

Services parlementaires
Postgasse 68
Case postale 562
3000 Berne 8
Téléphone+41 (0)31 633 75 81
Télécopie +41 (0)31 633 75 88
www.be.ch/gr



Leçons tirées de la rénovation et de l'agrandissement du Foyer d'éducation de Prêles

**Rapport de la Commission de gestion
à l'intention du Grand Conseil**

Etat au: 27 octobre 2016

Table des matières

Abréviations.....	2
1 Introduction	3
2 Le Foyer d'éducation de Prêles.....	5
2.1 But.....	5
2.2 Historique	5
3 Origines des dysfonctionnements du Foyer d'éducation de Prêles après la réalisation du projet de construction.....	8
4 Conclusions et recommandations	12
5 Proposition	14

Abréviations

CF	Contrôle des finances
CFin	Commission des finances
CGes	Commission de gestion
CHS	Commission de haute surveillance
CIIS	Convention intercantonale relative aux institutions sociales
OIC	Office des immeubles et des constructions
OPEL	Office de la privation de liberté et des mesures d'encadrement (Office de l'exécution judiciaire depuis le 1 ^{er} août 2016)
POM	Direction de la police et des affaires militaires
RPC	Res Publica Consulting
TTE	Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie

1 Introduction

Le 4 février 2016, la Direction de la police et des affaires militaires (POM) a annoncé la fermeture du Foyer d'éducation de Prêles pour sous-occupation, après près d'un siècle d'existence en tant que maison d'éducation pour jeunes hommes. La POM prévoit de réaffecter les bâtiments du Plateau de Diesse à la détention administrative et à l'hébergement de requérants d'asile. Cette fermeture a été décidée quatre ans seulement après la rénovation et l'agrandissement du foyer pour un montant de 38,2 millions de francs. Une situation qui suscite des interrogations en termes de haute surveillance. D'autant plus que le canton sera tenu de rembourser une part significative des 9,3 millions de francs reçus de la Confédération pour la rénovation.

Dans le présent rapport, la Commission de gestion (CGes) explique au Grand Conseil comment la POM et la Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie (TTE) ont pu en arriver à investir des millions de francs dans une offre qui allait manifestement perdre son utilité peu de temps après. Pour ce faire, la CGes part des clarifications du Contrôle des finances (CF). Dès le mois de juin 2012, le CF informait pour la première fois le Conseil-exécutif, la Commission des finances (CFin) et la Commission de haute surveillance (CHS, remplacée par la CGes) des défauts de facturation du Foyer de Prêles dans son rapport trimestriel. Selon le CF, les coûts n'incluaient pas tous les éléments (les loyers n'y figuraient pas), de sorte que le foyer facturait chaque année aux cantons de domicile des détenus extracantonaux deux millions de francs de moins que ce que prévoit la Convention intercantonale relative aux institutions sociales (CIIS). En vertu de la CIIS, les cantons de domicile des personnes détenues sont en effet tenus de participer aux frais de l'institution selon le principe de la causalité. Le canton de Berne a adhéré à la Convention par arrêté du 10 décembre 2003.

Fin juin 2015, dans le cadre de son rapport trimestriel, le CF a informé la CGes, la CFin et le Conseil-exécutif que l'exploitation du Foyer de Prêles présentait d'autres problèmes encore plus importants. La sous-occupation de cette institution et d'autres facteurs étaient à l'origine de déficits de fonctionnement de quatre à cinq millions de francs par an. C'est la raison pour laquelle le CF exigeait une solution immédiate et durable pour l'institution déficitaire.

La CFin et la CGes ont alors décidé de s'intéresser de plus près au Foyer d'éducation de Prêles. Dans un premier temps, les deux commissions se sont procuré les rapports d'examen circonstanciés du CF, ainsi que l'audit commandé par la POM à la société Res Publica Consulting (RPC) en février 2015. Une délégation de la CFin et de la CGes a par ailleurs visité le foyer en octobre 2015. Les membres de la CGes en sont restés pantois : presque tous les bâtiments et locaux de ce vaste complexe étaient déserts et ne semblaient que peu ou pas utilisés.

Sur la base de ces informations, les deux commissions de surveillance se sont réparti le travail. Tandis que la CFin s'est fixé pour objectif d'aller de l'avant et de s'assurer que le foyer dispose le plus rapidement possible d'une solution durable du point de vue financier et de son fonctionnement, la CGes s'est concentrée sur le passé, avec pour objectif de faire la transparence sur les causes des difficultés auxquelles le Foyer d'éducation de Prêles s'est retrouvé confronté après sa rénovation et son agrandissement.

Le CF et la société RPC ayant déjà procédé à une enquête fouillée, la CGes a décidé de ne pas mener sa propre enquête. Elle a préféré synthétiser les conclusions déjà disponibles et s'en servir pour évaluer la situation. En présentant ce rapport au Grand Conseil, la CGes réalise cet objectif.

Le 11 août 2016, la CGes a adopté le présent rapport afin de le soumettre pour avis au Conseil-exécutif, qui est l'autorité concernée. Profitant de cette possibilité, le Conseil-exécutif a pris position le 7 septembre 2016.

