



VILLE DE LA CHAUX-DE-FONDS

RAPPORT DU CONSEIL COMMUNAL

concernant l'achèvement des travaux de rénovation et de transformation
du Collège de la Charrière

(du 15 août 2001)

AU CONSEIL GENERAL DE LA VILLE DE LA CHAUX-DE-FONDS

Madame la Présidente, Mesdames, Messieurs,

Préambule

Dans sa séance du 27 octobre 1999, votre Conseil votait un arrêté portant sur une demande de crédit de Fr. 486'000.- pour la terminaison des travaux de transformation au sous-sol du collège de la Charrière.

Cette demande venait en complément de l'octroi par votre Conseil le 21 mars 1996, de 3 crédits d'un montant total de Fr. 5'386'000.- pour la rénovation complète du collège de la Charrière, l'achat et la location « d'espaces de vie » et l'équipement des salles de classe.

Votre Conseil avait demandé qu'un rapport financier et une analyse de la problématique survenue sur ce chantier lui soient adressés lorsque le collège serait terminé.

Le collège a été inauguré le 7 juin dernier et le décompte final de cette opération a été établi.

Nous avons rédigé à votre intention un seul rapport qui comprend la partie financière et les éléments d'analyse.

Introduction

Construit en 1896 le collège de la Charrière s'inscrit parfaitement dans la grande période des constructions scolaires de La Chaux-de-Fonds de la fin du XIX^{ème} et du début du XXI^{ème} siècle. Après avoir partiellement brûlé en 1915, il a été reconstruit puis rénové assez profondément en 1954. Depuis cette époque, il n'a fait l'objet que de travaux d'entretien sans aucune modification d'équipements ou d'installations.

Il était donc grand temps de rénover plus en profondeur ce bâtiment afin de l'adapter aux exigences actuelles pour son fonctionnement en tant que collège (création de point d'eau dans les classes, transformation du secteur des classes enfantines), pour son accessibilité en tant que bâtiment public (création d'un ascenseur et suppression des barrières architecturales) et pour ses performances énergétiques (isolation de la toiture et changement des fenêtres).

Le collège de la Charrière est un bâtiment dont la conception et les structures sont de très bonne qualité. Ses classes sont bien dimensionnées et bien orientées, ses corridors sont spacieux et lumineux et les zones de service telles que vestiaires d'étage et sanitaires sont parfaitement positionnées par rapport à leur fonction.

Il n'en était malheureusement pas de même pour les locaux du sous-sol fort vétustes, à la limite de l'insalubrité pour certains d'entre eux, qui étaient inadaptés et très difficilement utilisables à cause de leurs surfaces trop restreintes, en particulier pour ce qui concerne la salle de gymnastique.

En 1994, le service d'architecture de la ville avait établi un avant-projet de rénovation complète et de transformations incluant également la construction d'un préau vitré du côté Sud. Compte tenu de la situation financière défavorable et de la nécessité absolue de réduire les coûts, le Conseil communal avait demandé à l'époque une refonte totale de ce projet de rénovation en le limitant au strictement indispensable. C'est ainsi que le préau a été abandonné ainsi que le réaménagement du sous-sol. Le nouveau cahier des charges pour les travaux qui a fait l'objet de la première demande de crédit prévoyait la rénovation de l'enveloppe (toiture, façades, fenêtres), la création d'un ascenseur et la pose de lavabos dans les classes. Les corridors ne devaient pas être repeints mais nettoyés et retouchés ; quant au sous sol, seules les installations sanitaires des vestiaires devaient être rénovées.

En ce qui concerne les travaux eux-mêmes, leur suivi a été identique à celui qui avait déjà été pratiqué à plusieurs reprises et qui avait donné entière satisfaction à tous les partenaires ; citons en particulier : la rénovation du collège des Crêtets et la construction de la nouvelle halle de gymnastique, la rénovation du collège des Arts et Métiers à la rue du Collège, la rénovation et l'agrandissement du musée des Beaux-arts.

Dans tous ces importants dossiers, des mandats de projet et d'exécution avaient été donnés à des mandataires privés, le rôle des services de la ville étant l'élaboration préalable avec les usagers du cahier des charges des travaux ainsi que la mise en place du concept architectural de base.

Pendant l'exécution de ces mandats, les services ont assumé la coordination générale de l'opération et réalisé le lien indispensable entre le mandataire et le Conseil communal à qui incombent toutes les décisions de Maître d'ouvrage.

