

---

**Rapport de la commission du Conseil communal d'Yverdon-les-Bains  
chargée de l'examen du préavis PR16.24PR  
concernant  
un dépassement de crédit de CHF 1'930'000.- dans le cadre de la rénovation du  
Théâtre Benno Besson**

---

Monsieur le Président,  
Mesdames et Messieurs les Conseillères et Conseillers,

La Commission a siégé les 12 octobre, 3, 8 et 22 novembre 2016.

Elle était composée de Messieurs François ARMADA, Maximilien BERNHARD, Jean-François CAND, Pierre CHERBUIN, Robin DELISLE, Nicola DI MARCO et de la soussignée, désignée rapportrice. Monsieur Robin DELISLE était excusé et non remplacé pour la séance du 3 novembre 2016.

La délégation municipale était composée de Mme Gloria CAPT, Municipale, et de Messieurs Markus BAERTSCHI, Chef de service, Jean-Jacques JOBIN, Adjoint au chef de service, et Jean-François SUTTERLET, Responsable bâtiments et chef de projet.

Nous les remercions chaleureusement pour leur disponibilité, leurs explications éclairantes et bienvenues, leurs réponses circonstanciées à nos nombreuses questions, ainsi que pour la transparence dont ils ont fait preuve tant dans leurs réponses que quant aux documents mis à notre disposition.

### **Préambule**

Compte tenu de l'ampleur historique de ce dépassement de crédit qui s'élève en définitive à CHF 1'930'000.- et des nombreux rebondissements dans cette affaire qui ont fait l'objet de communications soutenues de la part de la Municipalité (CO.15.08 ; CO.15.11 et CO.15.14), ainsi que du présent préavis, la Commission a souhaité procéder à un examen approfondi de cette affaire et a requis la production de l'ensemble des documents relatifs à ce dossier.

C'est ainsi qu'URBAT a mis à la disposition de la Commission, en toute transparence et en libre consultation, pas moins de douze classeurs fédéraux contenant notamment les diverses analyses et études, les cahiers des charges, les soumissions, la correspondance, ainsi que le suivi budgétaire, et ce tant pour la partie enveloppe de ce projet (toitures & façades) que pour la partie restaurant.

Sur cette base, la Commission a procédé à la reconstitution de l'historique de cette affaire dans son ensemble, en veillant à mettre en exergue les éléments déterminants qu'elle considère comme représentant possiblement des failles. Ce rapport ne se veut toutefois pas être une expertise, ni définir les responsabilités des uns et des autres ou même encore ressortir les vieux dossiers.

Il vise simplement à faire la lumière sur un dossier complexe, dans lequel tant la Municipalité que le Conseil communal ont, au final, été empêchés de décider en toute connaissance de cause et à tirer de cette déroute des enseignements utiles permettant d'éviter qu'une telle affaire ne se reproduise à l'avenir.

Il est également le lieu pour poser un certain nombre de réflexions, plus particulièrement sur la manière de gérer des projets d'importance et sur la capacité de nos services à mener de front, en même temps, plusieurs projets d'envergure, étant rappelé que notre ville aura à faire face ces prochaines années à des défis majeurs, que ce soit le collège des Rives, le quartier gare-lac, ou encore la route de contournement.

## Historique

L'origine de la nécessité à procéder à la rénovation du TBB remonte à 2011, date à laquelle URBAT a constaté des dégradations au niveau de la toiture. C'est ainsi en réalité 3 ans avant la demande de crédit d'investissement de CHF 4'390'000.- effectuée dans le cadre du préavis PR14.25PR, le 26 août 2014, que cette affaire a commencé.

A ce moment, la société Tech-Toit Sàrl est mandatée pour procéder à la détermination de l'état de l'ensemble de la toiture, ce qu'elle a fait en rendant, le 21 novembre 2011, un rapport complet, clair et précis, envisageant tous les travaux à effectuer, ainsi qu'un estimatif des coûts. Ce rapport a servi de base à l'établissement de ce volet-ci du préavis et tous les travaux relatifs à la toiture se sont déroulés conformément à celui-ci, c'est-à-dire sans surprise particulière.