Selon l'article 55, alinéa 3 LGC, les rapports des commissions du Grand Conseil contenant des recommandations présentent également l'avis de l'autorité concernée. Dans un souci de transparence, la CGes intègre par conséquent les adaptations proposées en note, dans la mesure où elle ne les adopte pas tacitement (p. ex. coquilles).

La section compétente a eu un entretien le 24 octobre 2016 avec une délégation du Conseil-exécutif, composée de la présidente du gouvernement, du directeur de la police et des affaires militaires et de la directrice des travaux publics, des transports et de l'énergie, pour clarifier certaines questions restées en suspens.

2 Le Foyer d'éducation de Prêles

2.1 But

Le Foyer d'éducation de Prêles accueille des adolescents et des jeunes hommes jusqu'à 22 ans, normalement doués et présentant des problèmes de comportement. Depuis sa dernière rénovation, il compte 70 places. Ce foyer exécute avant tout des mesures éducatives de droit pénal prononcées contre des adolescents avec un objectif de réinsertion sociale. Cette offre s'adresse aux jeunes de toute la Suisse qui présentent des troubles du comportement, se montrent insoumis et très enclins à la violence. Ils sont envoyés par le Ministère public des mineurs, ou parfois par une autorité de protection de l'enfant et de l'adulte (APEA). Avant d'arriver à Prêles, de nombreux jeunes ont déjà séjourné dans d'autres institutions. Selon qu'ils se montrent coopératifs ou non, les jeunes parcourent différentes étapes sur la voie de la réintégration sociale : de la section fermée à la section ouverte en passant par la section semi-ouverte.

Le Foyer d'éducation de Prêles met l'accent sur l'intégration professionnelle. A cette fin, il offre des possibilités de formation et d'occupation dans treize domaines professionnels. Le foyer compte notamment un atelier de peinture, une ébénisterie, une boulangerie, un jardin, un garage et une grosse exploitation agricole. Les jeunes peuvent conclure leur formation par une attestation fédérale de formation professionnelle (AFP) ou un certificat fédéral de capacité (CFC).

2.2 Historique

En 1920, la maison de correction cantonale a déménagé à La Praye, sur le plateau de Diesse, entre le lac de Bienne et le Chasseral. Cette nouvelle institution s'est agrandie à Châtillon dès 1926, dans un bâtiment qui est actuellement le bâtiment principal du Foyer d'éducation de Prêles. Ces deux sites éloignés d'à peine deux kilomètres constituent aujourd'hui encore les deux centres du vaste complexe. De 1958 à 1960 a eu lieu le premier gros agrandissement, suivi d'un autre de 1979 à 1981. C'est durant cette phase que de nouveaux ateliers et une piscine couverte ont vu le jour.

1990 L'institution, bilingue, est reconnue par la Confédération et répond donc à la définition de la Convention intercantonale relative aux institutions sociales (CIIS).

≈ 2000 A l'aube du nouveau millénaire, il est de plus en plus urgent de rénover les bâtiments du Foyer d'éducation de Prêles. Le Comité anti-torture du Conseil de l'Europe a par exemple condamné l'absence de cour de promenade dans la section disciplinaire et la section fermée. L'Office fédéral de la justice a demandé que les jeunes soient répartis en groupes plus petits pour des raisons pédagogiques. La taille des chambres non plus n'est plus conforme aux normes. L'entretien des bâtiments a par ailleurs été négligé et les exigences en matière de protection des animaux et de protection contre les incendies ont changé.

2002 La HES Solothurn/Nordwestschweiz est mandatée pour livrer une analyse globale des points forts et des points faibles du Foyer d'éducation de Prêles. Cette analyse confirme la forte demande de places pour les jeunes de 15 à 22 ans condamnés à des mesures éducatives relevant du droit pénal des mineurs.

2004 En février, la directrice de la police et des affaires militaires adopte une stratégie d'exploitation qui doit servir de base à la suite des travaux. Dans ce document, le coût des rénovations est estimé entre six et huit millions de francs. L'Office des immeubles et des constructions (OIC) lance un appel d'offres public pour les prestations de mandataire.

2005 Adoption de la stratégie des deux centres : en maintenant les deux sites de La Praye et de Châtillon, distants de deux kilomètres, la direction du Foyer d'éducation de Prêles cherche à obtenir une séparation stricte du secteur ouvert et du secteur fermé.

2006 Le Grand Conseil adopte un crédit de planification de 1,075 million de francs, pour un coût global du projet estimé à 30,5 millions de francs.

La direction du Foyer élabore sa stratégie d'exploitation 2006.

2007 En juin, le Grand Conseil adopte un crédit de réalisation pluriannuel d'un montant total de 38,2 millions de francs. La Confédération participe à ces coûts à hauteur de 9,3 millions de francs.

Le nouveau droit pénal des mineurs entre en vigueur. Le fait qu'il existe désormais une loi fédérale relative aux sanctions prononcées à l'encontre des mineurs constitue une nouveauté importante d'un point de vue formel. A la différence de l'ancienne réglementation, la nouvelle loi permet de prononcer des peines privatives de liberté allant jusqu'à quatre ans.

2008 L'étable à vaches est mise en conformité avec les nouvelles dispositions de protection des animaux avant que cela ne devienne urgent.