Dans le cas de la rénovation du collège de la Charrière qui ne posait, a priori, pas de difficultés majeures, il n'y avait aucune raison d'envisager un autre fonctionnement et ce d'autant plus que les travaux prévus étaient très « modestes » en comparaison avec les autres dossiers exécutés précédemment. Toutefois, comme nous le verrons dans le développement de ce rapport, un nombre important de complications diverses difficilement prévisibles a fait naître une situation tout à fait inhabituelle dont la gravité n'a été perceptible que tardivement, après que la rentrée scolaire d'été 1998 ait été effectuée dans les délais prévus.

Afin de pouvoir analyser la situation et l'évolution de ce dossier, il convient tout d'abord d'en refaire brièvement l'historique et de mettre en évidence les différentes erreurs commises afin qu'une telle situation ne se reproduise plus.

Historique

Après l'acceptation du crédit de mars 1996, un bureau a été choisi qui avait déjà fonctionné à satisfaction de la ville mais qui n'avait plus reçu de mandat depuis quelque temps. Le travail en collaboration avec ce bureau a aussitôt été très intense afin de finaliser le projet et surtout d'essayer par tous les moyens d'éviter d'avoir recours aux espaces de vie qui « effrayaient » tous les responsables du dossier compte tenu des contraintes climatiques de notre ville et de l'âge très bas des utilisateurs.

La première étape des travaux concernant l'enveloppe extérieure du bâtiment s'est parfaitement bien déroulée tant techniquement que financièrement et dans les délais.

Le décompte de cette étape s'est établi comme suit: Fr. 1'138'500.-, budget: Fr. 1'641'000.- (diff.: environ Fr. 500'000.-)

Le bureau mandaté était à cette époque assez important et l'architecte responsable était régulièrement entouré aux séances de chantier comme pour son suivi technique de plusieurs collaborateurs très au fait de notre dossier. L'ambiance générale qui régnait était très sereine compte tenu des premiers bons résultats (étape 1) et par le fait que la nouvelle planification des travaux avait permis de renoncer totalement aux espaces de vie.

La deuxième étape qui concernait l'intérieur du collège et qui représentait la partie la plus importante des travaux allait donc s'engager en toute confiance aussi bien vis-à-vis de nos mandataires qu'entre le Conseil communal et la commission de construction qui était composée, outre l'architecte mandataire, du directeur et de l'intendant des bâtiments de l'Ecole primaire, de la directrice de l'Ecole enfantine, d'un représentant des enseignants de la Charrière, de l'architecte communal et du concierge du collège (avec voix consultative).

Fin 1996 et début 1997, le dossier d'exécution pour les travaux intérieurs a été considérablement remanié et affiné : l'abandon des espaces de vie nécessitait le déplacement de l'appartement du concierge du rez aux combles et l'implantation des salles de l'école enfantine du 1^{ier} étage au rez. Ces changements, acceptés par le Conseil communal, étaient indispensables pour la coordination des travaux dont la planification prévoyait de travailler étage après étage tout en maintenant en fonction le reste du collège. Par ailleurs ces modifications non prévues au départ apportaient une véritable amélioration au projet : le concierge bénéficiait d'un appartement plus grand et plus confortable et l'école enfantine occupait un secteur plus approprié à proximité immédiate de la cour.

Lors des nombreuses réunions qui se sont déroulées avec la Direction de l'école et les enseignants, la question de la salle de gymnastique était systématiquement abordée en déplorant son inutilité en l'état et en regrettant que la rénovation prévue ne prenne pas en compte un réaménagement du sous-sol.

Comme l'option de raccorder le collège au SCCU avait été retenue par le Conseil communal et que cette évolution allait libérer des surfaces mitoyennes de la salle de gymnastique, nos mandataires, architecte et ingénieur, ont conduit une étude à la demande de la commission de construction et élaboré des devis pour mesurer et chiffrer ces éventuelles interventions. Leur réponse montrait qu'il était tout à fait possible d'engager ces travaux dans le cadre du crédit global. Tous les membres de la commission de construction ainsi que les utilisateurs recevaient ainsi l'information qu'ils espéraient et la décision a été prise d'aller de l'avant sans avoir fait malheureusement l'objet d'un aval officiel.

Plusieurs raisons expliquent cette décision bien trop hâtive :

- L'enthousiasme et la satisfaction de pouvoir mener une opération de rénovation entièrement cohérente sur l'ensemble du bâtiment et de ne pas devoir laisser un secteur inutilisable en retrait, sachant qu'à la fin du processus tout le monde regretterait de ne pas avoir engagé ces travaux.
- Les délais très courts impartis pour l'exécution du gros œuvre (perçement des planchers, trémie d'ascenseur) limitée à la période des vacances scolaires pour éviter les nuisances importantes inhérentes à ce type de travaux. Il fallait donc une décision extrêmement rapide pour cet agrandissement de salle de gymnastique, ces travaux devant impérativement s'inscrire dans cette phase « gros œuvre ».
- Les excellents résultats financiers de la première étape qui non seulement apportaient une marge appréciable pour la suite des opérations mais qui avaient aussi créé un climat de confiance avec nos mandataires.

