l'ouvrage ainsi que ceux des sous-traitants. Le bâtiment Géopolis était terminé à 98%. Le 26 octobre 2012, l'entreprise Baumag a obtenu un sursis concordataire de 6 mois, échéant le 19 avril, puis prolongé jusqu'au 26 octobre 2013. Suite à une ultime prolongation, l'assemblée des créanciers a accepté un concordat par abandon d'actifs. Le BUD a dès lors poursuivi activement les démarches en vue de réconcilier, sous l'angle financier particulièrement, les informations reçues de Baumag avec celles obtenues des entreprises sous-traitantes. L'opacité des décomptes effectués par Baumag ainsi que le peu de collaboration de la part de l'entreprise ont rendu ces démarches particulièrement ardues. Suite à cette défaillance, le Conseil d'Etat a sollicité auprès de la Commission des finances du Grand Conseil (COFIN) une autorisation d'engager des dépenses supplémentaires de CHF 12'754'000.- qui lui a été accordée en date du 4 juillet 2013. A cette occasion, il était précisé que la demande de crédit additionnel serait adressée au Grand Conseil une fois l'ensemble des opérations finalisées.

3.4 Nouvelle disposition du Code Civil (CC) introduisant le cautionnement de l'Etat

L'art. 839 al. 4 CC est entré en vigueur le 1er janvier 2012, soit après la signature du contrat d'entreprise totale pour le Géopolis et concerne tous les travaux qui ont été achevés après le 1er janvier 2012. Cette nouvelle disposition du Code Civil accorde la possibilité à l'entrepreneur ayant réalisé des travaux ou fourni des matériaux pour un immeuble faisant partie du patrimoine administratif, de faire valoir une caution simple contre la collectivité publique propriétaire de l'immeuble. Sur la base de cette disposition, une trentaine de sous-traitants ont fait valoir la caution de l'Etat, portant l'engagement de l'Etat envers les sous-traitants à un total de CHF 11'340'000.-. Le solde de l'autorisation d'engager accordée par la CoFin le 4.07.2013 a pour l'essentiel permis de réaliser les travaux de finition nécessaires.

L'introduction de cette nouvelle disposition du CC constitue le cœur du problème financier auquel l'Etat a dû faire face pour conclure ce projet, dans la mesure où une partie de la dépense a été payée à double : une fois par le biais des tranches versées à Baumag et une seconde fois directement aux sous-traitants qui n'ont pas été payés par l'entreprise totale.

Les divers travaux et ajustements liés à la mise en exploitation du bâtiment, intervenue à l'automne 2012, ont ainsi été réalisés sous la responsabilité du Comité directeur du BUD jusqu'au 31 décembre 2015. Le 17 février 2016, le Conseil d'Etat donnait décharge aux membres du Comité directeur pour leur gestion du dossier Géopolis et chargeait le CoPil des constructions universitaires de finaliser les ultimes travaux relatifs aux corrections du bâtiment dans le cadre des financements disponibles. A cette occasion, le Conseil d'Etat a pris acte que le bouclage de l'ensemble des crédits accordés interviendra au terme de toutes les procédures juridiques en cours et à venir.

4. SITUATION ACTUELLE

4.1 Etat actuel des crédits et créances

La totalité des travaux d'ajustements prioritaires permettant la mise en exploitation du bâtiment a été réalisée dans le cadre financier prévu et l'exploitation des crédits s'est terminée en 2016. La subvention fédérale au titre de la loi sur l'aide aux universités (LAU) a été arrêtée à CHF 41'467'326.- et le solde versé en 2017. Le montant final de la subvention fédérale est ainsi inférieur de CHF 5'532'674.- à l'estimation indiquée dans l'EMPD du crédit d'ouvrage. En revanche, des participations de tiers qui n'étaient pas prévues lors de l'élaboration de la demande de crédit d'ouvrage ont été encaissées à hauteur de CHF 5'728'300.-. Il s'agit principalement d'une participation de l'Université pour des demandes supplémentaires ainsi que d'une participation des Transports publics lausannois (TL) pour la réalisation d'une rampe d'accès à l'arrêt du M1 et de son couvert.