2009 Les travaux débutent en juin et se font en trois étapes. Ils se terminent en octobre 2012.

- Outre la rénovation de 15 bâtiments, le crédit permet également de financer un nouveau garage, une nouvelle section d'entrée et de tri et des locaux destinés à un groupe d'habitation ouvert. Le nombre de places passe de 62 à 70. Pendant les travaux, le nombre de pensionnaires est intentionnellement réduit à 40.

2012 Le CF reproche au Foyer d'éducation de Prêles de ne pas facturer les coûts complets. Dans son rapport trimestriel à l'intention du Conseil-exécutif, de la CFin et de la CGes, le CF maintient l'importance « majeure » de cette observation.

2012 A l'issue des travaux, malgré ses efforts, le foyer n'a pas réussi à revenir à nombre de pensionnaires significativement plus élevé. Au contraire, la nouvelle loi fédérale régissant la condition pénale des mineurs a encore fait baisser au niveau suisse le nombre de jeunes placés dans des établissements d'éducation ouverts ou fermés de 44 pour cent entre 2007 et 2013. Le Foyer d'éducation de Prêles est encore plus durement touché par ce recul de la demande que d'autres institutions. Entre 2012 et 2014, son taux d'occupation oscille entre 50 et 60 pour cent. Parmi les 13 filières de formation proposées, plusieurs se sont vidées ou ne sont fréquentées que sporadiquement.

Outre la sous-occupation, le Foyer d'éducation s'est également mis à souffrir de plus en plus de la mauvaise ambiance au sein du personnel et d'une forte fluctuation de personnel. Ces problèmes sont le sujet d'une interpellation déposée au Grand Conseil en 2012¹.

2015 En février, la POM décide de commander un audit externe sur le Foyer d'éducation de Prêles afin d'en analyser le fonctionnement et le contexte.

En mars, le CF adopte son rapport sur la révision du projet de construction. Des observations faites dans le cadre de cet audit ont amené le CF à analyser les difficultés de fonctionnement de l'établissement séparément. Cet examen a donné lieu à la publication d'un rapport début juin.

¹ Interpellation 108-2012 Amstutz (Les Verts, Corgémont) : Dysfonctionnement institutionnel au Foyer d'éducation de Prêles

Le 15 juillet, la POM communique les premiers résultats de l'audit externe au public. La POM décide de changer immédiatement la direction du foyer.

- 2016 Le 4 février, la POM annonce que le Foyer d'éducation de Prêles fermera à la fin de l'année et que ses bâtiments seront réaffectés à la détention administrative et à l'hébergement de requérants d'asile.²

² Le Conseil-exécutif constate que la rénovation et l'agrandissement du Foyer d'éducation de Prêles (FEP) ont commencé il y a plus de 15 ans. A l'époque, le foyer était confronté à la critique, à raison, dans plusieurs domaines. Par conséquent, deux options étaient possibles : fermer le foyer et placer les jeunes dans des institutions extracantonales, ou moderniser le foyer en s'appuyant sur une nouvelle stratégie d'exploitation. « La fermeture se serait accompagnée de la suppression de 90 emplois dans le Jura bernois et, à l'époque, face à la rareté des places et à la forte demande, il aurait été difficile de replacer les pensionnaires. C'est la raison pour laquelle en février 2004, la directrice de la police et des affaires militaires d'alors a approuvé la stratégie d'exploitation rédigée par la direction du foyer et par l'Office de la privation de liberté et des mesures d'encadrement, un document qui présentait les éléments clés pour faire évoluer le Foyer d'éducation de Prêles et pour résoudre les problèmes connus. » (trad.) Pendant les travaux, il a fallu pratiquement vider le Foyer d'éducation de Prêles, une réduction de la fréquentation qui n'a pas pu être facturée aux autorités de placement. Les critiques émises par le Contrôle des finances dans le rapport à propos des coûts complets portaient pour l'essentiel sur la facturation des loyers : les loyers étant omis, les frais d'infrastructure n'étaient pas suffisamment pris en compte dans la facturation. « C'est la raison pour laquelle la Direction de la police et des affaires militaires (POM) avait réclamé une hausse substantielle des tarifs du foyer dès le 1^{er} janvier 2014, afin de facturer aux autorités de placement les frais d'infrastructure de 1,65 million de francs convenus avec les parties impliquées. » (trad.) Après les travaux, le foyer n'était pas parvenu à faire remonter son taux d'occupation à un niveau permettant de couvrir les coûts complets. Parallèlement à cela, le foyer avait toujours plus de mal à recruter le personnel qualifié nécessaire. « La POM avait informé la Commission des finances de ces problèmes dès le 12 septembre 2014 et avait décidé, après avoir fait évaluer une première fois la situation en interne en février 2015, de commander une analyse du fonctionnement et du contexte. » (trad)

3 Origines des dysfonctionnements du Foyer d'éducation de Prêles après la réalisation du projet de construction

Comme mentionné en introduction, la CGes s'est donné pour objectif, grâce au présent rapport, de faire toute la transparence sur les raisons qui ont conduit le canton à consacrer 38,2 millions de francs aux bâtiments d'une institution qui, quelques années à peine après son agrandissement et sa rénovation, devait changer d'affectation.

