



Rapport d'information de la Commission financière au Conseil général concernant les dépassements de crédits lors de la construction des stades de La Maladière et de Pierre-à-Bot

(Du 25 février 2016)

Madame la Présidente,
Mesdames et Messieurs,

1. Introduction

1.1 Généralités

Après avoir accepté en juin 2003 la construction du stade de La Maladière, le Conseil général adoptait en octobre 2006 un crédit d'investissement complémentaire de 1'818'000 francs (rapport du Conseil communal 06-019). A la même période, soit en 2004, le Conseil général approuvait un crédit de 5'380'000 francs pour la construction d'un stade de football à Pierre-à-Bot, en remplacement de celui anciennement situé à Serrières. En 2006, un crédit complémentaire de 1'100'000 francs a été voté pour ce même objet par notre législatif communal.

Sur les deux chantiers précités, d'importants dépassements des crédits votés par le Conseil général ont dû être constatés par le Conseil communal. Vu l'importance institutionnelle de cette problématique, le Conseil communal a saisi la Commission financière d'un rapport

concernant un dépassement de crédit au Stade de Pierre-à-Bot et d'un rapport concernant l'équipement initial du stade et de la copropriété de La Maladière, datés du 15 avril 2015.

Les deux rapports précités font respectivement état d'un investissement total de 2'821'801 francs pour la réalisation des aménagements du Stade de La Maladière, soit un dépassement de 1'003'801 francs par rapport aux crédits votés par le Conseil général, et d'un investissement total de 7'557'452 francs pour la réalisation du Stade de Pierre-à-Bot, soit un dépassement de 1'077'452 francs des crédits votés.

Dans la suite de ces deux rapports et des importants dépassements constatés, jusqu'alors jamais soumis ni à la Commission financière, ni au Conseil général, la Commission financière a décidé, en date du 21 avril 2015 et en raison des explications peu détaillées présentées par lesdits rapports, d'instaurer un Groupe de travail chargé d'investiguer sur les événements ayant conduit aux dépassements de crédits précités. Les missions et objectifs suivants ont ainsi été confiés au Groupe de travail :

- Comprendre, analyser et expliquer le déroulement des faits problématiques ;
- Vérifier les mesures prises par le Conseil communal ;
- Emettre des propositions pour éviter que des cas de même nature surviennent à nouveau.

Le Groupe de travail était composé des commissaires suivants : MM. Philippe Loup, Jean-Charles Authier, Philippe Etienne, Dimitri Paratte et Jonathan Gretillat (rapporteur ad hoc).

1.2. Travaux effectués et personnes entendues

Le Groupe de travail a effectué ses travaux lors de plusieurs séances et par voie de circulation entre le 22 mai 2015 et le 11 janvier 2016. Plusieurs membres de l'administration communale et du Conseil communal ont été entendus. Les séances se sont déroulées de la manière suivante :

- Séance du 22.05.2015 : planification des travaux ;
- Séance du 09.06.2015 : avec le conseiller communal directeur des finances et le chef du Service financier; présentation de l'ordre de service n° 67 ;

- Séance du 08.07.2015 : avec le conseiller communal directeur des finances et le chef du Service financier ; suivi des investissements et indexation ; présentation des dépenses brutes et nettes dans les comptes ; interrogation sur l'intégration du suivi technique et financier. Remise d'un formulaire de suivi des investissements ;
- Séance du 03.09.2015 : avec le conseiller communal directeur des finances, le conseiller communal directeur des infrastructures et énergies, le contrôleur des finances et le chef du service juridique ; note du 23.06.2015 du service juridique sur la prescription des mesures et sanctions disciplinaires ; rapports d'enquête administrative du 02.05.2014 et du 30.09.2014 ;
- Séance du 22.09.2015 : avec le conseiller communal directeur des finances, l'ingénieur communal et le chef du service des bâtiments et du logement ; note du service juridique du 10 septembre 2015 ; présentation sur le suivi technique et financier des investissements au Service des bâtiments et au Service des Infrastructures et Energies ;
- Séance du 29.09.2015 : discussion entre commissaires, ébauche de rapport ;
- Séance du 15.10.2015 : suite des discussions, conclusions et rédaction du rapport ;
- Séance du 18.11.2015 : éclaircissements apportés par le conseiller communal directeur des finances et l'ingénieur communal ;
- Séance du 15.12.2015 : éclaircissements apportés par le conseiller communal directeur des finances, finalisation des conclusions du rapport.