Les travaux de la deuxième étape ont été engagés dans un climat positif.

D'un point de vue technique, le déroulement des travaux a été exemplaire, dans les délais et sans aucun accident ni incident ; les travaux très perturbants du gros œuvre ont été achevés comme prévu avant la rentrée scolaire d'août 1997 et la suite des opérations s'est mise en place selon le programme planifié avec l'objectif de la terminaison des travaux de tous les étages à l'exception du sous-sol pour la rentrée d'août 1998.

Le suivi financier que seul notre mandataire pouvait maîtriser puisqu'il était, comme dans toute opération de ce type, l'unique personne habilitée à coordonner et évaluer l'engagement des travaux et des prestations d'entreprises sur le chantier, n'a malheureusement pas été, et de loin, suffisant.

Lors des nombreuses séances de commission de construction qui ont jalonné cette étape, l'architecte chargé de la direction des travaux nous soumettait de nombreux choix d'exécution sans jamais donner l'impression qu'il existait un risque financier. Au contraire, ses décomptes intermédiaires étaient positifs. Et comme les différentes options qu'elle retenait alors allaient dans le sens d'une simplification donc d'une économie (exemple la remise en état des revêtements de sol dans les classes plutôt que leur remplacement), la commission de construction avait clairement l'impression d'accomplir sa tâche correctement.

Même s'il n'y a pas eu de complications techniques ou constructives particulières, ce chantier a eu néanmoins un caractère inhabituel compte tenu d'événements extérieurs inattendus et non maîtrisables qui sont survenus en cours d'opération.

Il s'agit en particulier de :

- La faillite de l'entreprise Bosquet déclarée en plein chantier qui a nécessité de répartir, au plus vite, pour ne pas interrompre le processus des travaux, l'ensemble des opérations qui lui incombait aux autres entreprises engagées sur le chantier.
- Le changement de statut juridique et technique de notre mandataire qui ne nous a pas informés préalablement de la dissolution de son bureau. Au moment où nous l'avons appris, tous les travaux étaient lancés et il s'est engagé à assumer à titre personnel l'accomplissement de son mandat. La suite nous démontrera que l'absence de ses collaborateurs techniques et administratifs ne lui aura pas permis d'assurer de manière acceptable la gestion de cette opération.
- La volonté, compte tenu de la morosité économique de l'époque et du manque de travail des entreprises de la place, d'adjuger en lots à plusieurs entreprises de chaque branche des travaux de même nature tels que peinture, électricité, chauffage, sanitaire, etc..., qui a objectivement créé une difficulté supplémentaire au niveau du contrôle et du suivi des métrés.
- L'organisation du chantier étage par étage qui a nécessité de nombreux déménagements intermédiaires et surtout des mesures de protection et de sécurité assez exceptionnelles. Il est en effet très difficile de faire cohabiter un chantier de cette envergure avec des petits élèves.
- Des délais d'exécution assez serrés notamment dans la partie « gros œuvre » qui n'ont pas laissé suffisamment de temps pour un suivi financier scrupuleux et précis.

A l'exception de quelques travaux de finition, toutes les salles du rez jusqu'aux combles étaient terminées et opérationnelles pour accueillir la rentrée scolaire des élèves à la mi-août 1998.

Il restait encore les travaux du second œuvre à entreprendre au niveau du sous-sol et avant de poursuivre les travaux, la commission de construction a demandé qu'une situation financière intermédiaire lui soit présentée. Cette situation était encore bénéficiaire, selon les documents présentés par notre mandataire, mais comme elle était plus serrée que prévu, il a été décidé de ne plus engager aucuns travaux tant et aussi longtemps que l'analyse complète de la situation n'aurait pas été faite.

Les premières difficultés concrètes ont alors commencé avec notre mandataire : au lieu de répondre à notre demande, il repoussait le rendu des comptes de semaine en semaine, se faisait excuser aux séances de la commission et prétendait être toujours dans l'attente de tel ou tel décompte d'entreprise.

Devant cette situation, nous avons décidé d'aller nous-mêmes dans ses bureaux et d'exécuter avec lui l'examen des devis, acomptes, factures, et prévisions de dépenses pour la fin des travaux. Même encore à ce stade, l'honnêteté de notre mandataire n'était pas remise en cause; nous avons attribué son manque de rigueur au fait qu'il travaillait toujours seul et qu'il avait accepté d'autres mandats relativement importants.