Dans le même temps, M. Olivier Caverzasio, maître maçon, est mandaté pour contrôler sommairement la sécurité des corniches et conclut à la nécessité d'effectuer quelques menus travaux dits de cosmétiques. Toutefois, à ce stade, aucune étude approfondie n'a été menée sur les façades.

Ainsi, l'objet initial de cette rénovation était uniquement la toiture, la réfection des façades a, quant à elle, été envisagée suite à l'opportunité de profiter des échafaudages qui étaient nécessaires tant pour la toiture que pour les façades, de sorte qu'il paraissait rationnel d'effectuer ces travaux en parallèle.

Il en est de même de la rénovation du restaurant, qui est venue se greffer sur ce projet de base lorsqu'en 2012 le tenancier du restaurant a informé la Commune de son intention de remettre celui-ci. En effet, les équipements du restaurant datant de plus de 25 ans, il devenait ainsi nécessaire que ceux-ci soient remis aux standards d'aujourd'hui.

A cet égard, il convient de préciser que la solution visant à ne pas renouveler le bail à son échéance, soit au 31 décembre 2014, n'a pas été retenue par la Municipalité, essentiellement pour des motifs humains ; celle-ci a ainsi souhaité instaurer un dialogue avec le tenancier du restaurant, dialogue qui a abouti à la signature d'une convention en date du 23 décembre 2013. Ladite convention prévoyait la fermeture du restaurant durant 4 mois, c'est-à-dire de mai à août 2015, en contrepartie de la renonciation à la résiliation du bail et du paiement du loyer durant les 4 mois de fermeture. Pour le surplus, les droits ont été réservés en cas de fermeture au-delà de ces 4 mois. En définitive, le début des travaux pour le restaurant a été reporté au mois de juillet 2015 et 2 mois supplémentaires de renonciation au loyer ont été accordés (mai et juin).

C'est en été 2013 qu'est confié au bureau Vanderauwera un mandat d'études d'avant-projet devant servir à l'élaboration du mandat d'études parallèle (MEP) pour la rénovation de la partie restaurant.

En parallèle, respectivement en automne 2013, M. Olivier Caverzasio est sollicité pour procéder à un contrôle d'état et de diagnostic de remise en état des façades, sans qu'un cahier des charges précis ne soit dûment établi. Pour ce faire, M. Caverzasio procède à des relevés avec photos sur site durant 3 jours, au moyen d'un camion nacelle. Il rend en date du 4 octobre 2014, soit après que le préavis PR14.25PR a été publié, un rapport concluant à un état relativement bon des façades, les éléments les plus dégradés étant l'esplanade et la terrasse. Ainsi, à ce stade, les travaux prévus se résument à un lavage des façades, au rhabillage des fissures visibles et au piquage des modénatures dégradées, en d'autres termes à une réfection plutôt sommaire. Dans ce cadre, il est également procédé à une estimation du coût de ces

travaux sur la base d'un devis de maçonnerie. Toutefois, à ce stade, aucune étude approfondie, ni expertise sur les façades n'ont encore été menées ; toutes les investigations poursuivies se sont en effet bornées à procéder à des relevés de l'extérieur.

Pourtant, toujours en 2013, respectivement au mois de mai déjà, une première estimation manuscrite du montant des travaux est effectuée par URBAT et servira de base au préavis PR14.25PR ; celle-ci se fonde, d'une part, sur le rapport de la société Tech-Toit Sàrl et, d'autre part, sur des références à des objets similaires (tels que l'hôtel de ville ou le temple), en procédant à des ratios par rapport aux m<sup>2</sup>, et à des sollicitations de diverses entreprises.