1.3. Portée des travaux

Vu l'ampleur de la tâche confiée et les ressources limitées à disposition des commissaires, le Groupe de travail a décidé de concentrer ses investigations sur les dépassements de crédits relatifs au stade de Pierre-à-Bot, en excluant de l'analyse les tenants et aboutissants du dépassement de crédit de La Maladière. En effet, après audition d'un représentant du Conseil communal et de cadres de l'administration communale, le Groupe de travail a considéré que la problématique des dépassements de crédit de La Maladière était essentiellement liée au fait que le suivi du projet et des investissements a été effectué par un Service des sports ne disposant pas des compétences requises pour

mener à bien de tels travaux, en particulier dans un contexte contractuel et juridique complexe et au vu d'un chantier d'une ampleur exceptionnelle.

Toutefois, le Groupe de travail n'excuse pas pour autant l'exécutif, qui a révélé sur ce dossier un sérieux manque de rigueur et de suivi autant sur le plan financier que politique. Par ailleurs, comme on y reviendra, le Conseil communal a, de manière critiquable mis plus de sept années pour apporter les éclaircissements souhaités s'agissant du contexte financier de la réalisation des aménagements du stade de La Maladière, malgré la requête expresse de la Commission financière émise en 2008 déjà et alors acceptée par le Conseil communal.

La suite du présent rapport se concentrera donc essentiellement sur la problématique des dépassements de crédits du stade de Pierre-à-Bot.

2. Contexte et jalons principaux

Le Groupe de travail de la Commission financière a souhaité tour à tour rappeler et mettre en lumière un certain nombre d'éléments clés qui, à l'issue des travaux et auditions effectués, lui semblent particulièrement pertinents dans l'analyse et l'appréciation des dépassements de crédits faisant l'objet de ce rapport. Les points suivants sont abordés de manière chronologique :

- A l'origine des investissements consentis pour le Stade de football de Pierre-à-Bot se trouve le souhait exprimé par le principal contribuable de la Ville d'étendre son site de production industrielle de Serrières par la construction d'un nouveau complexe. Il en a résulté pour les clubs de football utilisateurs un échange de terrains avec déplacement à Pierre-à-Bot dans des délais très serrés pour que les travaux liés au site industriel puissent être entrepris à très brève échéance.
- Dans le premier crédit d'investissement pour le stade de football de Pierre-à-Bot demandé par le Conseil communal au Conseil général, ne figuraient jamais d'emblée que les dépenses prévues pour les prestations externes, étant entendu que des prestations à hauteur de 955'000 francs seraient réalisées à l'interne par les Travaux Publics. L'importance de ces prestations assumées « à l'interne » de la Ville a fait l'objet d'une note du chef de service datée du

15.09.2004 adressée au Directeur politique de l'époque, selon laquelle « *les Travaux publics devront s'investir de manière importante (955'000 francs)* ». La Direction responsable était donc alors consciente de la charge de travail que cela représentait pour ses services. Il y a toutefois lieu de relever que conformément à une pratique actuellement toujours en vigueur, les charges à l'interne ne figurent jamais dans les rapports à l'appui des demandes de crédits d'investissement. Il y a également lieu de relever que la note précitée faisait état d'un devis estimatif, pour la variante la moins coûteuse, d'un investissement total estimé à 7'460'000 francs, sans prendre en compte les « internalisations et autres simplifications ».