L'examen de ses dossiers a pu avoir lieu en mars 1999 seulement. Il a été procédé, pendant deux semaines, à l'examen pour chaque CFC et pour tous les maîtres d'état, des engagements, des situations, des boucllements prévisibles. Notre mandataire analysait ses documents comptables et nous transmettait ses chiffres que nous relevions. Lorsqu'aucun document n'était à disposition, nous demandions à notre mandataire d'estimer le plus précisément possible soit le montant final de la facture attendue, soit le montant nécessaire à engager pour terminer les travaux. Aucune autre personne que lui ne pouvait effectuer ces estimations car il restait le seul à connaître les exécutions et les engagements en cours ou à venir.

A l'issue de ces travaux d'analyse, il a été constaté sur la base des chiffres fournis que le montant total des travaux engagés (payés ou non payés) était d'environ Fr. 5'806'000.-- et qu'il manquait encore Fr. 190'000.- pour terminer les travaux de finition au sous-sol.

Le 30 août 1999 un document a pu être établi démontrant que :

- sur la partie concernant les travaux prévus dans le collège selon le rapport au Conseil Général de mars 1996, il y avait un dépassement d'environ Fr. 80'000.- par rapport au crédit accordé (sondages complémentaires dans les combles, travaux de plâtrerie-peinture indispensables mais non prévus dans les corridors, les combles et l'aula, raccordement du bâtiment au SCCU décidé en cours d'exécution).
- pour l'équipement de toutes les classes primaires et enfantines, il avait été nécessaire d'engager Fr. 163'000.- supplémentaires.
- pour les transformations non prévues au sous-sol, les investissements engagés était de Fr. 296'000.-.
- le montant nécessaire pour la terminaison des travaux était de Fr. 190'000.-

C'est sur la base de ce document que le Conseil Communal a pris la décision de présenter à la séance d'octobre 1999 un rapport complémentaire auprès de votre Conseil dont certains membres s'étaient par ailleurs inquiétés de l'interruption des travaux au sous-sol et des risques qu'une telle situation pouvait engendrer.

Cette deuxième demande de crédit était d'un montant de Fr. 486'000.-

Avant de la présenter au Conseil Général, nous avons rencontré à plusieurs reprises notre mandataire et obtenu de sa part des engagements sur la bonne terminaison de ces travaux ainsi qu'une confirmation formelle que les montants demandés sur la base de ses chiffres correspondaient bien aux travaux engagés et aux coûts des finitions nécessaires.

Après l'acceptation de ce 2^{ième} crédit par votre Conseil, le Conseil Communal ayant perdu toute confiance en son mandataire, a décidé de rompre son contrat et de confier la terminaison des travaux et le bouclage des comptes au service d'architecture de la Ville.

Afin de reprendre la situation en main, le service d'architecture s'est attaché à obtenir :

- 1) Le dernier chiffre des dépenses enregistrées à la comptabilité de la ville.
- 2) Tous les documents en possession de notre mandataire.
- 3) Tous les décomptes des entreprises pour avoir les références des travaux commandés et celles des factures en suspens.
- 4) Le devis contrôlé et réactualisé de la terminaison des travaux.

Suite à de nombreuses demandes, au début orales, puis par lettres de la Direction des Travaux publics, puis par lettres recommandées du Conseil Communal, nous avons cherché à récupérer l'ensemble du dossier. Notre mandataire n'a jamais répondu et ne nous a pas transmis les documents que nous lui réclamions.

Ce n'est que le 14 mars 2000 , après lui avoir fixé un rendez-vous, qu'une délégation du service de l'intendance des bâtiments et du service juridique de la ville s'est rendue dans ses bureaux pour y reprendre les documents.

Décompte des derniers travaux et engagements

Le travail de recherche et d'analyse, compte-tenu de l'ampleur du dossier et de la multiplicité des documents et pièces comptables, a été très conséquent. Nous avons relevé tout d'abord l'absence de toute la correspondance avec les lettres d'adjudication ainsi que les rapports de chantier. Notre mandataire nous avait pourtant certifié lors de la saisie, qu'il nous remettait tous les documents liés à ce chantier.

Nous avons également découvert que des factures figuraient dans le dossier qui n'avaient pas été signalées par le mandataire alors qu'il aurait dû le faire lorsque nos services ont établi avec lui le décompte qui a servi à la demande de crédit complémentaire : nous nous sommes basés sur ses chiffres alors que lui seul était en possession de toutes les données et de tous les documents.