En février 2014, après près de 6 mois de travail sur celui-ci, le MEP est finalisé, avec un montant estimé des travaux à CHF 1'250'000.-, basé essentiellement sur des références à des objets similaires (tels que la Grenette ou l'Impro). Quatre bureaux d'architectes sont invités à présenter un projet, à savoir les bureaux Kaden à Zurich, LVPH à Pampigny, Vanderauwera à Yverdon-les-Bains, Dolci à Yverdon-les-Bains. C'est le projet de ce dernier, devisé à CHF 1'838'000.-, qui a finalement été retenu par le jury en mai 2014, car correspondant le mieux à ce qui était souhaité par les différents intervenants. Toutefois, compte tenu du fait qu'il s'agissait également du projet le plus onéreux, il a été demandé à ce qu'il soit revu, de sorte à ce que les coûts soient ramenés au montant cible de CHF 1'250'000.- (soit une économie de 8%). A cet égard, il convient de relever que durant cette étape tous les devis présentés ont été faits avant soumissions. De plus, il était prévu que le projet final de rénovation du restaurant serait étudié une fois seulement le crédit d'investissement voté.

Le 26 août 2014, le préavis PR14.25PR est publié, indiquant une planification du projet relativement serrée, plus particulièrement une acceptation par le Conseil communal en octobre 2014, des mises en soumissions et adjudications d'octobre 2014 à février 2015 et un début des travaux début avril 2015, étant rappelé que la convention avec le tenancier du restaurant prévoyait une fermeture du restaurant de mai à août 2015 et précisé qu'il avait été convenu avec la direction du théâtre que la nouvelle saison 2015/16 reprendrait sans faute le 17 octobre 2015.

La commission chargée de se prononcer sur ce préavis a siégé les 15 septembre et 3 octobre 2014, de sorte que c'est lors de la séance du Conseil communal du 6 novembre 2014 que celui-ci a pu être approuvé, soit avec déjà un retard d'un mois sur la planification présumée.

Eu égard à ce qui précède et comme indiqué dans le préavis, il convient ainsi de relever que le coût total des travaux, soit CHF 4'390'000.- (CHF 2'400'000.- pour l'enveloppe, CHF 1'250'000.- pour le restaurant et CHF 740'000.- pour les honoraires et divers) était purement estimatif, car établi avant que les soumissions ne soient rentrées et sur la base d'études très relatives.

Les mises en soumission ont ainsi débuté fin janvier 2015 et se sont déroulées au fur et à mesure jusqu'en mai 2015, et ce tant pour la partie enveloppe gérée par URBAT que pour la partie restaurant assumée par le bureau Dolci, mandataire. A noter que le projet définitif de l'aménagement du restaurant a été établi et validé en mars 2015 seulement. C'est à ce moment qu'a été effectué un véritable travail sur la faisabilité et la mise en conformité du restaurant.

Le projet est finalement mis à l'enquête le 2 avril 2015 et les travaux initiés le 6 avril 2015, juste après les Brandons.

Dans le cadre de l'élaboration des soumissions, en janvier 2015, des tests sont effectués sur la peinture existante, afin de définir les éléments à mettre en soumission, plus particulièrement la nouvelle peinture. C'est à ce moment qu'il est découvert que, contrairement à ce qui figurait dans les fiches techniques datant de 1998, la peinture qui se trouvait sur le TBB était une peinture plastique et étanche, de sorte qu'elle présentait un risque de non-adhérence avec de nouveaux matériaux. Raison pour laquelle il fallait impérativement supprimer cette couche de peinture. Pour ce faire, c'est la méthode du sablage à basse

pression qui a été retenue. A noter qu'une autre méthode, à savoir celle du décapage chimique, aurait également pu être envisagée ; elle fait du reste l'objet de divergences de points de vue d'experts dans ce dossier.