- Selon plusieurs intervenants du dossier, l'exagération de la proportion des prestations prévues à l'interne constitue une décision visant à faire accepter le rapport par le Conseil général. Comme cela est relevé par une note du Service juridique du 10 septembre 2015, « *il convient d'insister qu'à l'initium, au plan budgétaire, de ce dossier, il avait été décidé et convenu entre les différents responsables en charge du dossier, tant sur le plan politique que technique, de limiter le montant de la demande de crédit au Conseil général, sans pour autant diminuer le coût de l'ouvrage, en prévoyant des prestations internes à hauteur d'environ CHF 1'000'000.-* ».
- Suite au premier crédit voté, de par des motifs géologiques imprévus, par le Conseil général, le Conseil communal est contraint de revenir devant le Conseil général avec une demande de crédit complémentaire. Ce sérieux imprévu impliquait une importante surcharge pour l'équipe qui travaillait déjà à flux tendu sur ce chantier, induisant un supplément de travail à entreprendre et qui ne pouvait manifestement plus être assumé à l'interne.
- C'est alors que survient l'essentiel des dépassements de crédits pour la construction du Stade de Pierre-à-Bot. Il a été établi lors des auditions menées par le Groupe de travail que le chef de service en charge du projet avait parfaitement connaissance des dépassements occasionnés par rapport aux crédits votés par le Conseil général au fur et à mesure de l'avancée des travaux. C'est manifestement de manière assumée qu'il n'a pas jugé nécessaire d'en informer son Directeur politique. Le chef de service concerné s'est expliqué par deux motifs : d'une part que l'installation sportive devait être réalisée quoiqu'il advienne dans les délais prévus, et d'autre part que l'ensemble des dépenses occasionnées étaient

justifiées. De plus, dès le moment où le service concerné ne disposait pas, ou plus, des ressources techniques suffisantes pour effectuer les tâches attendues, il était nécessaire d'externaliser ces prestations.

- Ce n'est vraisemblablement qu'à l'issue des travaux, durant le deuxième semestre de l'année 2008, qu'une Direction politique – en l'occurrence celle des Finances – a été informée par le chef de service concerné de la totalité des dépassements de crédit. La Direction des finances a alors conclu, un peu étonnamment d'ailleurs, que les dépassements de crédit trouvaient intégralement leur origine dans l'inflation des prix...
- Le rapport du Conseil communal sur la gestion et les comptes 2007, du 13 février 2008, mentionne expressément, en page 611, sous la rubrique « *Réalisation d'un stade de football à Pierre-à-Bot (yc crédit complémentaire)* » du 01.11.2004, pour un montant des crédits de 6'480'000 francs (dont 700'000 francs de recettes à recevoir), des dépenses pour un montant de 7'102'234.85 francs (situation au 31.12.2007). Le dépassement de crédit était donc déjà expressément visible et potentiellement reconnaissable tant de la part du Conseil communal, de la Commission financière que du Conseil général, qui a néanmoins approuvé les comptes.
- Toutefois, dans son rapport du 7 avril 2008 sur la gestion et les comptes 2007, en pages 37 et 38, la Commission financière a souligné un certain nombre de problèmes constatés au Service des sports, notamment en lien avec la réalisation du Stade de La Maladière : « *Les mécanismes du contrôle interne n'ont pas permis de respecter les procédures financières réglementaires. Au vu de ce qui précède, la Commission financière demande à être renseignée de manière plus complète et approfondie sur les lacunes et dysfonctionnements qui ont conduit à une telle situation, et sur les correctifs apportés ou à apporter afin d'éviter que de tels faits ne se reproduisent. Le recours à un audit externe est envisageable. Pour assurer un contrôle démocratique transparent, la Commission financière a requis du Conseil communal, un rapport exhaustif, à l'intention du Conseil général, sur l'ensemble du dossier de 'La Maladière'. Ce document devra notamment répondre aux préoccupations de la Commission sur les points suivants : - état des investissements dans le dossier Maladière - ce qui reste à faire concrètement dans le complexe - développement – ajustement – politique de gestion dans ce dossier. Le Conseil communal accepte*

cette requête d'autant plus qu'il a déjà pris une décision en ce sens ».

