

RAPPORT 2021-DIAF-34
du Conseil d'Etat au Grand Conseil
sur le rapport de la Commission d'enquête parlementaire
« Pisciculture d'Estavayer-le-Lac »

21 septembre 2021

Le rapport que nous avons l'honneur de vous soumettre comprend les points suivants :

1	Introduction	1
2	Détermination du Conseil d'Etat sur les conclusions et recommandations du rapport	2
2.1	<i>Organisation des projets</i>	2
2.1.1	Identification correcte et précise des projets importants ou stratégiques	2
2.1.2	Collaboration entre la Direction constructrice et la Direction bénéficiaire	3
2.1.3	Evaluation sérieuse des montants en jeu et transparence	4
2.1.4	Définition précise des projets, traçabilité des décisions et modifications	4
2.2	<i>Responsabilités et sanctions</i>	5
2.3	<i>Remise en état de la pisciculture</i>	5
3	Conclusion	6

1 Introduction

La Commission d'enquête parlementaire « Pisciculture d'Estavayer-le-Lac » (CEP) a transmis au Conseil d'Etat son rapport le 8 septembre 2021, lui indiquant qu'elle entendait le transmettre au Bureau du Grand Conseil le 22 septembre 2021. Conformément à l'art. 186 al. 2 de la loi du 6 septembre 2006 sur le Grand Conseil (LGC ; RSF 121.1), le Conseil d'Etat a le droit de s'exprimer sur les conclusions de l'enquête devant la commission parlementaire et dans un rapport au Grand Conseil. Après un examen sommaire du rapport reçu le 8 septembre, le Conseil d'Etat a estimé nécessaire de transmettre au Bureau du Grand Conseil la présente détermination également le 22 septembre 2021 afin que les membres du Parlement puissent prendre connaissance sans délai de la position du Conseil d'Etat sur le rapport de la CEP.

Après examen du rapport, le Conseil d'Etat constate le travail réalisé par la CEP depuis son institution en mai 2020. Il souligne toutefois que les conclusions du rapport d'enquête n'apportent pas d'élément fondamentalement nouveau par rapport à ceux déjà constatés dans les différentes communications du Conseil d'Etat, que ce soit sa réponse du 16 décembre 2019 à la question 2019-CE-205 « Pisciculture d'Estavayer-le-Lac, réouverture et responsabilité » ou sa détermination du 3 février 2020 sur l'institution d'une commission d'enquête parlementaire (2020-GC-8). Le Conseil d'Etat relève en particulier que les investigations de la CEP n'ont pas permis de constater des infractions à des normes, lois ou directives internes. Ainsi, les conclusions de la CEP rejoignent largement celles des enquêtes techniques et administratives transmises au Parlement par le Conseil d'Etat en 2018, et qui dressaient les constats suivants :

- > Bâtiment et installations qui n'ont pas été exécutés comme prévu dans le projet initial

- > Problèmes dans la gestion et l'organisation du projet, qui ont mené à de mauvais choix dans la construction (manque de contrôles, manque de documentation sur les prises de décision, changement de responsables au cours des travaux, mise en service précipitée)
- > Manquements et négligences, mais aucune erreur grave ou infraction à des normes ou directives internes n'a été constatée

Le Conseil d'Etat remarque également que l'évaluation des coûts de remise en état de la pisciculture est sensiblement la même que celle déjà annoncée il y a deux ans, d'autant plus après les correctifs nécessaires à la comparaison (voir ci-dessous 2.3). De même, les recommandations de la CEP en matière d'organisation des projets recourent largement les mesures prises et en cours d'implémentation dans les unités concernées (voir ci-dessous 2.1).

Etant donné le court délai qui lui est imparti pour élaborer sa détermination, le Conseil d'Etat ne se prononce que sur les recommandations et conclusions de la CEP et ne prend position sur les autres éléments du rapport que lorsqu'ils permettent d'éclairer la position du gouvernement sur les conclusions du rapport de la commission.

2 Détermination du Conseil d'Etat sur les conclusions et recommandations du rapport

2.1 Organisation des projets

Dans son rapport, la CEP met en évidence une série de problématiques relatives au Service des bâtiments (SBat) et à la gestion des projets de construction largement identifiées et connues du Conseil d'Etat. Celui-ci a d'ailleurs chargé la DAEC, dès 2017, de mettre en œuvre un profond processus de réorganisation qui est en passe de pouvoir être clôturé et dont l'implémentation a déjà débuté et se poursuivra encore pendant plusieurs mois.