Deux rapports du CF constituent le point de départ de ses observations. Au printemps 2015, à l'issue des travaux, le CF a soumis le projet d'agrandissement et de rénovation du Foyer d'éducation de Prêles réalisé à une révision des constructions. Il a rassemblé ses conclusions dans le « Prüfbericht 2015 über das Bauprojekt Neu- und Umbauten Jugendheim Prêles³ », paru le 30 mars 2015. Cet examen se concentrait sur les critères habituels des révisions des constructions, tels que la légalité et la régularité de la gestion du crédit, la gestion des coûts, les contrats, les contributions de tiers. Malgré différentes critiques, le CF a confirmé que globalement, le projet de construction avait été mené à bien correctement. Lors de cet examen, le CF a cependant relevé différents problèmes de fonctionnement. D'entente avec les Directions concernées, la POM et la TTE, le CF a étudié ces points séparément et a achevé son travail par la publication, le 8 juin 2015, du rapport « Prüfbericht 2015, Jugendheim Prêles – Betrieb⁴ ». Selon le CF, les points relevant de la compétence de l'Office de la privation de liberté et des mesures d'encadrement (OPLE)⁵ revêtaient globalement une importance majeure, raison pour laquelle le CF en a rendu compte dans son rapport trimestriel⁶ à l'intention du Conseil-exécutif, de la CFin et de la CGes.

L'audit du 19 août 2015 sur le fonctionnement et le contexte, commandé par la POM au printemps 2015, figurait aussi parmi la documentation de la CGes. Cet audit parvient globalement aux mêmes conclusions que le CF. Il est encore plus prospectif puisqu'il montre quand prendre et analyser quelles mesures. C'est pourquoi, vu la répartition des tâches convenues avec la CFin (voir chap. 1), la CGes s'appuie en premier lieu sur les deux rapports du CF et sur les impressions recueillies lors des visites sur place.

La CGes estime qu'en sa qualité d'office compétent, l'Office de la privation de liberté et des mesures d'encadrement (OPLE) est le principal responsable des 38,2 millions de francs investis sans utilité durable dans la rénovation et l'agrandissement du Foyer d'éducation de Prêles. Pour la CGes, les ratés de la planification s'expliquent en particulier par les points suivants, mis en évidence par l'enquête du CF :

Analyse des besoins insuffisante : Le CF estime que l'audit externe à partir duquel la première stratégie d'exploitation a été élaborée en 2004 était insuffisant. Il ne comprend pas que la direction du Foyer d'éducation de Prêles ait confié ce mandat à la HES Solothurn/Nordwestschweiz, celle-ci ne se distinguant pas par des connaissances particulières en la matière. Cet audit ne s'est par exemple pas demandé pourquoi la fréquentation avait reculé en 2002. Parallèlement à cela, le postulat de départ de l'analyse, selon lequel les besoins allaient augmenter, ne reposait sur aucun indicateur concret. En outre, l'enquête du CF a révélé que les éclaircissements obtenus des autorités de placement étaient si sommaires qu'en fin de compte, aucune indication significative et fiable ne permettait de prévoir l'évolution des besoins. De plus, il n'existait pas à l'époque, et il n'existe toujours pas de planification suisse de l'exécution des peines prononcées

³ Rapport 2015 sur le projet de rénovation et d'agrandissement du Foyer d'éducation de Prêles, ndlt

⁴ Rapport 2015 sur le fonctionnement du Foyer d'éducation de Prêles, ndlt

⁵ Depuis le 1^{er} août 2016. Office de l'exécution judiciaire.

⁶ Ce rapport trimestriel réunit toutes les observations que le CF classe dans les trois catégories les plus importantes. Les points critiqués y figurent aussi longtemps que le CF n'a pas constaté, sur la base d'un nouvel examen, qu'il y a été remédié.

contre les mineurs. Et ce alors que les cantons sont tenus d'en avoir une depuis la fin des années 80.

- ⇒ Dans sa prise de position du 30 septembre 2015 à l'intention du CF, l'OPLE a indiqué de manière générale que vu que la période considérée s'étalait sur plus de dix ans et que la plupart des acteurs avaient quitté le canton, revenir sur les événements passés ne présentait pas un grand intérêt. Il a préféré orienter sa prise de position sur la gestion de projets de constructions similaires à l'avenir et sur l'analyse du fonctionnement et du contexte. Ainsi, l'OPLE a montré que la coordination de l'exécution des peines et des mesures applicables aux mineurs nécessitait une planification nationale des besoins et un concordat analogue à celui qui existe pour les adultes. L'Office des personnes âgées et handicapées (OPAH) de la SAP est cependant en train d'élaborer une planification des soins en collaboration avec l'Office des mineurs de la JCE.⁷

Développement de projet bancal : Selon le rapport du CF, la première estimation des coûts donnée par l'OPLE dans la stratégie d'entreprise de 2004 se situait entre six et huit millions de francs. Vu que les seules charges d'entretien accumulées se chiffraient à onze millions de francs, le CF part du principe que cette estimation n'avait aucun fondement objectif. La direction du Foyer d'éducation de Prêles a néanmoins non seulement élaboré la stratégie d'entreprise 2006 à partir de la stratégie d'entreprise 2004, mais a également déjà chargé l'OIC de démarrer l'étude de projet.