Selon le décompte des travaux engagés au sous-sol, une part de factures non encore payées avait été déterminée pour un montant de Fr. 199'000.- En réalité, factures en main, ce montant était de Fr. 396'000.- entraînant une différence de Fr. 197'000.- !

D'autre part, après avoir rencontré toutes les entreprises impliquées dans ce chantier, un nouveau différentiel d'environ Fr. 96'000.- est apparu pour des travaux réalisés mais qui n'avaient pas encore été facturés.

Notre mandataire connaissait ces montants et nous ne nous expliquons pas pourquoi il ne les a pas signalés puisque nous savions tous qu'il y avait un dépassement du crédit accordé et que nous allions devoir demander un nouveau crédit.

Pour compléter ces découvertes inattendues et catastrophiques nous avons aussi constaté, après vérification de tous les devis, que le chiffre de Fr. 190'000.- annoncé par notre mandataire pour la terminaison des travaux au sous-sol était insuffisant et qu'un montant de Fr. 266'000.- était nécessaire.

La nouvelle situation que nous découvrons était alors la suivante :

	Décompte : (octobre 1999)	Décompte réel : (après recup. documents)
travaux payés : (sur l'ensemble du bâtiment)	Fr. 5'607'530.-	Fr. 5'607'530.-
travaux engagés et dus :	Fr. 199'000.-	Fr. 457'070.-
travaux de finition :	Fr. 190'000.-	Fr. 266'000.-
	-----	-----
total :	Fr. 5'996'530.-	Fr. 6'330'600.-

De ce montant, il convient de déduire des recettes à hauteur de Fr. 48'000.- provenant d'un remboursement d'assurance de Fr. 39'000.- pour des travaux liés à une malfaçon et Fr. 9'000.- pour la participation des entreprises aux frais de soumissions.

Il manquait donc une somme d'environ Fr. 286'000.- dans la deuxième demande de crédit pour pouvoir honorer les engagements pris et achever les travaux.

Afin de réduire ce différentiel extrêmement important nous avons entrepris un certain nombre de démarches et pris des mesures.

- Nous avons convoqué toutes les entreprises avec lesquelles une dette importante était ouverte afin de les informer de la situation et d'essayer de trouver des solutions de réduction de coût. Nous avons rencontré de leur part une excellente compréhension et nous les remercions d'avoir accepté, pour la plupart, de nous consentir des rabais supplémentaires. Nous avons ainsi pu économiser une somme de Fr. 51'000.-
- Dans les factures que nous avons découvertes et qui n'avaient pas été annoncées par notre mandataire, un montant de Fr. 92'400.- était dû aux Services Industriels. Compte tenu de la situation, le Conseil Communal a décidé de ne pas prendre en considération ce montant et les Services Industriels l'inscriront au contentieux du compte de fonctionnement des installations électriques intérieures et sanitaires lors du bouclage des comptes au 31.12.2001.
- Afin de compenser les très mauvaises surprises à répétition consécutives aux graves manquements de notre mandataire nous avons décidé de faire valoir à son encontre le montant des prestations que nous avons dû effectuer à cause de lui et/ou à sa place. Depuis mars 1999, les prestations de nos services ont été engagées pour dans un premier temps établir la situation financière qui a permis de faire la demande de crédit complémentaire et dans un deuxième temps de reprendre entièrement à notre charge l'achèvement des travaux et l'établissement du décompte final. Un calcul d'honoraires selon le temps employé (tarif B) et selon le coût déterminant des travaux (tarif A) a été élaboré. Il a été calculé et arrondi à Fr. 100'000.-. Ce montant est considéré par notre Conseil comme une facture de la ville. Il est dû même s'il faudra une procédure pour le récupérer.

Grâce à l'ensemble de ces déductions, nous avons pu réduire cet important différentiel à environ Fr. 41'600.- ce qui nous a permis de terminer l'opération.

L'exécution des travaux de finition au sous-sol a été particulièrement suivie et maîtrisée ; une somme de Fr. 11'600.- a pu être économisée (devis Fr. 266'000.- , décompte Fr. 254'400.-)

Rabais entreprises :	Fr. 51'000.-
Facture SI :	Fr. 92'400.-
Honoraires facturés :	Fr. 100'000.-
Moins-value finitions :	<u>Fr. 11'600.-</u>

Total : Fr. 255'000.-

Le décompte se conclut par un dépassement d'environ Fr. 30'000.-, déduction faite du solde des factures des Services industriels et des Fr. 100'000.-. dus à la ville par notre mandataire.