La situation des crédits se présente dès lors de la manière suivante :

	No EMPD	Date du Décret	Dépenses brutes	Recettes	Dépenses nettes
Crédits cantonaux					
Crédit d'études	050	29/04/2008	1'230'000		1'230'000
Assainissement et démolition annexe Est	050	29/04/2008	2'000'000		2'000'000
Remboursement fonds FAIR	050	29/04/2008	8'132'000		8'132'000
Crédit d'ouvrage, construction du bâtiment (subvention fédérale incluse)	176	23/06/2009	132'190'000	47'000'000	85'190'000
Crédit d'ouvrage - aménagements extérieurs	176	23/06/2009	11'400'000		11'400'000
Crédit d'ouvrage - équipement	176	23/06/2009	15'710'000		15'710'000
Total des financements prévus			170'662'000	47'000'000	123'662'000
Autorisation de dépenses suppl. (COFIN 4.07.2013)			12'754'000		12'754'000
Total			183'416'000	47'000'000	136'416'000
Situation finale			183'410'686.35	47'195'626.00	136'215'060.35
Ecart			-5'313.65	195'626.00	-200'939.65

A l'heure actuelle, c'est donc un « disponible » de CHF 200'939.65 qui apparaît par rapport à l'ensemble des financements octroyés.

Dès lors le crédit additionnel nécessaire à la régularisation de la situation se monte à 12'553'060.35 soit un montant légèrement inférieur à l'autorisation de dépenses supplémentaire octroyée en 2013.

4.2 Procédure de liquidation concordataire

Les dernières incertitudes financières relatives à cet objet concernent l'aboutissement de la liquidation concordataire de l'entreprise Baumag.

Les rapports du représentant de l'Etat de Vaud et du maître d'ouvrage dans la procédure de liquidation concordataire désigné par le Conseil d'Etat mettent en évidence que la procédure suit son cours. Celui-ci a en outre récemment informé l'Etat qu'une expertise visant à identifier une éventuelle responsabilité des personnes en charge de l'administration de Baumag allait être lancée.

Divers actifs ont été réalisés mais certains biens immobiliers propriété de Baumag sont encore en vente. A l'heure actuelle, les prétentions de 70% des créanciers liés à Géopolis ont été traitées. Or, des procès sont encore en cours et les créances annoncées sont étroitement liées entre elles ; ainsi seule l'issue des procédures permettra de disposer d'une situation claire des actifs et des passifs. Le liquidateur ne se prononce pas sur le calendrier de la suite des opérations.

Compte tenu de l'ampleur des incertitudes financières qui découlent de la liquidation concordataire, il n'est pas possible de disposer de davantage d'informations sur l'issue financière exacte de l'opération. A ce stade, le liquidateur estime néanmoins que le dividende de liquidation devrait se situer entre 10 et 17% des prétentions admises. On peut estimer que c'est un montant de l'ordre de CHF 1'000'000.- à 2'500'000.- qui pourrait revenir à l'Etat de Vaud.

4.3 Financement de la dépense additionnelle

Cette demande de crédit additionnel est intégralement financée par l'amortissement non planifié UNIL Géopolis enregistré aux comptes 2018 de l'Etat pour un montant de CHF 12'754'000. Cet objet est référencé dans l'outil comptable SAP sous l'EOTP I.000047.07 intitulé « UNIL – Géopolis – crédit additionnel ».

5. CADRE LÉGAL

Les missions et tâches de l'Université de Lausanne sont définies par la loi du 6 juillet 2004 sur l'Université de Lausanne (LUL, RSV 414.11). La LUL établit, à son article 43, que « *l'Etat met à disposition de l'Université les immeubles dont elle a besoin (al. 1). L'Université en assure l'entretien courant (al. 2). La construction des bâtiments destinés à l'Université ainsi que leur rénovation et transformation lourdes sont directement à la charge de l'Etat, de même que les amortissements liés (al. 3) ».*

La garantie de l'Etat, en tant que maître de l'ouvrage, envers les entreprises touchées par la défaillance financière de Baumag découle de l'application de l'article 839 al. 4 Code Civil, entré en vigueur le 1er janvier 2012.

La présente demande de crédit additionnel correspond à la situation prévue à l'article 35, al. 3 de la LFin : « Le Conseil d'Etat peut autoriser la poursuite d'un projet qui ne souffre aucun délai avant l'octroi du crédit additionnel. Il requiert au préalable l'approbation de la Commission des finances ». La demande de crédit additionnel doit être présentée au Grand Conseil conformément à l'article 35, alinéa 5 LFin.

6. CONSÉQUENCES DU PROJET DE DÉCRET

6.1 Conséquences sur le budget d'investissement

Néant.

6.2 Amortissement annuel

L'amortissement est prévu sur la durée résiduelle du bâtiment, soit 15 ans, à raison de CHF 837'000.- par an. Cet amortissement est entièrement compensé par l'amortissement non planifié réalisé aux comptes 2018 de l'Etat pour un montant de CHF 12'754'000.