A la lumière du rapport de la CEP, le Conseil d'Etat constate que la grande majorité des problématiques identifiées fait écho à des améliorations qui sont pour la plupart prêtes à être mises en œuvre, si ce n'est déjà le cas. Certaines réformes identifiées et nécessaires ne pourront cependant être appliquées à court terme, dans le sens où elles nécessitent, soit des ressources supplémentaires indisponibles pour l'heure, soit que le niveau de réalisation de certains changements structurels importants dans le fonctionnement du service doivent être implémentés avant de pouvoir descendre dans un degré de détail plus fin.

Le Conseil d'Etat tient néanmoins à préciser certains éléments déterminants tirés du rapport sur lequel il prend position.

2.1.1 Identification correcte et précise des projets importants ou stratégiques

Le choix de la structure d'organisation d'un projet est déterminé à l'heure actuelle par le Règlement concernant les commissions de bâtisse de l'Etat (RSF 122.92.12). Celui-ci stipule que la constitution d'une commission de bâtisse est décidée de cas en cas par le Conseil d'Etat (art. 2, al. 1) mais qu'en principe, la constitution de la commission est obligatoire pour les projets dont le devis dépasse 1 million de francs (art. 2, al. 2).

Il existe en outre un schéma directeur des investissements de plus de 5 millions de francs, datant d'une vingtaine d'années. Ce schéma n'a qu'une valeur informative dans la mesure où il n'a jamais fait l'objet d'une validation formelle mais est utilisé consensuellement en tant que fil rouge pour les

études et la réalisation des projets immobiliers de plus de 5 millions de francs. Il répartit les différentes tâches des intervenants durant les études préliminaires, les études et la réalisation d'un projet.

Le fait que le seuil de 5 millions conditionnant l'application de ce schéma diffère de celui prévu dans le règlement sur les commissions de bâtisse de l'Etat (1 millions de francs) et de celui indiqué dans l'Ordonnance relative à l'examen préalable de la justification des besoins de projets immobiliers et de locations importants (3 millions de francs) [RSF 122.28.32], génère une incohérence du système au niveau financier avec des conséquences substantielles sur la répartition des responsabilités entre la DAEC et la Direction bénéficiaire.

L'exemple de la pisciculture montre, par ailleurs, que l'évaluation d'un projet au seul prisme financier ne permet pas d'appréhender les projets de construction dans toutes leurs spécificités.

Dans le cadre de sa réorganisation, le SBat a repris toutes ces incohérences et formulé une nouvelle et unique Ordonnance sur les projets immobiliers importants de l'Etat et sur la Commission d'examen des projets immobiliers de l'Etat (OPIC).

Cette nouvelle ordonnance amenée à entrer en vigueur au 1er janvier 2022 définira d'une part un seuil financier unique pour les projets importants. Elle fera entrer, d'autre part, dans cette base légale formelle, la notion de projet stratégique, à l'aune de laquelle le projet de la pisciculture aurait dû être identifié.

En résumé, dorénavant, le Conseil d'Etat sera doté d'une base légale lui permettant :

- D'arrêter un seuil financier unique à partir duquel un projet immobilier de l'Etat sera considéré comme important et entraînera l'intervention des différentes instances mises en place par le nouveau mécanisme : la notion de « projet immobilier important » correspondra désormais au montant de 4.5 millions de francs ;
- D'introduire la notion de « projet stratégique » qui permettra de mettre en place une gouvernance solide pour les projets estimés en-dessous du seuil de 4.5 millions mais dont la réalisation influence de manière unique et déterminante une activité de l'Etat ou qui répondent à des enjeux politiques essentiels.

2.1.2 Collaboration entre la Direction constructrice et la Direction bénéficiaire

Force est de constater que face à des projets (très) techniques, ni le SBat ne dispose des compétences spécifiques à appréhender le futur usage des bâtiments qu'il est chargé de construire, ni la Direction bénéficiaire ne dispose des compétences en matière de construction lui permettant de monter un projet de manière complète et sérieuse.

Pourtant, comme le montre en effet l'exemple de la pisciculture, seule une collaboration étroite et solidaire entre la Direction constructrice et la Direction bénéficiaire aurait permis de porter de manière conséquente le projet.

Or, si la CEP considère qu'il n'apparaît pas judicieux d'impliquer plusieurs Directions dans la réalisation d'un ouvrage (Recommandation 4.1) et estime que la réalisation des projets de construction de l'Etat doit être placée dans la compétence exclusive de la DAEC, le Conseil d'Etat est d'avis que les deux Directions doivent porter ensemble les projets, de la phase préliminaire à la mise en exploitation.

Il s'agit d'éviter à tout prix, comme le mentionne l'ancien Conseiller d'Etat Pascal Cominboeuf, de "saucissonner les projets entre les phases d'études et de réalisation". Il est en effet "indispensable que la DAEC puisse être intégrée dans le projet dès les prémises et ne plus se contenter de devoir construire des projets potentiellement déficients avec des moyens insuffisants".