Les travaux de sablage des façades ont ainsi débuté en mai 2015 et ont mis en exergue des dégradations relativement importantes, nécessitant des travaux complémentaires. Ces dégradations sont dues à la peinture plastique qui a certes protégé le bâtiment des atteintes extérieures, mais l'a, en même temps, soumis à des atteintes dans sa structure. A noter que la peinture datant de 1996-97, il va sans dire que la recherche d'une quelconque responsabilité à cet égard n'est pas envisageable.

C'est ainsi que le ravalement des façades s'est mué en une rénovation complète, allant même jusqu'à comprendre des travaux de reconstruction. A noter qu'un rapport de la société Sinopie Sàrl concernant les investigations et sondages sur les diverses couches de peinture, daté vraisemblablement par erreur du 12 mai 2015, est produit en août 2015 à URBAT ; ledit rapport recommande, entre autres, de plutôt procéder par décapage chimique pour enlever la couche de peinture existante. Les travaux de sablage ont toutefois déjà été largement initiés à cette date. Cela étant, il semblerait que, le décapage chimique ne travaillant qu'en surface, soit de manière superficielle, il n'aurait vraisemblablement pas permis de faire le point sur l'état du bâtiment, qui, au final, était indépendant de la méthode utilisée pour enlever la peinture.

A ce stade, soit en juin 2015, il est donc demandé à l'entreprise de maçonnerie de revoir l'estimation des heures concernant les travaux de rhabillage des façades. C'est ainsi que, le 20 juillet 2015, l'entreprise de maçonnerie transmet un devis estimatif portant le coût total des travaux de maçonnerie à CHF 960'000.-, soit représentant un dépassement de CHF 530'000.-, auquel devait encore être ajouté un coût supplémentaire de CHF 200'000.- en raison de la météo. Ces dépassements ont fait l'objet de la communication CO.15.11 du 3 septembre 2015. Or, lesdits calculs ayant vraisemblablement été effectués sous pression des délais et sans le recul nécessaire, et au vu du nombre d'heures travaillées de mi-août à début octobre 2015, cette estimation des heures s'est révélée complètement sous-estimée, de sorte qu'en octobre 2015 un nouveau devis a été déposé estimant au final le dépassement à CHF 1'070'000.- et non plus CHF 530'000.- comme précédemment annoncé. Ce dépassement a quant à lui fait l'objet de la communication CO.15.14 du 4 novembre 2015.

Cela étant, la réfection des façades n'est pas la seule à avoir connu une telle mésaventure. En effet, il en va de même pour la rénovation du restaurant, pourtant confiée à un mandataire, qui, au moment du retour des soumissions, soit le 15 juin 2015, c'est-à-dire 15 jours avant le début des travaux, présentait un dépassement de CHF 720'000.-, soit de près de 60% par rapport au budget initial, le devis ayant passé de CHF 1'250'000.- à CHF 1'970'000.-. A noter que ce dépassement est notamment le fruit de demandes complémentaires des Monuments historiques et de l'ECA faisant suite à la mise à l'enquête du 2 avril 2015. A ce stade, il a été demandé de procéder à des économies sur divers postes, sans pour autant modifier l'essence du projet, ce qui a ramené le dépassement à CHF 500'000.-. Le budget de l'enveloppe du bâtiment étant respecté – c'était sans compter sur les mauvaises surprises à venir et évoquées ci-avant - CHF 130'000.- ont également été prélevés sur celui-ci. C'est ainsi que le dépassement de crédit pour le restaurant, annoncé dans la communication CO15.08 du 21 juillet 2015, s'élevait à CHF 370'000.-

Toutefois, en septembre 2015, d'autres travaux complémentaires, concernant notamment le séparateur de graisses, le carrelage ou encore la chape, non prévus, mais indispensables, viennent s'ajouter au précédent dépassement de CHF 500'000.- pour un montant de CHF 160'000.-, laissant ainsi apparaître un surcoût total de CHF 660'000.- pour la partie restaurant dans le cadre de la communication CO15.14 du 4 novembre 2015. A cet égard, il convient de préciser qu'aucun sondage avant travaux n'avait été effectué. De plus, sur l'ensemble des surcoûts liés au restaurant, un certain nombre ont été admis par le maître d'ouvrage.