- ⇒ Dans sa prise de position adressée au CF, le 1^{er} septembre 2015, l'OIC a indiqué qu'à l'avenir, pour les nouvelles constructions et les modifications portant sur l'exploitation, il veillerait à ce que les stratégies d'exploitation soient prêtes à temps.⁸

Calculs de rentabilité inexistantes : La stratégie d'exploitation 2006 de l'OPLE définissait essentiellement les exigences posées aux locaux et aux équipements. Selon le CF, elle n'abordait guère les aspects économiques et le fonctionnement. Par conséquent, même si les capacités du foyer avaient été pleinement exploitées, le garage prévu était trop grand. L'OPLE a par ailleurs sous-estimé le fait que la stratégie à deux centres portait un sérieux coup à l'efficacité de l'exploitation. Parallèlement à l'augmentation massive des coûts entre la première stratégie d'exploitation et le crédit de planification, les loyers standard ont eux aussi grimpé pour atteindre 3,5 millions de francs. Le rapport au Grand Conseil mentionnait certes que les adaptations de tarif risquaient de se répercuter sur le taux d'occupation du foyer. Concrètement, il y était dit que le canton entendait facturer les coûts complets aux autorités de placement des cantons. Par ailleurs, le rapport soulignait que les tarifs élevés pourraient dissuader les autres cantons d'envoyer leurs jeunes à Prêles, même si le Foyer d'éducation de Prêles était objectivement la seule institu-

⁷ Le Conseil-exécutif écrit qu'il est extrêmement difficile de connaître les besoins de l'exécution des peines et que ces besoins dépendent en grande partie des décisions des organes judiciaires indépendants. Tant les changements permanents au niveau fédéral que les différences d'interprétation du droit par les organes judiciaires peuvent influencer fortement sur les besoins en places sur de longues périodes. Personne n'a mis en doute les besoins relevés en 2004. L'agrandissement a au contraire été salué par la Confédération et par les autorités de placement. « Manifestement, personne ne pouvait prévoir que les mesures institutionnelles allaient reculer de 70 pour cent entre 2010 et 2014 et que cela allait se traduire au Foyer d'éducation de Prêles par un effondrement de la demande. Avec le recul, on sait maintenant qu'en 2004 l'OPLE et les experts impliqués avaient effectivement mal évalué les besoins à long terme en placement institutionnel. Quant à savoir si une analyse plus poussée aurait permis de mettre en évidence l'exceptionnel recul de la demande de ces dernières années, rien n'est moins sûr. Dans son rapport, le Contrôle des finances indique aussi qu'il ne peut pas dire a posteriori si l'évolution de la demande a été négligée, si les pronostics reposaient sur des suppositions erronées, ou si l'évolution n'était tout simplement pas prévisible. » (trad.) Les rares personnes travaillant encore pour le canton aujourd'hui et qui ont participé à l'analyse des besoins confirment que le risque de voir la demande reculer à ce point et pendant si longtemps avait à l'époque été jugé insignifiant.

⁸ Le Conseil-exécutif fait observer que pour les nouvelles constructions et les modifications touchant l'exploitation, l'OIC exige désormais systématiquement aux utilisateurs et utilisatrices leur stratégie d'exploitation avant le début des travaux d'étude. Cela signifie que normalement, les programmes d'aménagement des locaux, les stratégies d'exploitation et les spécifications détaillées doivent déjà être fournis au moment de la commande et au plus tard avant le début des travaux d'étude. Les éventuels besoins d'entretien et de remise en état des immeubles concernés doivent être intégrés à la définition du projet, en plus des exigences de l'utilisateur ou de l'utilisatrice. L'Office a adapté ses processus dans ce sens et les utilisateurs et utilisatrices y sont soumis.

tion adaptée. Dans le rapport, les Directions compétentes n'ont cependant pas suffisamment détaillé les conséquences financières d'une baisse du taux d'occupation et les effets de la tarification et de l'occupation sur le compte d'exploitation. Le rapport indiquait aussi que le foyer pourrait toujours équilibrer ses comptes grâce au décompte des déficits restants prévu par la CIIS, ce que le CF juge contradictoire. La relative rigidité des tarifs ne le permettait justement pas.

- ⇒ Dans sa prise de position du 30 septembre 2015 à l'intention du CF, l'OPEL indiquait que le rapport accompagnant l'arrêté du Grand Conseil montrait déjà clairement que facturer la totalité des loyers pourrait s'avérer problématique pour la tarification des prestations du Foyer d'éducation de Prêles. Vu que les loyers n'étaient pas facturés, le 25 mars 2015 les parties impliquées auraient pu s'entendre sur le versement de 1,65 million de francs par an de loyers, conformément à la CIIS, avec effet rétroactif au 1^{er} janvier 2014. L'OPEL convient que les calculs réalisés par l'OIC en interne portaient de coûts nettement plus élevés. Selon la POM, ces coûts ne correspondaient toutefois pas du tout au marché.⁹

Projet risqué sans avantage pour le canton : D'après les clarifications du CF, en projetant la rénovation et l'agrandissement du Foyer d'éducation de Prêles, l'OPEL a supporté des risques financiers et d'exploitation alors que les jeunes du canton de Berne représentent depuis des années moins de dix pour cent des pensionnaires. A certains moments, le foyer n'hébergeait même que deux jeunes du canton. Cette faible proportion de Bernois et de Bernoises s'explique aussi par la jurisprudence bernoise. Le canton de Berne n'a placé que très peu de jeunes en établissement fermé (5 seulement entre 2007 et 2014).¹⁰

Controlling pour les projets d'envergure : L'étude de projet s'est poursuivie et les travaux ont commencé alors que la sonnette d'alarme aurait dû retentir à divers moments de la planification et de l'étude. C'est la conclusion du CF. L'Office fédéral des constructions et de la logistique a par exemple jugé très élevés les frais d'infrastructure présentés dans la demande de subvention de la POM. Le CF déplore qu'aucun service chapeautant le tout n'ait pu porter un regard critique sur le projet dans une optique cantonale.

