

**Rapport de minorité
de la commission du Conseil communal d'Yverdon-les-Bains
chargée de l'examen du préavis PR20.10PR**

concernant

**une demande de crédit additionnel de CHF 1'300'000.- au crédit
d'investissement de CHF 1'200'000.- accordé dans le cadre du préavis
PR15.03PR pour le déplacement des conduites d'eau situées dans le
secteur de la Brinaz**

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs les Conseillers,

La Commission a siégé le 25 mai 2020.

Elle était composée de Mesdames et Messieurs Anne-Louise GILLIÈRON, Claude-Anne JAQUIER, Mireille SCHOLDER, Olivier DI PRINZIO, Christophe LOPERETTI, Ruben RAMCHURN et du soussigné, rapporteur de minorité.

La délégation municipale était composée de Messieurs Pierre DESSEMONTET, Municipal, Philippe GENDRET, Chef de service, Enrico RIBONI, Chef de section Eau-Gaz-Chaleur et Christophe BONNET, Directeur de SAGENORD. Nous les remercions pour les réponses aux nombreuses questions posées avant, pendant et après la réunion de la commission.

La minorité de la commission remercie aussi Messieurs Pierre DESSEMONTET et Enrico RIBONI d'avoir consacré une heure le vendredi 5 juin au rapporteur de minorité pour la consultation du classeur du juge Pierre Muller et pour leurs réponses aux questions posées.

Introduction

Avec un dépassement de 108 %, pour un montant de CHF 1'300'000.-, sur un préavis à CHF 1'200'000.-, ce préavis détient le triste record, parmi les dépassements supérieurs à un million de cette législature, du dépassement de crédit d'investissement proportionnellement le plus élevé. Nous remercions le Municipalité d'avoir mandaté le juge Pierre Muller pour étudier ce dossier, même si le travail de ce dernier était limité par le temps, tout comme le nôtre.

Le préavis initial ne comprenait pas toutes les dépenses

En 2015, le préavis PR15.03PR divisait les travaux en deux périmètres, A et B. Le crédit d'investissement de CHF 1'200'000.- associé à ce préavis est réparti comme suit

Frais d'études de 2014	CHF	36'888.50
Périmètre A (2015)	CHF	619'611.50
Périmètre B (2016)	CHF	500'000.00
Intérêts intercalaires	CHF	13'715.00
TOTAL CHF 1'170'215.- arrondis à	CHF	1'200'000.00

Répartition des charges du préavis PR15.03PR

Dans un tableau fourni pour le calcul du coût du périmètre A, il n'y a pas de conduite de gaz (bien qu'elle soit évoquée à plusieurs reprises dans le préavis).

Conduite d'origine	Année de construction	Coûts (CHF)	Yverdon-les-Bains		Grandson		ECF	
Acier DN 500	1943	251'093	89%	222'845	-	-	11%	28'248
Fonte DN 250	1983	346'296	50%	173'148	-	-	50%	173'148
Acier DN 125	1980 (estimation)	22'222	-	-	43%	9'444	57%	12'778
Total		619'612		395'994		9'444		214'174

Page 6 du préavis PR15.03PR

Actuellement, le Service des énergies estime que les études ayant servi à l'élaboration du préavis, étaient sous-estimées et sommaires, bien qu'elles aient coûté CHF 36'888.50. Elles n'avaient pas prévu (liste non exhaustive) : direction des travaux, ingénierie, relevés avant travaux y compris sondages ponctuels, connexion aux conduites sur le réseaux existants, vannes supplémentaires nécessaires pendant les travaux, rinçages, désinfection, mise en eau, essais de pression provisoires, protection des sols, indemnisations, foncier (jusqu'à l'enregistrement des servitudes), autorisations diverses, divers et imprévus, etc.

A la lecture du plan d'une étude à l'origine du préavis, les tracés prévus dans le périmètre B n'ont globalement pas changé. Le coût actualisé de CHF 850'000.- pour le périmètre B, 70 % plus élevé que celui du préavis PR15.03PR, a été calculé avec et sous la supervision de l'ingénieur civil de SAGENORD.

Suite à des modifications importantes du préavis, une étude de 2017, ne comportant pas toutes les dépenses, prévoyait un dépassement de l'ensemble du crédit accordé par notre Conseil en réalisant seulement le périmètre A.