Par surabondance, il convient de préciser qu'à plusieurs reprises, respectivement de juin à octobre 2015, les travaux ont été stoppés et la question de reporter ceux-ci évoquée. Toutefois, compte tenu de

l'importance du facteur temps, plus particulièrement des répercussions financières possibles tant pour le restaurant que pour le théâtre, celle-ci a systématiquement été écartée.

Au vu de tout cela, il été décidé de mandater un expert, le bureau D&A Architecture et Expertises immobilières Sàrl, afin d'établir l'éventuelle responsabilité des différents intervenants. Le choix de la Municipalité s'est porté sur un expert n'ayant aucun lien avec Yverdon-les-Bains, afin d'assurer la plus grande objectivité. Un rapport a ainsi été rendu en date du 29 mars 2016, concluant en substance à une responsabilité partagée en ce qui concerne la réfection du restaurant, mais non pour la partie façade, même si quelques carences étaient également à dénoter.

Sur cette base et après avoir consulté un avocat spécialiste en construction qui a estimé que le défaut d'enquête préalable était imputable à URBAT, et également afin d'éviter une procédure judiciaire longue et coûteuse, la Municipalité a souhaité utiliser la voie de la conciliation, voie qui a abouti à la signature d'une convention pour la partie restaurant le 9 septembre 2016 et à une réduction de la facture pour la partie façade.

Pour terminer, le dernier événement à relever dans cette affaire, et qui est apparu après la fin des travaux, est un problème de conception du four pour lequel une mise en demeure a été notifiée à l'entreprise concernée ; à croire que cette histoire n'est donc pas prête de se terminer...

## **Considérations**

En définitive, il semble que l'issue de cette rénovation, et par voie de conséquence le dépassement de crédit de CHF 1'930'000.- qui est présenté au Conseil communal, est le fruit d'une multitude de paramètres, que l'on peut résumer comme suit :

- Une sous-estimation de l'ampleur des travaux, vraisemblablement en raison du fait qu'URBAT ne possédait pas toutes les compétences requises pour mener seul un tel projet et ne s'est pas adjoint le concours de spécialistes, notamment en matière de monuments historiques au vu de la note 2 attribuée au TBB au recensement architectural du Canton de Vaud ;
- L'absence d'études préalables, excepté pour la toiture, due entre autres à un excès de confiance d'URBAT qui sortait de deux rénovations couronnées de succès, y compris financiers, puisque les budgets y relatifs n'avaient pas été épuisés, à savoir l'hôtel de ville et le temple ;
- Plus particulièrement pour la partie restaurant, une méconnaissance de l'état réel du bâtiment et des équipements (ventilation, séparateur de graisses, chape du café-théâtre, mise en conformité ECA qui vraisemblablement aurait pu être anticipée et donc budgétée, etc.) et ce tant de la part du mandataire que d'URBAT, en l'absence de toute étude préalable ;
- Un estimatif des coûts des travaux basé sur des analyses de spécialistes, mais non devisé sur la base des soumissions rentrées ;
- Une planification extrêmement serrée avec les impondérables qu'étaient la saison théâtrale, ainsi que la durée de fermeture du restaurant, qui rendaient ainsi difficile, pour ne pas dire impossible, la réalisation d'études complémentaires une fois les travaux initiés ;
- De mauvaises surprises, notamment la peinture plastique, qui a causé des dégradations internes invisibles de l'extérieur et qui ne permettait donc pas de mesurer l'état réel du bâtiment ;

- La météo qui a empêché de réaliser certains travaux à un moment donné et a donc sensiblement rallongé la durée totale des travaux, et par voie de conséquence le maintien de l'échafaudage autour de l'édifice ;
- La difficulté pour URBAT d'assumer des rôles très différents, à savoir maître d'ouvrage, interlocuteur direct avec les MH, direction des travaux, etc.