- ⇒ Dans sa prise de position du 1^{er} septembre 2016 à l'intention du CF, l'OIC indiquait qu'il défendait les intérêts du canton, raison pour laquelle il ne servait à rien de faire appel à un contrôleur des finances indépendant pour les projets de cette taille. L'OIC a également signalé que le canton confiait déjà le controlling des grands projets d'importance politique et stratégique, comme le Campus Biel-Bienne, à des contrôleurs de projet externes.¹¹

⁹ Le Conseil-exécutif estime que le rapport sur l'AGC est transparent sur le calcul des coûts complets et les difficultés causées par les tarifs relativement élevés (résultat des frais d'infrastructure élevés). La commission compétente comme le Grand Conseil en ont d'ailleurs discuté. Ces deux organes ont ainsi parlé ouvertement du risque de concurrence défavorable, et ce risque a été pris en compte dans la décision. A posteriori, le Conseil-exécutif admet cependant que les calculs de rentabilité ne tenaient pas suffisamment compte des répercussions d'une sous-occupation et du fait que les frais d'infrastructure devaient être effectivement supportables pour l'institution. La Convention intercantonale relative aux institutions sociales (CIIS) permet certes de facturer les éventuels déficits des foyers aux autorités de placement en proportion des jours de placement sollicités durant la période en question. Le décompte des déficits restants prévu par la CIIS ne convient cependant pas lorsqu'une fréquentation anormalement basse est à l'origine de déficits importants. En effet, avec ce système les autorités qui placent encore leurs jeunes dans le foyer doivent aussi payer les frais non-couverts en raison d'une sous-occupation évidente.

¹⁰ Le Conseil-exécutif estime que l'offre du Foyer d'éducation de Prêles n'a jamais été pensée exclusivement pour le canton de Berne. Un établissement réservé aux jeunes du canton de Berne n'aurait a priori pas été rentable. Les placements de jeunes Bernois et Bernoises ayant connu une baisse marquée, les besoins du canton pour cette offre avaient tellement diminué ces dernières années qu'en exploitant cette institution, le canton s'exposait à des risques supplémentaires considérables. C'est pourquoi le Conseil-exécutif reconnaît qu'à l'avenir, au moment de l'évaluation, il faudra être encore plus attentif aux risques suscités par les projets présentant un avantage limité pour le canton.

¹¹ Selon le Conseil-exécutif, l'étude de projet était conforme aux processus et aux directives en vigueur à l'époque, il y a plus de dix ans. Depuis, les exigences relatives au controlling technique et financier des projets de construction à la TTE ont été durcies et les outils disponibles mis au goût du jour. Concrètement, la TTE n'a cessé de développer et de surveiller ses processus de contrôle et son reporting. Ainsi, de nos jours, les projets de grande envergure sont suivis et surveillés par des contrôleurs indépendants, explicitement chargés du contrôle financier. Dans ces conditions, la demande du Contrôle des finances est déjà satisfaite. En 2015, les processus de l'OIC prévoyaient que les utilisateurs et utilisatrices, l'OIC et les contrôleurs comparent chaque phase du projet et la

Adjudication des travaux d'étude : Lorsque le marché a été adjugé au bureau d'ingénieurs, il était question d'un projet de l'ordre de six à huit millions de francs. Quand on a commencé à comprendre que le projet coûterait beaucoup plus cher, les travaux d'étude n'ont pas été remis au concours. Vu les erreurs commises durant l'étude et la réalisation, le CF considère qu'il n'aurait pas fallu confier ce projet à un bureau d'étude sans expérience particulière de la construction de tels établissements. Pour le CF, il est clair que c'est le maître d'ouvrage, en l'occurrence l'OIC, qui répond de l'exécution du projet dans les règles de l'art et donc du choix du bureau d'étude.

- ⇒ Dans sa prise de position du 25 juin 2015 à l'intention du CF, l'OIC a écrit qu'il veillait déjà à ce que les critères d'aptitude et d'adjudication fassent précisément référence à la tâche mise au concours. A l'avenir, si le projet connaît des changements, l'OIC réévaluera le mandat et le cas échéant lancera un nouvel appel d'offres. Enfin, l'OIC signale qu'il n'existe que très peu de normes portant sur la réalisation et la stabilité des différents éléments de construction des bâtiments destinés à accueillir des jeunes.¹²

Ambitions revues à la baisse : A cause d'erreurs de planification mais aussi de nouvelles normes et charges qui ont provoqué des surcoûts de plusieurs millions de francs, l'OIC a risqué un dépassement de crédit au tout début de la phase de construction. C'est la raison pour laquelle il a renoncé à quelques éléments du projet qui figuraient dans le rapport de crédit, comme par exemple le ravalement de plusieurs façades. Mais pour le CF, dans la plupart des cas cela revenait simplement à repousser des travaux de rénovation qu'il faudra réaliser tôt ou tard. Il trouve en outre que financer une installation artistique, dont on avait oublié de faire figurer le coût dans le rapport de crédit, avec les 100 000 francs prévus en réserve est également contraire au principe de l'emploi efficace et économe des ressources. On ne s'étonnera donc pas que trois ans après la fin des travaux de rénovation, la toiture du bâtiment principal ait dû être refaite pour un montant de 850 000 francs.