- Au moment du bouclage du crédit d'investissement du stade de Pierre-à-Bot, le chef du Service financier de la Ville prend alors connaissance des dépassements de crédit. Après analyse des comptes concernés, il informe la Direction des finances au moyen d'une note datée du 22 novembre 2010 que « *le calcul [de l'inflation] effectué par la Direction des sports ne correspond pas à l'application de la réglementation communale* », donc que l'inflation ne justifiait pas entièrement les dépassements de crédits constatés, et que ceux-ci se montaient au final à 989'000 francs. Une note complémentaire datée du 25 novembre 2010 mentionne entre autres une erreur de procédure qui aboutissait à une surévaluation de l'indexation par le Service des sports. Les deux notes susmentionnées seront ensuite transmises à l'ensemble du Conseil communal par la Direction des finances.
- A l'occasion de sa séance ordinaire du 6 décembre 2010, le Conseil communal au complet est informé par sa Direction des finances des dépassements de crédit pour le stade de Pierre-à-Bot à hauteur de plus de 1'000'000 de francs. L'exécutif, selon son appréciation de l'époque, décide néanmoins formellement de renoncer à saisir tant le Conseil général que la Commission financière à ce sujet.
- A la fin de l'année 2012, une société d'ingénieurs conseil adresse une facture à la Ville d'environ 87'000 francs, en lien avec le chantier de Pierre-à-Bot. Suite à cette facture inattendue pour un compte pourtant clôturé, le Conseil communal, à la demande de la Direction des Sports, diligente une première enquête administrative, menée par le contrôleur des finances et le chef du Service juridique, dont le rapport a été rendu le 2 mai 2014. Une seconde enquête administrative, menée par les mêmes personnes, a rendu ses conclusions dans un second rapport du 30 septembre 2014.
- En mars 2014, le Conseil communal conclut avec la société d'ingénieurs conseil un accord extrajudiciaire pour un montant transactionnel de 70'500 francs que la Ville reconnaît lui devoir pour solde de tout compte. A noter que le montant précité, consistant en un crédit qui doit être débloqué par le Conseil communal en vertu de l'article 166 du Règlement général et figurer en tant que tel dans le rapport sur la gestion et les comptes de l'exercice concerné, a malencontreusement été omis dans les pages consacrées aux crédits débloqués à ce titre par le Conseil communal pour les

comptes 2014. La seule mention à ce propos, en page 208 du rapport précité, fait référence «*au solde des honoraires du bureau d'ingénieur relatifs aux prestations d'aménagement des équipements sportifs de Pierre-à-Bot* », sans évoquer de montant. Un tel oubli, que nous ne pouvons imaginer autre que fortuit, est regrettable.

- Toutefois, après plusieurs années et dans un manifeste souci de transparence, le Conseil communal a finalement décidé de soumettre l'ensemble du dossier à la Commission financière, par ses rapports du 15 avril 2015.

3. Mesures entreprises par le Conseil communal

Le Conseil communal, par sa Direction des finances, a présenté au Groupe de travail un certain nombre de mesures qui ont été adoptées suite aux dépassements de crédit constatés. On peut présenter la situation de la manière suivante, dans l'ordre chronologique :

- Avant 2008, le suivi des investissements intervient dans chaque service au moyen de la liste des investissements publiée dans le rapport de gestion, et au Service financier au moyen du logiciel « G2I » (« Abacus » dès 2015).
- Dès 2008 est adopté un « ordre de service », soit une directive administrative interne (OS n° 67), prescrivant notamment les règles à prendre en compte pour procéder au calcul de l'indexation des investissements ; le même ordre de service stipulait la fixation d'un seuil d'alarme lorsque la totalité des montants payés pour la globalité d'un compte d'investissement atteint 80 % du crédit voté.
- Dès 2009, il est procédé à une distribution mensuelle du contrôle des objets d'investissement (et non plus seulement du suivi des investissements) par le Service financier aux Directions concernés par les différents projets d'investissements en cours.
- Depuis les comptes 2014, il est expressément procédé à une claire distinction entre les dépenses brutes et les dépenses nettes d'investissement.
- En 2014 également, le Conseil communal décide de l'engagement d'un contrôleur de gestion en charge notamment d'assurer le suivi des projets d'investissement (surveillance du seuil de 80% des dépenses pour les différents crédits d'investissements notamment).