Dans le cadre de sa réorganisation, le SBat a retravaillé le processus de collaboration entre Direction constructrice et Direction bénéficiaire dans le projet d'Ordonnance sur les projets immobiliers importants de l'Etat et sur la Commission d'examen des projets immobiliers de l'Etat (OPIC). Dorénavant, la DAEC et la Direction bénéficiaire sont intégrées au même niveau de responsabilité tout au long du projet, de l'étude à sa réalisation.

Outre le fait de clarifier le chemin d'un grand projet immobilier ou stratégique de l'Etat depuis l'analyse des besoins jusqu'à la livraison de l'ouvrage, la nouvelle organisation permettra de conserver tout au long du projet le savoir et la responsabilisation des différents intervenants et intervenantes. Elle donnera également au niveau stratégique, politique et au niveau technique des places distinctes mais complémentaires et sera en cohérence avec les phases SIA.

2.1.3 Evaluation sérieuse des montants en jeu et transparence

Le découpage des projets entre une phase d'études portée par la Direction bénéficiaire et une phase de réalisation portée par la DAEC comporte un autre désavantage majeur pointé par la CEP dans son rapport. Dans le cas de la pisciculture, il a été constaté qu'après retour des soumissions, le devis général avait augmenté de 520 000 francs. La CEP a documenté dans son rapport les éléments qui ont conduit à ce que le projet soit remanié compte tenu du financement insuffisant.

La CEP déplore que le manque de précision du chiffrage des projets soit une problématique récurrente et attend du Conseil d'Etat qu'il amène des solutions.

Le projet d'ordonnance sur les projets immobiliers importants de l'Etat et sur la Commission d'examen des projets immobiliers de l'Etat (OPIC) prévoit que le montant du crédit d'études porte sur l'ensemble des études de projet et ce jusqu'au retour des deux-tiers des soumissions soit de la phase SIA 22 à 41 afin d'avoir un chiffrage plus précis, avec un permis de construire déjà octroyé (SIA 33). Ainsi, le crédit d'engagement demandé en fin de phase SIA 41 sera plus précis, puisque notamment déjà adapté aux éventuelles exigences des procédures de mise à l'enquête.

Dans les habitudes ayant prévalu ces dernières années, les coûts des projets ont systématiquement été sous-évalués par rapport à l'avancement de leur développement : les crédits d'engagement en vue d'investissements étaient demandés très tôt, soit au stade de fin d'étude de faisabilité ou sur la base du résultat du concours d'architecture (SIA 21 ou 22), stade auquel les marges d'estimation peuvent normalement aller jusqu'à 25% (valeur SIA). Ceci est particulièrement valable dans le cas d'un projet à technicité élevée où les CFC concernés (2, CVSE et 3, équipements d'exploitation) sont prépondérants et doivent faire l'objet d'études de projets très détaillées, intervenant après la demande de crédit d'investissement décrite plus haut.

2.1.4 Définition précise des projets, traçabilité des décisions et modifications

Le rapport fait également état de la difficulté à tracer les décisions qui ont amené à des changements substantiels du projet. De manière générale, la modification de projets en cours, que ce soit pour des raisons budgétaires ou pour des adaptations aux besoins des utilisateurs (nouveaux ou non identifiés

en phase d'étude) ou pour toute autre raison, comporte un risque important pour un projet de construction, d'autant plus pour un projet dont les spécificités techniques sont déterminantes.

Par la mise en vigueur de la nouvelle ordonnance, le Conseil d'Etat poursuit également l'objectif d'améliorer la traçabilité des demandes des utilisateurs en les intégrant dans le cahier des charges du projet lequel, s'il évolue au long du projet, sera déterminant à deux stades au moins :

- en premier lieu sous la forme du cahier des charges préliminaire établi en fin de phase SIA 21, et dans lequel les besoins des utilisateurs sont consignés avant la phase de concours d'architecture ou d'appel d'offre des entreprises,
- et en second lieu sous la forme du cahier de charge de référence qui confirme le projet d'ouvrage et sert de base à la mise à l'enquête du projet.

Ces deux livrables font partie des documents centraux du projet et lient la Direction bénéficiaire et la Direction constructrice.

2.2 Responsabilités et sanctions

Comme relevé en introduction, le Conseil d'Etat constate que le rapport de la CEP confirme sur les points essentiels l'analyse gouvernementale sur les difficultés rencontrées dans ce projet réalisée en 2019, soit des responsabilités diverses et confuses. Dans ces conditions, aucun élément nouveau ne justifie d'ouvrir une procédure pénale ou civile à l'égard des personnes entendues dans le cadre des investigations de la CEP. Comme il y eu l'occasion de le constater à plusieurs reprises, si l'échec de ce projet est bien dû à des manquements et des négligences, aucune erreur grave ou infractions n'a été constatée.