Procédure

Comme cela a été mentionné dans le chapitre précédent, nous avons facturé à notre mandataire le montant des prestations que nous avons effectuées pour terminer la rénovation du collège suite à son incompétence.

Un commandement de payer lui a été notifié et une procédure est actuellement pendante devant la cour civile du Tribunal cantonal, destinée à récupérer notre dû. Elle se trouve en phase des échanges de mémoires.

Une plainte pénale a également été déposée et nous l'avons dénoncé auprès de l'autorité de surveillance du registre des architectes.

Décompte final général

Le chiffre final pour l'ensemble de l'opération est de Fr. 6'330'600.-

Dont à déduire:

Recettes	48'000.-
selon tableau p. 10	255'000.-

soit Fr. 303'000.-

d'où un total de dépenses de **Fr. 6'027'600.-**

Le montant accepté par votre Conseil le 13 octobre 1999, prenant en compte les chiffres des deux premières étapes et les conséquences des travaux au sous-sol était de: Fr. 5'996'530.-

ce qui représente une différence de Fr. 31'070.-

Le montant du crédit initial accepté le 21 mars 1996 était de Fr. 5'386'000.-

Le montant du crédit complémentaire du 27 octobre 1999 était de Fr. 486'000.-

Le total des crédits accordés s'élève à Fr. 5'872'000.-

Sur cette base, le total des dépassements s'élève à Fr. 155'600.-

Nous avons effectué notre décompte final général sur la base du montant accepté par votre Conseil en octobre 1999. Nous relevons que la quasi totalité des nouveaux différentiels découverts est liée à la problématique rencontrée lors des deux premières phases de travaux en relation avec le crédit initial et aurait dû pouvoir vous être présentée dans sa totalité en octobre 1999, si notre mandataire avait agi correctement à notre égard.

Pour ce qui concerne les recettes, les subventions déjà reçues (ECAI + Etat) se montent à :

Fr. 133'973.20

Il reste encore à percevoir les subventions pour la salle de gymnastique soit environ :

Fr. 15'000.--

Analyse des événements

Au niveau de la préparation du projet de rénovation, le Conseil communal a décidé de réduire le montant qu'il admettait de consacrer à la rénovation du collège face aux difficultés financières dans lesquelles se trouvait la ville à ce moment-là. Le montant du crédit a été présenté au Conseil général sans qu'il ait été possible de réviser auparavant le programme des travaux et d'établir les coûts correspondants sur la base de devis. Cela a entraîné ultérieurement un travail de refonte du projet avec le bureau mandaté. Ce temps de réflexion aurait dû précéder et non suivre le passage au Conseil général.

Concernant tout d'abord les travaux réalisés dans le collège, ils se sont globalement bien déroulés. Cependant, les graves manquements dans la gestion financière de notre mandataire ont amené à l'interruption des travaux au sous-sol, ce qui a pénalisé fortement la durée complète du chantier et occasionné des désagréments importants pour les usagers habituels des installations sportives.

Concernant le suivi régulier du chantier sur le plan financier et sur celui des travaux proprement dits, la commission de construction mise en place n'était en réalité pas prévue pour assurer un contrôle en profondeur, en parallèle à la gestion du bureau mandaté. Elle opérait des choix, sur la base des propositions techniques élaborées par le mandataire en fonction des demandes des usagers du collège et selon ses données chiffrées.

Elle veillait aussi au respect des procédures d'attribution des travaux et à l'exécution de ces derniers dans le cadre temporel et de sécurité contraignant qu'implique toute réfection de collège.

D'une manière générale, une commission de construction, quelle que soit la compétence de ses membres, n'a pas la charge ni la responsabilité directes de la direction des travaux qui incombent, selon la norme SIA, exclusivement au mandataire à qui elle a été contractuellement confiée. De plus, elle ne peut suivre l'évolution du dossier qu'au travers des déclarations et des informations de l'architecte mandaté ainsi que par le biais des bons de paiement qui lui sont soumis.

Comme cela a déjà été mentionné dans le rapport, il est impossible de contrôler dans le détail la prestation d'un mandataire dès le moment où il est le seul habilité à « diriger les travaux » ; la norme SIA qui fixe avec précision le contenu de cette prestation sert de référence et doit être respectée.

Le principe du mandat nécessite à la base une confiance réciproque entre les parties (maître d'ouvrage et mandataire). La difficulté réside dans le fait que le mandant est dépendant de son mandataire, il est quasi obligé d'avoir confiance en lui et c'est pourquoi la norme SIA a prévu que le mandataire a à l'égard du maître de l'ouvrage un devoir d'information. Cela signifie entre autres que le mandataire s'engage à annoncer au maître de l'ouvrage le moment où il ne maîtrise plus l'opération (dans le cas où cela arrive) et de l'informer de la marge d'incertitude qui l'entoure. C'est à ce moment là que le maître de l'ouvrage peut prendre la décision d'accepter cette incertitude et de poursuivre l'opération ou de la stopper tant qu'il n'aura pas la certitude que son mandataire a repris la maîtrise de la situation.