Suite aux études du Plan Directeur Régional de Distribution des Eaux, à l'ajout de la conduite de gaz et au respect de diverses normes, le projet du périmètre A a changé de manière très importante et son coût est estimé, le 6 octobre 2017, à CHF 1'128'380.-¹.

Cette information, importante pour l'étude du dépassement du crédit d'investissement, ne se situe pas dans la demande de crédit additionnel, mais dans le rapport du juge Pierre Muller, d'où l'utilité de ce dernier.

Comme pour l'étude du préavis PR15.03PR, cette estimation ne contenait pas toutes les dépenses, mais seulement celles qui figureront dans l'adjudication (avec la conduite de gaz en plus).

Si on note cette estimation et les frais d'études déjà facturés pour ce préavis selon l'état du compte d'investissement au 5 octobre 2017 dans le tableau de répartition des charges du préavis PR15.03PR, on obtient un *tableau actualisé de répartition des charges du préavis PR15.03PR*.

¹ Rapport du Juge P. Muller, point 49.

	Préavis PR15.03PR	Actualisation 6.10.2017
Frais d'étude	CHF 36'888.50	² CHF 89'194.55
Périmètre A	CHF 619'611.50	CHF 1'128'380.00
Périmètre B	CHF 500'000.00	CHF 500'000.00
Intérêts intercalaires	CHF 13'715.00	CHF 13'715.00
TOTAL	CHF 1'200'000.00	CHF 1'731'289.55

Tableau actualisé de répartition des charges du préavis PR15.03PR

On constate un dépassement prévisible du préavis PR15.03PR et ceci même en oubliant le périmètre B. Légalement, un préavis de demande de crédit additionnel aurait dû être rédigé pour éviter un dépassement de crédit d'investissement.

Pour être plus précis du point de vue historique, avant la communication de la Municipalité CO18.08 du 6 septembre 2018, le Service des énergies pouvait espérer, à tort, compenser un dépassement de crédit d'investissement par des recettes³, peut-être à l'aide des participations de l'ECF Brinaz, des autres communes ou de l'ECA.

Absence de relecture du préavis en cas de changement de responsable du suivi du projet

Le 10 octobre 2017, le responsable de projet change. Le nouveau responsable de projet n'a pas reçu la consigne, ni le temps nécessaire, de lire le préavis PR15.03PR.

Depuis et jusqu'au constat dans les comptes du dépassement du crédit d'investissement, aucun responsable du Service des énergies, jusqu'au Municipal, n'a lu le préavis PR15.03PR pour connaître les travaux effectués et les montants accordés par notre Conseil, ainsi le périmètre B, estimé à l'époque à CHF 500'000.-, tombe dans l'oubli⁴. C'est assez éloigné de l'explication fournie dans le préavis PR20.10PR indiquant « une perte de la connaissance fine du dossier, de même que la vue d'ensemble de ce projet complexe, mené par différents intervenants ». En effet, le Service des énergies avait les documents permettant de dresser rapidement un tableau semblable à celui du haut de cette page depuis le 6 octobre 2017⁵.

Il a été demandé si d'autres estimations que celle du 6 octobre 2017 avaient été faites entre cette date et la fin de l'année 2019, aucune autre estimation n'a pu être trouvée.

Absence de contrôle avant une demande d'adjudication à la Municipalité

Le 6 décembre 2018, un rapport d'adjudication est remis à la Municipalité⁶. Contrairement aux préavis transmis à notre Conseil, le rapport d'adjudication transmis à la Municipalité ne contient aucune indication sur l'ensemble des montants dépensés et à engager pour terminer le projet du préavis PR15.03PR. La seule allusion à une dépense supplémentaire se résume à « les travaux seront pilotés par le SEY et placés sous sa responsabilité » dans la rubrique calendrier.

² Grand livre comptable des paiements effectués dans le cadre du PR15.03PR.

³ Préavis PR17.19PR, pages 2 et 3.

⁴ Rapport du Juge P. Muller, points 50 et 51.

⁵ Rapport du Juge P. Muller, point 49.

⁶ Rapport d'adjudication, communiqué par courrier électronique le 30 mai 2020.