Il est également convenu que désormais, le Service financier assurera le suivi des recettes et du calcul de l'indexation.

- Depuis 2009, le Conseil communal a renforcé, en l'inscrivant dans le règlement d'administration interne, l'attribution d'un rôle transversal au Service des bâtiments (Urbanisme) par la mise à disposition de ses services au profit du dicastère responsable de l'étude et de la réalisation d'une construction ou d'une transformation de bâtiments publics. Dans ce cas, la direction bénéficiant du concours du Service des bâtiments reste seul responsable du dossier.

4. Commentaires et appréciation

A l'issue des travaux et des auditions effectués, le Groupe de travail de la Commission financière émet les commentaires et l'appréciation suivants, s'agissant des dépassements de crédit constatés et des circonstances s'y rapportant :

- Il y a lieu de relever qu'au bout du compte, aucun dommage n'a été causé à la Ville de par les dépassements de crédits, du fait que les investissements réalisés auraient de toute manière dû l'être pour exécuter l'ouvrage de Pierre-à-Bot. Ainsi, même si toutes les procédures avaient été scrupuleusement respectées, les montants dépensés au final auraient vraisemblablement été identiques.
- Il existait manifestement une volonté politique délibérée, dès la présentation du premier crédit d'investissement au Conseil général en 2004, de réduire au strict minimum les coûts apparents (donc le crédit d'investissement requis) en prévision de son adoption par le Conseil général.
- Après analyse détaillée, il apparaît que les prestations effectivement réalisées à l'interne par les services, non facturées et non intégrées dans les crédits votés mais consistant en des imputations internes, comptabilisent entre 2005 et 2007 un total de 6208 heures à un tarif-horaire de 47 francs, soit un montant de 290'525 francs. Il y a lieu de relever que si les prestations avaient été externalisées, elles auraient en moyenne dû être payées à un taux-horaire de 90 francs.
- S'agissant des prestations externalisées, sur le montant total des crédits votés de 6'780'000 francs, des prestations pour 7'338'839.20 francs ont été adjugées, et des factures pour un total de 7'657'603.65 francs ont été acquittées, selon les décomptes présentés au Groupe de travail par l'ingénieur communal. Sur ce

montant, environ 770'000 francs consistent en l'acquisition de biens, services et marchandises auprès des services de la Ville, et payés par le biais des crédits d'investissement votés.

- Au-delà du fait que l'estimation de l'utilisation des ressources à l'interne de l'administration dans la réalisation du chantier de Pierre-à-Bot n'a en l'occurrence jamais été présentée de manière transparente au Conseil général – bien que chiffrée, la problématique pourrait à l'heure actuelle se présenter à nouveau pour chaque nouveau crédit d'investissement, tant et aussi longtemps qu'une telle estimation ne figurera pas systématiquement et expressément dans les rapports de demandes de crédits soumis au Conseil général.
- Si le comportement du chef de service n'ayant à aucun moment informé sa Direction politique des dépassements de crédits relatifs à la réalisation du stade de Pierre-à-Bot nous apparaît – en tant que membres de la Commission financière – comme difficilement acceptable au sein d'une collectivité publique (au-delà d'une évidente mise à mal du rapport de confiance que cela implique), aucune mesure disciplinaire n'est toutefois envisageable. En effet, l'art. 40 du statut du personnel communal prévoit que la poursuite disciplinaire se prescrit par cinq ans dès le jour où l'acte a été commis. S'il ne nous apparaît pas que cette transparence ait été exigée ou même attendue par la direction politique du dicastère voire même par le Conseil communal, il n'en reste pas moins que nous estimons qu'il fait partie des devoirs d'un haut cadre de l'administration communale d'informer sa direction d'un dépassement de crédit.
- La note du chef du Service financier du 22 novembre 2010 adressée à la Direction des finances fait également état, vraisemblablement à titre de rappel, d'autres dépassements de crédits du même ordre de grandeur, préalables à celui découlant de la réalisation du stade de Pierre-à-Bot, le précédent datant de 2003. Manifestement, ces autres dépassements n'ont jamais été soumis ni à la Commission financière, ni au Conseil général. Si un tel constat peut, hors contexte, s'avérer choquant, cela laisse toutefois penser qu'avant la survenance des dépassements de crédits du stade de la Maladière et de Pierre-à-Bot, l'absence d'outils de suivi et de contrôle des investissements laissait la porte ouverte à de possibles dépassements de crédits des investissements sans que le Conseil général ait pu en prendre connaissance, ni que le Conseil