Dans le cas qui nous occupe, le mandataire n'a pas respecté son devoir d'information ce qui a conduit le maître de l'ouvrage à prendre des décisions basées sur une représentation erronée de la situation. Ce n'est en effet qu'en automne 1998 que la comptabilité des Travaux publics s'est aperçue que le crédit n'était pas tenu puisque des bons de paiement lui ont été présentés par le mandataire qui dépassaient les chiffres qu'il avait lui-même annoncés préalablement. Il n'a donc à aucun moment averti ni la commission de construction, qui l'a été par la comptabilité des Travaux publics, ni le maître de l'ouvrage, de l'évolution de la situation, contrairement aux devoirs de sa charge. A l'inverse, c'est à cette époque qu'il est devenu impossible à atteindre et qu'il ne se présentait plus aux séances de la commission.

Pour revenir à la genèse des problèmes survenus dans la maîtrise de la rénovation du collège de la Charrière, plusieurs erreurs ont eu lieu et se sont amplifiées les unes les autres :

1. La première doit bien sûre être clairement attribuée à notre mandataire comme nous l'avons explicité tout au long de ce rapport. Et la plus importante est sans nulle doute celle qui l'a conduit à n'avoir jamais annoncé ou avoué qu'une partie de la maîtrise de l'opération lui échappait (malheureusement la partie financière, car la partie travaux aurait été perceptible assez vite). Au contraire, son comportement aux séances, ses affirmations, son assurance et son apparente bonne foi n'ont jamais laissé filtrer une quelconque perte de maîtrise ou l'existence d'un quelconque problème.
2. Le maître de l'ouvrage, représenté par la commission de construction a accordé une entière confiance au mandataire.
3. L'engagement de travaux non prévus dans le descriptif initial (agrandissement de la salle de gymnastique) a été pris par la commission de construction sans avoir connu une procédure d'homologation complète et a abouti à un dépassement de crédit important
4. Les exigences de précision sur le retour des informations de l'architecte auraient dû être plus fortes et surtout contractuelles et écrites (cette indéniable lacune de surveillance et de contrôle dans ce dossier s'explique aussi par le manque de temps à disposition des membres de la commission. Rappelons que ce dossier n'était de loin pas le seul à traiter).
5. L'information entre la commission de construction et le Conseil Communal a été insuffisante à certains moments.

Mesures prises

Suite à cette affaire et afin de réduire le plus possible le risque qu'une telle situation se reproduise, nous avons estimé nécessaire de mettre systématiquement en place, avant le démarrage de tout chantier important, une structure d'organisation très claire et une distribution des devoirs et des responsabilités de chacun des intervenants.

Le descriptif des travaux à réaliser doit être très précis, décrit par CFC et chiffré sur la base de devis d'entreprises avant la demande de crédit. Le programme ne doit ensuite plus être modifié, sauf exception dûment explicitée et ratifiée par un avenant officiel.

Durant les travaux, aucune marge financière ne doit être accordée aux mandataires et donc aucune facture payée si un avenant officiel n'a pas été conclu.

En aucun cas, un engagement de travaux ne peut se faire pour un nouvel objet non inclus dans le programme des travaux sans une procédure complète d'homologation.

Un contrôleur financier doit superviser le respect de ces directives sur la base d'un cahier des charges précis et selon une procédure prédéterminée.

Le Conseil communal doit être associé à la commission de construction et aucune décision ne peut être prise sans son aval.

La conduite de la transformation de l'immeuble Progrès 38-40 (ESTER) a été faite avec ces règles et les résultats satisfaisants ont démontré qu'une structure de responsabilité et de décision bien élaborée et respectée était une bonne solution.

Concernant le travail des services communaux, un examen scrupuleux de tous les bons de paiement doit être effectué car il oblige la personne mandatée, responsable de la Direction des travaux, à beaucoup plus de rigueur et d'organisation afin qu'elle puisse justifier, à tout moment, les opérations financières qu'elle engage.