Visiblement, lors de l'adjudication, le contrôle financier se limite au montant total brut. Il est donc possible, si le Service n'indique pas les autres charges, de faire passer une demande d'adjudication, même si le montant du préavis va être dépassé. La possibilité de couvrir un excédent de charges par les recettes des diverses participations jusqu'au 22 août 2018⁷, la durée d'une demande de crédit additionnel et la volonté de respecter le calendrier imposé par l'État, pourrait nous faire penser que le Service des énergies a fait, sans respect de la Loi, passer en force cette adjudication le 19 décembre 2018. La réponse à la question : « Pourquoi [le Service] a-t-il approuvé ces modifications de projet sans évaluer leur impact financier et sur le calendrier ? », par le Service des énergies : « [...] le SEY aurait dû recalculer les coûts liés aux nouvelles exigences et refaire le projet du début, avant de lancer l'appel d'offre. Mais nous n'avons pas pris le temps de le faire sous peine de ne pas respecter le calendrier imposé par l'État et pensant que nous arriverions à couvrir les différentes charges. »⁸, irait dans le même sens. Il n'en est rien, en effet, l'étude du juge Pierre Muller nous confirme que « c'est ainsi de bonne foi, mais par erreur, que la proposition a été faite à la Municipalité d'adjuger les travaux afférents au Périmètre A »⁹.

On note aussi qu'il est possible d'indiquer que le projet d'adjudication « prévoit la mise sous terre d'une conduite de gaz DN 150 au niveau du pont de la RC sur la largeur de l'espace réservé aux eaux »¹⁰ sans que cela soit compris dans l'adjudication. En effet, le rapport d'adjudication, tout comme le préavis PR15.03PR, prévoit une mise sous terre d'une conduite de gaz, mais ne la comptabilise pas. A la question, « Est-ce que l'adjudication comprenait la conduite de gaz ? », on nous a répondu que l'adjudication ne comprenait pas ce montant, car à ce moment-là le Service avait compris que la conduite de gaz pourrait être intégrée aux travaux de réfection du pont de la route cantonale pour un prix inférieur à celui du forage.

Absence de suivi financier minimal des travaux

En tenant compte uniquement des paiements effectués dans le cadre de ce projet, fournis par la Municipalité après la séance de la Commission, et de l'adjudication de CHF 997'321.35 comme montant engagé, le dépassement du montant brut de CHF 1'200'000.- aurait pu être remarqué par le Service des énergies le 20 mai 2019 à l'aide seulement des paiements effectués (livre de comptes)¹¹. Mais cette opération n'a été entreprise qu'au mois de septembre 2019¹².

Le dépassement de crédit d'investissement a été déterminé avec plus de trois mois de retard, car le suivi simple (sans logiciel particulier) des factures entrées n'a pas été effectué, si les engagements autres que l'adjudication avaient été ajoutés à cette analyse, il aurait été possible de confirmer plus tôt qu'un dépassement des CHF 1'200'000.- de dépenses allait être atteint.

Cela n'aurait pas changé l'issue des travaux, néanmoins, le préavis de demande de crédit additionnel aurait pu être rédigé et déposé plus tôt.

7 Communication municipale CO18.08.

8 Réponses aux questions Les Verts, 26 mai 2020.

9 Rapport du Juge P. Muller, point 82.

10 Rapport d'adjudication, communiqué par courrier électronique le 30 mai 2020.

11 En effet, l'état du compte le 20.05.2019 est de CHF 943'408,19, dont CHF 740'760,03 d'acomptes pour l'adjudication, on obtient donc CHF 202'973,88 sans l'adjudication et CHF 1'200'295,23 avec l'adjudication.