Communal semble s'en alarmer ou vouloir en faire rapport. Toutefois, les recommandations émises par le Groupe de travail à l'appui du présent rapport visent à ce que de telles pratiques soient dorénavant définitivement révolues. Des investigations complémentaires sur des dépassements de crédits plus anciens n'apporteraient dès lors aucun élément pertinent supplémentaire et ne feraient que confirmer les conclusions auxquelles le Groupe de travail aboutit.

- Au final, il apparaît que dans le cadre des dépassements de crédits constatés pour la réalisation du stade de Pierre-à-Bot, les responsabilités sont multiples et partagées, tant de la part de chefs de services, de Directions de dicastères, et du Conseil communal. Il y a également lieu de déplorer la faiblesse générale du suivi des investissements par la Commission financière, respectivement par ses sous-commissions. Cela doit susciter une réflexion plus globale sur le rôle et les moyens dont disposent les élus de milice du Conseil général pour accomplir les tâches qui sont les leurs, et assurer un contrôle suffisant et pertinent des investissements réalisés par la Ville.
- Après un survol des pratiques actuelles ayant cours au sein de l'administration communale, on constate des différences de pratiques notables (notamment dues aux différences de domaines en question) entre le Service des bâtiments et le Service des Infrastructures, qui pilotent l'immense majorité des crédits d'investissement votés par le Conseil général.
- De la même manière, il y a lieu d'être interpellé par l'importante déconnexion existant entre le Service financier et le suivi technique des projets et des investissements effectués par les services concernés.
- Certains manquements constatés notamment par les enquêtes administratives diligentées par le Conseil communal démontrent à une certaine époque, dans certains services de l'administration, une absence de rigueur dans la gestion et le suivi des mandats confiés à des tiers externes.
- Enfin, on ne peut s'empêcher de relever la problématique des demandes de la Commission financière et du Conseil général au Conseil communal lorsqu'elles ne sont pas respectées, ou pour lesquelles il faut attendre plusieurs années ou la survenance d'événements extraordinaires pour que le Conseil communal s'exécute.

5. Recommandations

Au vu de tout ce qui précède, le Groupe de travail de la Commission financière apporte un certain nombre de recommandations qu'il reviendra au Conseil communal ou le cas échéant au Conseil général de mettre en œuvre et d'exécuter :

- Il paraît impératif que le Conseil communal veille à la bonne application des règlements internes à l'administration par les services ou qu'il renforce les processus et ordres de services actuellement en vigueur.
- S'agissant du seuil d'alarme intervenant lorsque 80% du crédit voté a été utilisé, il serait opportun d'intégrer dans le calcul non seulement les factures effectivement visées et acquittées, mais également les commandes et engagements contractés, avant même qu'ils soient payés.
- Pour les importants projets d'investissements, il serait judicieux d'impliquer systématiquement des contrôleurs de gestion, qui seraient de cas en cas détachés par le Service financier dans les services pilotant l'investissement en question, afin d'assurer un suivi financier concret en amont.
- Désormais, il serait souhaitable d'introduire un pointage annuel à la Commission financière, pour l'année en cours (par exemple en septembre), du suivi de l'intégralité des investissements (à partir d'un montant à définir) dans chaque dicastère. Le suivi pourrait par ailleurs être entrepris de manière approfondie par les sous-commissions à l'occasion de l'examen du budget et des comptes de chaque exercice.
- A l'occasion du bouclage des comptes annuels, il est souhaité que le Conseil communal présente désormais (soit dans le rapport adressé au Conseil général, soit par un bref rapport destiné à la Commission financière), pour chaque grand projet d'investissement voté par le Conseil général et dépassant un montant à définir, un état d'avancement financier et technique du projet, avec un avis du Service financier, afin de pouvoir déterminer si l'on est ou non dans la cible. Dans le même ordre d'idée, le rapport sur les comptes devrait déjà rajouter une colonne « Dépenses projetées » sur les tableaux des investissements. De la même manière, pour chaque compte d'investissement bouclé, il devra être indiqué un commentaire, un bref résumé et un contrôle financier par rapport au crédit initialement voté (différence par rapport à la cible).