- ⇒ Dans sa prise de position du 25 juin 2015 à l'intention du CF, l'OIC a indiqué à ce sujet qu'il ne réaliserait plus de modifications de commandes sans l'approbation de l'organe compétent.¹³

documentation y relative avec le mandat. Si tout est conforme au mandat, l'étape est validée par le client ou la cliente. Les divergences doivent être corrigées avant la validation. A la clôture d'une phase, les risques sont évalués et un plan de mesures est élaboré.

¹² Le Conseil-exécutif signale que les dispositions internes à l'OIC pour l'adjudication de mandats à des bureaux d'étude ont elles aussi évolué. L'OIC veille désormais à la définition de critères d'aptitude et d'adjudication précis en rapport avec le mandat. En cas de changements substantiels, le mandat est réévalué et éventuellement remis au concours. La demande du Contrôle des finances est donc satisfaite.

¹³ Selon le Conseil-exécutif, les dispositions internes à l'OIC ont changé depuis le lancement du projet de construction de Prêles, il y a dix ans. Le manuel du projet et les directives de l'OIC dictent la conduite à adopter en cas de changements dans le mandat et le projet. Les modifications apportées au mandat sont soumises à l'organe financier compétent. La demande du Contrôle des finances est donc satisfaite.

4 Conclusions et recommandations

La CGes estime que si le Foyer d'éducation de Prêles a dû fermer trois ans seulement après sa rénovation pour un montant de près de 40 millions de francs, c'est parce que l'OPEL et l'OIC, les deux offices concernés, ont commis de graves erreurs. Des facteurs extérieurs sont venus aggraver la situation. La CGes ne comprend pas pourquoi un projet d'une telle ampleur et d'une telle complexité n'a pas été étudié plus minutieusement et scrupuleusement. D'autant plus que d'après la CGes, plusieurs facteurs qui ont finalement conduit à la fermeture du foyer étaient déjà connus avant la réalisation :

- Vu la hausse massive du coût total du projet, il était évident qu'il ne serait pas possible de répercuter la totalité des loyers sur les autorités de placement des cantons. Les critiques de l'Office fédéral des constructions et de la logistique à propos du montant des frais d'infrastructure ont toutefois été ignorées.
- La direction du Foyer d'éducation de Prêles s'est battue en permanence pendant des années pour trouver suffisamment de personnel qualifié bilingue prêt à travailler à Prêles. Si la fréquentation n'a pas augmenté après les travaux, c'est aussi parce que, faute de personnel, certaines offres n'ont pas pu être proposées.¹⁴ L'insatisfaction latente du personnel a encore aggravé la situation.

La CGes tient absolument à ce que les Directions tirent des leçons de cette affaire pour de futurs projets de construction. Pas seulement les Directions concernées, à savoir la POM, à laquelle étaient destinés les bâtiments, et la TTE en sa qualité de maître d'ouvrage, mais toutes les Directions qui seront amenées à réaliser de gros projets de construction. Lorsqu'il examine les affaires de crédit, le Grand Conseil, dont la responsabilité est engagée, doit par ailleurs être encore plus attentif à la nécessité du projet et à l'opportunité de l'équipement. Le Grand Conseil ne peut toutefois remplir cette mission que si les Directions lui fournissent des informations complètes et transparentes.¹⁵

En rédigeant le présent rapport et en le présentant au Grand Conseil, la CGes entend exercer la pression nécessaire pour que les Directions reconnaissent la gravité de la situation, tirent les leçons de cette affaire et procèdent effectivement aux changements annoncés. Avec ce rapport, la CGes espère aussi que les Directions concernées feront leur examen de conscience et en tireront les conséquences qui s'imposent.¹⁶

¹⁴ Cf. réponse du Conseil-exécutif à l'interpellation 108-2012 Amstutz (Les Verts, Corgémont) : Dysfonctionnement institutionnel au foyer d'éducation de Prêles : « les 15 personnes supplémentaires requises pour le secteur de l'éducation n'ayant pas encore pu être engagées, trois sections devront en effet rester inoccupées pour l'instant. »

¹⁵ Le Conseil-exécutif regrette qu'il faille fermer le Foyer d'éducation de Prêles et que l'argent investi soit par conséquent perdu. « En 2007, le Conseil-exécutif avait reconnu qu'il fallait de toute urgence rénover le foyer et croyait, avec les spécialistes de l'administration, à une reconversion judicieuse du complexe et au maintien des emplois associés, importants pour la région. L'affaire avait été préparée conformément à la procédure usuelle à l'époque. Les risques associés au projet ayant été jugés mesurés en 2007, la seule alternative – à savoir la fermeture du foyer – n'avait pas été retenue, et ce pour des raisons de politique régionale. Selon le Conseil-exécutif, seule une analyse a posteriori et la connaissance du recul de la demande de ces dernières années permettent de qualifier les risques associés au projet de démesurés. Pour le Conseil-exécutif cependant, ces erreurs sont incontestablement une source d'enseignement pour les prochains projets de construction. Le traitement de telles affaires peut être amélioré. Durant la phase de projet, le canton accorde désormais une bien plus grande importance à l'analyse des besoins et à l'organisation. » (trad.)