12 Rapport du Juge P. Muller, point 85.

Les surcoûts ne sont pas dus à l'entreprise adjudicatrice, mais entre autre à une absence d'estimation des coûts du chantier

Les travaux ont débuté en janvier 2019. Ils se sont déroulés normalement et se sont achevés le 30 août 2019¹³. L'entreprise adjudicatrice a effectué les travaux demandés pour un total de CHF 1'037'085.94, soit un surcoût de CHF 40'085.94 (soit 4,0%). Le reste du dépassement n'est pas imputable à un dépassement dans le cadre des travaux adjugés. Nous avons composé, après plusieurs questions posées au Service des énergies portant sur la différence entre le montant de l'adjudication et les CHF 1'570'000.- demandé dans ce préavis, le tableau approximatif suivant des coûts entre l'estimation de l'adjudication et le 20 février 2020 :

	Estimation du 6 décembre 2018	Au 20 février 2020
Frais d'études avant 2019	CHF 131'657.63	CHF 131'657.63
Adjudication	CHF 997'321.35	CHF 1'037'085.94
Fin du projet d'exécution, direction générale et locale des travaux (en externe)		CHF 120'146.11
Pièces et outils		CHF 30'523.31
Main d'œuvre interne		CHF 27'101.00
CFF		CHF 18'241.41
Divers		CHF 10'991.84
Total	CHF 1'128'978.98	CHF 1'375'747.24

Différence entre l'adjudication et les comptes au 20 février 2020

Le solde non engagé sur le périmètre A s'élève au 20 février 2020 à CHF 194'252.76. Ce solde est prévu afin de régler diverses factures intervenant en toute fin de projet, comme les frais de géomètre, de modifications au registre foncier et d'inscription des servitudes, ainsi que les travaux de déviation de la conduite de gaz sous le pont de la route Yverdon-Grandson (CHF 40'000.- ou plus suivant l'état de la conduite). On parle d'opération « blanche » dans le préavis, car le montant des conduites sera repris par SAGENORD SA, société dont la participation de la commune s'élève à 66 %, ce n'est pas notre avis.

Conclusions :

La minorité de la commission, composée de Monsieur Ruben RAMCHURN et du soussigné, a cherché des raisons à ce dépassement de crédit d'investissement, elle constate :

1. que le préavis initial ne comprenait pas toutes les dépenses,
2. que suite à des modifications importantes du préavis, une étude de 2017, ne comportant pas toutes les dépenses, prévoyait un dépassement de l'ensemble du crédit accordé par notre Conseil en réalisant seulement le périmètre A,
3. l'absence de relecture du préavis en cas de changement de responsable du suivi du projet,
4. l'absence de contrôle avant une demande d'adjudication à la Municipalité,
5. l'absence de suivi financier minimal des travaux,
6. les surcoûts ne sont pas dus à l'entreprise adjudicatrice, mais entre autre à une absence d'estimation des coûts du chantier.

¹³ Rapport du Juge P. Muller, point 70.

La minorité de la commission émet les vœux suivants :

1. que les responsables de projet lisent le préavis et le rapport de commission, avant toute autre action sur un projet, que le Municipal responsable du dicastère s'assure qu'ils puissent le faire,
2. que les responsables de projet contrôlent, à chaque nouvelle étude, que l'investissement correspond à ce qui est écrit dans le préavis et le rapport de commission. Pas seulement pour le montant total, mais aussi secteur par secteur à l'aide des estimations des coûts les plus fiables, que le Municipal responsable du dicastère s'assure qu'ils puissent le faire,
3. que le Chef de service, puis le Municipal responsable du dicastère, contrôlent que les montants à engager par la Municipalité correspondent aux crédits votés par notre Conseil avant toute adjudication ou toute autre demande de fond,
4. que le Municipal responsable du dicastère respecte la loi et organise une demande de crédit additionnel, si on peut raisonnablement penser que le montant d'un préavis va être dépassé,
5. qu'un suivi au moins minimal des coûts des travaux soit effectué durant la réalisation des travaux, afin de limiter le temps entre l'éventuel constat d'un dépassement et la demande de crédit complémentaire faite à notre Conseil, que le Municipal responsable du dicastère s'assure que ce suivi puisse se faire.

Finalement, comme les travaux ont été acceptés par notre Conseil en 2015, et que l'augmentation des coûts est due à la régionalisation des conduites et au Plan Directeur Régional de Distribution d'Eaux, malgré un dépassement de crédit d'investissement, la minorité de la commission vous recommande, en regrettant de ne pas avoir reçu ce préavis deux ans plus tôt, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les Conseillers, d'accepter l'ensemble du préavis.

Sébastien Nobs

A handwritten signature in black ink, consisting of a stylized 'S' followed by 'Nobs' in a cursive script.

Yverdon-les-Bains, le 8 juin 2020