- Les prestations internes devraient désormais être systématiquement mentionnées à l'appui des crédits d'investissements, sous une forme qui reste à définir (affectation des ressources humaines des services concernés en EPT ou alors estimation des coûts en cas d'externalisation à des tiers). Le même principe doit être introduit concernant les contributions en nature, également sous une forme à définir (heures/machines, EPT, ...). Dans ce cadre, il faudrait étudier la question d'éventuellement définir un « équivalent-externalisé » en termes financiers, sur la base des tarifications SIA et autres.
- La mise en place d'un règlement spécifique sur les responsabilités du suivi des investissements, tant sur le plan politique, technique que financier, devra être établi par le Conseil communal et validé au besoin par le Conseil général. Il est en effet désormais nécessaire de pouvoir clairement identifier au moins un responsable politique, un responsable financier et un responsable technique pour chaque investissement d'une certaine importance voté par le Conseil général.
- Il est également recommandé au Conseil communal de procéder à l'instauration généralisée de comités de pilotage/commissions de construction pour chaque projet d'investissement, comportant au strict minimum : un directeur politique, un responsable technique (concrètement affecté au projet) et), comme mentionné plus haut, un contrôleur de gestion financière (délégué par le Service financier).
- En admettant que certains comportements de la part de personnes disposant de responsabilités importantes au sein de l'administration communale auraient mérité d'être sanctionnés, ils n'auraient pas pu l'être au moyen de la réglementation actuelle. Il apparaît ainsi nécessaire de procéder à certaines modifications pour appréhender à l'avenir la survenance de tels dysfonctionnements. Ainsi, il y aurait lieu de modifier, d'une part, les délais de prescription des sanctions disciplinaires, en portant le délai relatif de poursuite à 5 ans dès la connaissance de l'auteur et des faits problématiques, et un délai absolu de 10 ans dès la survenance des faits en question. D'autre part, il y aurait également lieu d'ajouter une disposition permettant au Conseil communal de rechercher en responsabilité le personnel communal pour le préjudice causé à la Ville de manière intentionnelle ou par négligence.

6. Conclusion

Au terme de ses travaux, le Groupe de travail de la Commission financière a souhaité apporter, en toute transparence, son constat sur le déroulement des événements ayant conduit aux dépassements de crédits de La Maladière et de Pierre-à-Bot. L'optique poursuivie par le Groupe de travail a été en priorité d'émettre des propositions et recommandations plutôt que de juger ou de fustiger ce qui a été fait, ce qui aurait dû l'être et ce qui ne l'a pas été. Néanmoins, afin de permettre de faire toute la lumière sur certaines interrogations, de consolider la confiance en nos institutions et de tourner la page sur des événements datant, pour certains d'entre eux, d'il y a plus de dix ans, il était nécessaire d'établir de la manière la plus précise possible les manquements, dysfonctionnements et responsabilités constatés.

Toutefois, il y a lieu de relativiser ce qui précède : une fois encore, aucun dommage ni acte pénalement répréhensible n'a été causé à la Ville. Le Groupe de travail tient en effet à souligner que le travail qui devait être fait tant de la part de l'administration que des tiers mandatés a, à sa connaissance, toujours été exécuté. De la même manière, aucune malversation ni gaspillage inconsidéré des deniers publics n'est à relever. Les erreurs et dysfonctionnements soulevés se situent avant tout sur un plan institutionnel, opérationnel et politique. Au mieux, ils représentent une gestion à tout le moins optimiste des investissements, au pire, un manque flagrant de diligence de la part des personnes impliquées.