Cela étant, selon l'expertise, le coût des travaux aurait été d'une importance équivalente si tout s'était bien déroulé. En outre, les travaux ont au final été bien gérés et ont fait l'objet d'un suivi rigoureux, avec une très grande réactivité de tous les acteurs concernés. De plus, les résultats sont plus qu'excellents.

A cela s'ajoute qu'URBAT a bénéficié de certaines compensations financières. En effet, au niveau de la maçonnerie, il y a eu renonciation à facturer certains éléments, ainsi qu'un rabais supplémentaire sur la facture d'environ CHF 70'000.-. En ce qui concerne la partie restaurant, URBAT a trouvé un arrangement et a ainsi passé une convention avec le mandataire, qui n'a toutefois pas pu être portée à notre connaissance, car sous couvert d'une clause de confidentialité.

Il n'empêche que cette affaire a débouché sur la réalisation d'un audit organisationnel d'URBAT, figurant du reste dans la 2<sup>ème</sup> série de compléments budget (PR.16.33PR) et actuellement pendant, ainsi que sur la mise en place d'un groupe de travail composé du syndic, de la municipale, du chef de service et du responsable RH ayant pour tâche de mener des réflexions sur l'organisation du service, notamment compte tenu de sa charge importante de travail, et, de manière générale, sur la gestion de gros projets, qui ne peut plus s'effectuer comme auparavant.

A noter encore que le fait de s'être adjoint un mandataire (pour la partie restaurant) ou pas (pour l'enveloppe) semble être sans incidence sur le résultat, car des dépassements sont à dénombrer dans les deux volets. En définitive, le seul volet qui n'a pas connu de dépassement se résume à la partie toiture, la seule pour laquelle il y a eu une véritable étude préalable.

## **Conclusions**

Eu égard aux considérations qui précèdent, et plus particulièrement au fait que le montant du dépassement peut être tenu pour justifié en tant qu'il se rapporte à des travaux nécessaires qui ont été effectués avec des résultats excellents et selon un coût juste, la Commission vous recommande à l'unanimité de ses membres d'accepter le préavis PR16.24PR tel que présenté.

Toutefois, compte tenu des défaillances constatées, la Commission, également à l'unanimité de ses membres, formule les recommandations suivantes :

1° que pour des projets d'envergure, tel que le TBB, il soit systématiquement procédé à des crédits d'études pour effectuer des études préalables en bonne et due forme et que nos services s'entourent de mandataires spécialisés ;

2° qu'il soit dûment communiqué sur les résultats de l'audit mené au sein d'URBAT, plus particulièrement sur les mesures concrètes prises afin d'éviter qu'une telle affaire ne se reproduise et que, dans ce cadre, la structure de responsabilité Municipalité – Service- Chef de projet soit réexaminée, afin que, dans la gestion de tels projets, le poids ne soit pas systématiquement reporté sur ce dernier à qui revient la charge, en l'occurrence, de réaliser quasi l'impossible ;

3° que la municipalité veille à l'avenir à éviter les risques encourus par la prise de décisions pressées, comme lorsqu'elle a procédé à des compensations de budget en début de projet, avec les conséquences notoires du jeu de l'avion, ou encore lorsqu'elle a réduit d'entrée de cause sa marge de manœuvre,

notamment en fixant un plafond de dépenses (devis estimatif) ou des délais impératifs (réouverture du restaurant et du théâtre), la plaçant ainsi, en cas de problèmes, face à un choix cornélien entre qualité de la prestation, respect des délais et dépassement des coûts.



Natacha Ribeaud Eddahbi

Yverdon-les-Bains, le 23 janvier 2017