Ce contrôle systématique a été fait dans le cadre de l'ESTER et les ordres de paiements ont été examinés avant d'être transmis au contrôleur financier. Ce dernier vérifiait l'exactitude des affectations d'acomptes et de factures et comparait régulièrement le devis général, le devis révisé ainsi que le décompte prévisionnel en fonction des décisions prises par la commission de construction à laquelle participait le Conseil Communal

Une structure similaire avec une distribution encore plus précise des fonctions et des responsabilités a été mise en place dans le cadre du théâtre et de la STEP. Elle doit prévenir tout dysfonctionnement excepté une malhonnêteté du mandataire.

Une autre structure, plus simple mais tout aussi rigoureuse, est mise en place pour la rénovation du collège des Foulets.

A l'avenir, nous procéderons sur de telles bases dans toutes les opérations que nous aurons à conduire.

Conclusions

Le dossier du collège de la Charrière se conclut par un dépassement d'environ Fr. 130'000.- déduction faite du solde des factures des Services Industriels. De cette somme, le montant de Fr. 100'000.- dû à la ville par notre mandataire pourra être déduit.

Des erreurs ont été commises, en particulier l'engagement de travaux coûteux non prévus, mais nous relevons également que certains événements sont survenus dont la maîtrise n'est malheureusement pas du ressort de notre Autorité.

Nous pensons en particulier à la faillite Bosquet dont les conséquences sur le coût des travaux de maçonnerie et de béton armé ont été beaucoup plus dommageables que nous ne l'avions envisagé. La dissolution du bureau auquel nous avons confié la direction des travaux et dont nous n'avons été informés que tardivement puisque la personne chargée de notre dossier avait repris à son compte le processus sans autre formalité, nous a très gravement pénalisés. Notre mandataire isolé a été dépassé par l'ampleur du chantier et a perdu le contrôle financier de l'opération sans que nous puissions intervenir à temps puisque, non seulement il ne nous en a rien dit lorsque cela a été avéré fin 1998, mais, ce qui est bien plus grave, il nous a caché les éléments chiffrés qu'il possédait et a rendu impossible un assainissement de la situation, même lors de la demande de crédit complémentaire que nous avons présentée au Conseil Général.

Ces manquements importants de notre mandataire sur la gestion du chantier nous ont amenés à déposer une plainte à son égard et à engager une démarche auprès des Autorités cantonales responsables du registre des professions autorisées par l'Etat pour leur notifier ses graves manquements professionnels.

Cette malheureuse expérience nous a amenés à exiger de nos services beaucoup plus de vigilance et d'attention dans le suivi et le contrôle des mandats que nous attribuons. Nous avons en effet relevé pour ce chantier, un manque d'exigences et de rigueur à l'égard de notre mandataire de la part du service de l'intendance des bâtiments dont le fonctionnement a été revu. Nous avons redéfini son organigramme de fonctionnement et réparti de manière plus judicieuse les charges et responsabilités entre ses différentes composantes.

Nous avons élaboré des directives concernant la préparation des dossiers avant le passage au Conseil Général et sur l'exécution des travaux autorisés par ce dernier.

La participation active des services dans de tels dossiers, que ce soit par rapport aux commissions de construction ou par rapport au Conseil communal, est dorénavant plus clairement définie et nous tenons à ce que les services aient suffisamment de temps à consacrer pour leur suivi. Sans cela, la surcharge de travail de certains d'entre eux ne leur permet pas, comme cela a été le cas pour le collège de la Charrière, d'examiner et d'analyser attentivement toutes les situations afin de prévenir assez tôt les innombrables problèmes qui peuvent survenir dans de tels processus.

Les mesures que nous avons mises en place pour assurer le bon déroulement des chantiers, notamment par l'introduction systématique d'un contrôleur financier indépendant des mandataires, nous permettent d'éviter maintenant des difficultés comme celles que nous avons rencontrées lors de la rénovation du collège de la Charrière.

Le collège de la Charrière est aujourd'hui entièrement rénové et son excellente fonctionnalité est reconnue par tous les utilisateurs. Les plus-values financières par rapport au projet de base qui avait été par trop simplifié ont permis une rénovation-transformation cohérente et parfaitement adaptée aux besoins. La valeur de notre patrimoine construit scolaire est ainsi consolidée et fortement améliorée et si nous regrettons le déroulement peu acceptable de cette opération, nous ne pouvons renoncer aussi à relever la qualité de l'objet fini.

Le présent rapport a été accepté à l'unanimité des membres présents par la commission des Travaux publics lors de sa séance du 14 août 2001.

Nous vous remercions, Madame la Présidente, Mesdames, Messieurs de bien vouloir prendre acte de ce rapport, dernière étape de la rénovation du collège de la Charrière.

AU NOM DU CONSEIL COMMUNAL

La Secrétaire:
C. Stähli-Wolf

Le Président:
Chs Augsburgger