¹⁶ Etant donné que ces événements sont relativement anciens et que la plupart des responsables de l'époque ne travaillent plus pour le canton, le Conseil-exécutif estime peu utile de creuser encore la question de la responsabilité. Les documents qui retracent la genèse de la décision prise en 2007 et qui existent encore ont été mis à la disposition du Contrôle des finances et des commissions de surveillance. L'analyse des événements à laquelle se sont livrées après coup la POM et la TTE ainsi que les examens spéciaux du Contrôle des finances n'ont révélé aucune infraction pénale ni aucun tromperie des responsables de l'époque. « A posteriori, on peut certes reprocher aux acteurs d'avoir commis des erreurs en amont de cette affaire. Au vu des résultats des examens effectués, le Conseil-exécutif estime cependant qu'on ne peut leur reprocher d'avoir agi intentionnellement ou par négligence à l'encontre des intérêts du canton. » (trad.)

La CGes exprime ses attentes dans les quatre recommandations suivantes :¹⁷

Recommandation 1

Calcul des coûts complets : La CGes demande au Conseil-exécutif de s'assurer rapidement que les frais d'infrastructure de tous les immeubles cantonaux sont calculés selon la méthode des coûts complets, afin, par exemple, que les émoluments et les tarifs puissent être aménagés en conséquence. Cette recommandation doit être mise en œuvre en priorité là où le canton réalise des projets de construction ou offre des prestations conjointement à d'autres cantons ou pour le compte d'autres cantons et peut leur facturer les coûts. La CGes demande par ailleurs au Conseil-exécutif d'adapter les bases légales de manière à garantir cela à l'avenir.

Recommandation 2

Etude de besoin : La CGes demande au Conseil-exécutif de procéder à une étude approfondie et circonstanciée du besoin pour un projet de construction et d'en rendre compte au Grand Conseil de manière transparente.

- L'étude de besoin doit se baser sur des données parlantes.
- L'efficacité de l'emploi des ressources doit être examiné correctement comme prescrit par la législation (art. 3, al. 5, lit. b LFP) et donner lieu à la production d'un rapport transparent.
- Les projets doivent être évalués sous un point de vue plus global, plus cantonal. Les requêtes des Directions bénéficiaires doivent être compatibles avec les stratégies supérieures (programme de législature, stratégies spécifiques à un domaine) et avec la stratégie immobilière du canton.
- Un service indépendant doit analyser les atouts et les risques inhérents aux projets complexes comportant des risques financiers. L'idée est de soumettre le besoin pour un projet de construction annoncé par une Direction au regard critique d'experts et d'expertes indépendants, extérieurs à l'administration, avant même l'étude détaillée du projet. Cet examen est le gage d'une conception globale, indépendante des intérêts de la Direction à l'origine de la demande, mais aussi de celle en charge de la réalisation du projet.
- Il faut s'assurer que les tâches menées en collaboration avec plusieurs cantons s'inscrivent dans une planification intercantonale des besoins et que les projets sont coordonnés.
- Dans les domaines pour lesquels la demande pourrait être soumise à de fortes variations, il faut intégrer à la planification et à l'exécution des dispositions permettant de réagir avec flexibilité à ces variations.

¹⁷ Le Conseil-exécutif souligne qu'il comprend les recommandations de la CGes et qu'il les mettra en œuvre comme il se doit. Vu les nouveaux processus de l'OIC, les recommandations 2 et 4 sont toutefois déjà mises en œuvre. Avec l'instauration du compte immobilier au 1^{er} janvier 2018, les frais d'infrastructure des immeubles cantonaux seront en grande partie calculés selon la méthode des coûts complets comme le demande la recommandation 1. Conformément à la recommandation 3, dans le cas des projets ne servant que marginalement les besoins du canton, les risques associés à une fluctuation de la demande seront mieux appréciés et représentés.

Recommandation 3

Minimisation des risques : La CGes demande au Conseil-exécutif d'étudier très minutieusement les risques liés aux investissements, aux déficits d'exploitation et à la rentabilité dans le cas de projets ne servant que marginalement les besoins du canton.

Recommandation 4

Etudes de projets : La CGes demande au Conseil-exécutif de ne se lancer dans des études de projets qu'une fois qu'il dispose de stratégies d'exploitation abouties. L'OIC accordera plus d'importance aux critères d'aptitude et d'adjudication dans les appels d'offres concernant les prestations de mandataire de constructions spéciales.

Lorsqu'elle examinera la réalisation d'affaires de crédit, la CGes accordera désormais une importance particulière à la mise en œuvre des recommandations formulées dans le présent rapport.

5 Proposition

La Commission de gestion propose au Grand Conseil de prendre connaissance du présent rapport.

Berne, le 27 octobre 2016

Au nom de la Commission de gestion :

Le président : P. Siegenthaler

Le secrétaire : M. Ehrler