6.3 Charge d'intérêt

Etant donné qu'un amortissement non planifié a été réalisé aux comptes 2018 de l'Etat pour un montant de CHF 12'754'000.-, il n'y a pas de charge d'intérêt induite.

6.4 Conséquences sur l'effectif du personnel

Néant.

6.5 Autres conséquences sur le budget de fonctionnement

Néant.

6.6 Conséquences sur les communes

Néant.

6.7 Conséquences sur l'environnement, le développement durable et la consommation d'énergie

Néant.

6.8 Programme de législature et PDCn (conformité, mise en œuvre, autres incidences)

Néant.

6.9 Loi sur les subventions (application, conformité) et conséquences fiscales TVA

Néant.

6.10 Conformité de l'application de l'article 163 Cst-VD

Conformément à l'article 163, alinéa 2 de la Constitution cantonale (Cst-VD) et aux articles 6 et suivants de la loi du 20 septembre 2005 sur les finances (LFin), le Conseil d'Etat, lorsqu'il présente un projet de décret entraînant des charges nouvelles, est tenu de proposer des mesures compensatoires ou fiscales simultanées d'un montant correspondant. Les charges nouvelles sont définies par opposition aux charges dites "liées", soustraites à l'obligation citée. Une charge est liée lorsqu'elle est imposée par une disposition légale en vigueur ou par l'exécution d'une tâche publique, de sorte que l'autorité de décision n'a aucune marge de manœuvre quant à son principe, à son ampleur et au moment où elle doit être engagée.

En l'espèce, les coûts d'amortissement du crédit additionnel ont d'ores et déjà été compensés par un amortissement exceptionnel d'un montant équivalent dans les comptes 2018. Il n'est donc pas nécessaire de réaliser un examen des conditions d'application de l'article 163, alinéa 2 Cst-VD.

6.11 Découpage territorial (conformité à DecTer)

Néant.

6.12 Incidences informatiques

Néant.

6.13 RPT (conformité, mise en œuvre, autres incidences)

Néant.

6.14 Simplifications administratives

Néant.

6.15 Protection des données

Néant.

6.16 Récapitulation des conséquences du projet sur le budget de fonctionnement

En milliers de francs					
Intitulé	Année 2020	Année 2021	Année 2022	Année 2023	Total
Personnel supplémentaire (ETP)					
Frais d'exploitation					
Charge d'intérêt					
Amortissement	837	837	837	837	3'348
Prise en charge du service de la dette					
Autres charges supplémentaires (loyer)					
Total augmentation des charges	837	837	837	837	3'348
Autres conséquences financières compensées par l'UNIL					
Diminution de charges (Gr 36 / DGES)					
Revenus supplémentaires					
Economie induite de l'amortissement non planifié	837	837	837	837	3'348
Total net	0	0	0	0	0

Cette demande de crédit additionnelle est intégralement financée par un élément de bouclage extraordinaire inscrit aux comptes 2018 de l'Etat en tant que « Amortissements non planifiés UNIL Géopolis » pour un montant de CHF 12'754'000.

7. CONCLUSION

Vu ce qui précède, le Conseil d'Etat a l'honneur de proposer au Grand Conseil d'adopter :

- le projet de décret accordant au Conseil d'Etat un crédit additionnel CHF 12'554'000.- pour financer les dépenses supplémentaires découlant de la défaillance de l'entreprise Baumag AG en charge de la construction du bâtiment Géopolis.

PROJET DE DÉCRET

accordant au Conseil d'Etat un crédit additionnel CHF 12'554'000.- pour financer les dépenses supplémentaires découlant de la défaillance de l'entreprise Baumag AG en charge de la construction du bâtiment Géopolis

du 11 décembre 2019

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

vu le projet de décret présenté par le Conseil d'Etat

décète

Art. 1

¹ Un crédit additionnel de CHF 12'554'000.- est accordé au Conseil d'Etat pour financer les dépenses supplémentaires découlant de la défaillance de l'entreprise Baumag AG en charge de la construction du bâtiment Géopolis .

Art. 2

¹ Ce montant sera prélevé sur le compte Dépenses d'investissement et sera amorti en 15 ans.

Art. 3

¹ Le Conseil d'Etat est chargé de l'exécution du présent décret. Il en publiera le texte conformément à l'article 84, alinéa 2, lettre b) de la Constitution cantonale.

² Le présent décret entrera en vigueur dès sa publication.