Tout d'abord, le Conseil communal a fait preuve, au cours des années, d'un souci de transparence à géométrie variable. Pendant une longue période, on peut affirmer que l'exécutif a ignoré voire toléré les dépassements de crédits tout en feignant de ne pas de devoir les annoncer au Conseil général – par exemple sous des prétextes spécieux d'inflation. Les projets de Pierre-à-Bot et de la Maladière ne constituent d'ailleurs pas des cas exceptionnels de dépassements, les causes exposées dans le présent rapport ne pouvant mener qu'à de mêmes effets.

Il ressort par ailleurs que longtemps la coopération entre dicastères a été négligée, si ce n'est découragée. On peut en prendre pour exemple la non-implication systématique du Service financier dans le suivi des projets. Une autre illustration en est l'attribution arbitraire des projets aux

différents services, qui ne peut relever que d'un manque de consultation et de coordination. Comment expliquer que des projets aussi similaires que ceux, par exemple, de la Place Blaise-Cendrars et de la Place de l'Europe aient été attribués pour l'un aux Travaux publics et pour l'autre à l'Urbanisme, ou qu'un projet à aussi fort impact urbanistique que la Maladière ait été intégralement suivi par le Service des sports ?

L'introduction des mesures de suivi des investissements a permis dès 2008 une plus grande implication des services financiers, donc une ouverture entre dicastères. Quant au souci de transparence envers le Conseil général, il apparaît bien tardivement, soit avec la distribution en avril 2015 des rapports à la Commission financière. Ne nous reste qu'à espérer que ce souci tardif s'avère durable.

Ensuite, les services de l'administration ont occupé l'espace qui leur était donné par leurs responsables politiques. En l'absence d'une identification et d'un suivi clair des prestations internes, en raison d'un reporting qui entretenait la confusion entre dépenses nettes et brutes, sous l'abri des explications complaisantes apportées aux dépassements de crédit, ils ont mené la principale mission sur laquelle ils savaient devoir rendre des comptes : faire avancer les projets.

Au niveau des améliorations, si les mesures déjà prises à ce jour par le Conseil communal, quoiqu'encore insuffisantes, vont dans la bonne direction, le Groupe de travail a eu l'occasion, dans le présent rapport, de recommander un certain nombre de propositions supplémentaires, dont la Commission financière suivra avec attention l'évaluation et la mise en application par le Conseil communal, nous espérons dans les meilleurs délais.

En vertu du principe de publicité et de transparence qui prévaut, bien heureusement, dans les activités d'une collectivité publique, le Groupe de travail recommande à la Commission financière d'adresser le présent rapport comme rapport d'information au Conseil général, afin que les autorités communales puissent débattre sereinement et publiquement des conclusions relatives aux dépassements de crédits de La Maladière et de Pierre-à-Bot. Mais surtout, cela permettra de s'assurer qu'un suivi concret et effectif puisse bel et bien être donné aux propositions émises et développées dans le présent rapport.

Enfin, dans l'intérêt du bon fonctionnement institutionnel entre les autorités communales, il est vivement souhaitable qu'à l'avenir, le Conseil communal fasse preuve de plus d'égards envers les demandes légitimes émanant du Conseil général et de la Commission financière, et surtout, y donne suite dans des délais acceptables.

Sur la base de ce qui précède, nous vous prions de prendre acte, Madame la Présidente, Mesdames, Messieurs, du présent rapport relatif aux dépassements de crédits de La Maladière et de Pierre-à-Bot.

Neuchâtel, le 25 février 2016.

AU NOM DE LA COMMISSION FINANCIERE

Le président,

Le rapporteur ad hoc,

Philippe Loup

Jonathan Gretillat

Position du Conseil communal

Le Conseil communal remercie la Commission financière pour le travail effectué, l'excellente collaboration entre les institutions et s'engage à intégrer les recommandations précitées dans les meilleurs délais.

Neuchâtel, le 25 février 2016.

AU NOM DU CONSEIL COMMUNAL:

Le président,

Le chancelier,

Thomas Facchinetti

Rémy Voirol