S'agissant des responsabilités politiques, le Conseil d'Etat prend acte des conclusions de la CEP. Il rappelle toutefois qu'en l'absence d'une commission de bâtisse, la gestion du projet a été confiée aux seuls services concernés. Comme indiqué plus haut, la (non-)décision initiale de ne pas instituer de commission de bâtisse apparaît inopportune, et les raisons qui ont amené à cette situation ont été identifiées et corrigées dans le cadre de l'élaboration de l'OPIC.

2.3 Remise en état de la pisciculture

Dans ses conclusions (chapitre 3.3) la CEP estime, sans analyse approfondie, que le canton de Fribourg doit disposer d'une pisciculture cantonale. Le Conseil d'Etat remarque notamment que la CEP relève certaines incohérences entre les arguments avancés à l'époque pour justifier le projet de pisciculture et la réalité constatée, sans pour autant analyser les raisons de ces incohérences, et notamment les nouvelles connaissances scientifiques sur le sujet. Les éléments avancés par la CEP concernant notamment la nécessité à long terme de l'alevinage ou la préservation d'un savoir-faire propre au canton de Fribourg nécessitent des approfondissements, dont certains sont déjà en cours, avant de statuer sur l'opportunité d'une remise en état de la pisciculture. Le Conseil d'Etat répondra donc à cette question dans le cadre de sa réponse à la motion populaire sur le sujet, sur la base du rapport de la CEP, des débats parlementaires, des expériences faites dans la collaboration intercantonale avec la pisciculture de Colombier et des connaissances actuelles en matière de repeuplement.

Concernant les montants nécessaires à la remise en état, on peut constater les points suivants :

- À la suite d'une analyse des coûts nécessaire à la remise en état de la pisciculture d'Estavayer-le-Lac, le Conseil d'Etat, au vu des graves dysfonctionnements constatés, avait annoncé un montant de 1,526 million en 2019.
- Après analyse des besoins et vérification des prix, l'expert mandaté par la CEP estime que la somme nécessaire pour une remise en fonction de la pisciculture s'élève à 1,405 million de francs.

Cette estimation plus basse de 8% par rapport à l'estimation du Conseil d'Etat reste très proche et le Conseil d'Etat prend note que l'estimation de la CEP valide l'ordre de grandeur de l'investissement jugé nécessaire.

En plus des coûts de 1.526 million, un montant supplémentaire de 281 863 francs avait été annoncé par le Conseil d'Etat pour alimenter la pisciculture en eau directement depuis la station de pompage de la commune d'Estavayer-le-Lac. Une solution a pu être trouvée dans l'intervalle avec Groupe E Celsius SA dans le cadre des travaux d'alimentation en eau du HIB/EMS. Ces travaux ont été réalisés pour un montant de 64 210.75 francs. Une partie des travaux étant déjà nécessaires pour le projet du HIB/EMS, la différence de prix s'explique principalement par la synergie entre les deux projets. Néanmoins divers raccords et installations sont encore à prévoir à l'intérieur de la pisciculture en lien avec cette nouvelle introduction d'eau, montants qui ne sont pas chiffrés à ce jour. Le montant de 64 210.75 francs a été pris sur le budget d'investissement restant. Le solde du crédit de construction s'élève aujourd'hui à 95 175.75 francs.

Dans son analyse des besoins, la CEP part du principe que le solde de crédit de construction (159 386 francs et non 170 000 francs comme annoncé dans le rapport de la CEP) peut être retranché du coût de la remise en état. Le Conseil d'Etat ne partage pas cet avis. Il conviendra, dans l'analyse des coûts de remise en état qui sera faite dans le cadre de la réponse à la motion populaire, de faire la part entre les coûts effectifs de remise en état et leur financement, qui sont deux choses bien distinctes. La participation financière de 167 000 francs d'une entreprise est acquise. Il sied toutefois de relever que le paiement de ce montant n'est pas conditionné à une remise en état.

3 Conclusion

Le Conseil d'Etat constate que les conclusions de la CEP confirment pour l'essentiel l'analyse qu'il a lui-même menée dès le constat des dysfonctionnements de la pisciculture. Les lacunes en matière d'organisation ont été et/ou sont en passe d'être résolues, en particulier dans le cadre de l'élaboration et de la mise en œuvre de l'OPIC. S'agissant de la remise en état de la pisciculture, des analyses complémentaires sont nécessaires, le mandat et les travaux de la CEP n'ayant porté que sur la question des coûts, en confirmant d'ailleurs largement ceux annoncés par le Conseil d'Etat en 2019. Cette question sera donc traitée dans le cadre de la réponse à la motion populaire sur le sujet.