

EXPOSE DES MOTIFS ET PROJET DE DECRET

accordant au Conseil d'Etat un crédit d'étude de CHF 1'330'000.- pour financer les études des travaux de conservation et restauration de l'amphithéâtre romain d'Avenches

TABLE DES MATIERES

1. Présentation du projet.....	3
1.1 Etude de variantes.....	3
1.2 Calendrier.....	4
1.3 Coût.....	5
2. Mode de conduite du projet.....	6
3. Conséquences du projet de décret.....	7
3.1 Conséquences sur le budget d'investissement.....	7
3.2 Amortissement annuel.....	7
3.3 Charges d'intérêt.....	7
3.4 Conséquences sur l'effectif du personnel.....	7
3.5 Autres conséquences sur le budget de fonctionnement.....	7
3.6 Conséquences sur les communes.....	7
3.7 Conséquences sur l'environnement, le développement durable et la consommation d'énergie.....	8
3.8 Programme de législature 2017-2022 du Conseil d'Etat.....	8
3.9 Loi sur les subventions (application, conformité) et conséquences fiscales TVA.....	8
3.10 Conformité de l'application de l'article 163 Cst-VD.....	8
3.10.1 Principe de la dépense.....	8
3.10.2 Quotité de la dépense.....	8
3.10.3 Moment de la dépense.....	9
3.10.4 Conclusion.....	9
3.11 Découpage territorial (conformité à DecTer).....	9
3.12 Incidences informatiques.....	9
3.13 RPT (conformité, mise en œuvre, autres incidences).....	9
3.14 Simplifications administratives.....	9
3.15 Protection des données.....	9
3.16 Récapitulation des conséquences du projet sur le budget de fonctionnement.....	9
4. Conclusion.....	10

1. PRESENTATION DU PROJET

L'amphithéâtre romain d'Avenches est un monument historique dont l'ensemble est classé en note 1 depuis 1900. D'importance nationale et propriété de l'Etat de Vaud, il est protégé par la Loi sur la protection des monuments, de la nature et des sites (LPNMS). Les principes pour la conservation du patrimoine culturel bâti en Suisse doivent ainsi être appliqués, les aspects plus techniques devant être traités selon la charte du Conseil international des monuments et des sites (ICOMOS). Sa conservation et son entretien incombent à l'Etat, par la Direction générale des immeubles et du patrimoine (DGIP).

La taille du monument, sa situation particulière de ruine à l'air libre et l'état de conservation de ses matériaux constitutifs impliquent un entretien régulier, faute de quoi les dégradations deviennent exponentielles, les matériaux se désagrègent très rapidement, entraînant soulèvement, fissuration, décollement puis chute de parements. Ces dernières années, seuls des travaux ponctuels et urgents, principalement de maçonnerie, ont été réalisés.

Le vieillissement normal du monument et son utilisation durant la saison estivale par différentes manifestations d'importance (Avenches Opéra jusqu'en 2019, Avenches Tattoo et Rock Oz'Arènes) expliquent pour l'essentiel la dégradation de l'édifice. Des mesures particulières ont dû être imposées aux manifestations pour éviter des effondrements et des dégâts plus importants. Après une chute de pierre, l'espace sous la tour du Musée a dû être interdit d'accès en 2017 et 2018 pour des raisons de sécurité. Une ouverture sous conditions a alors été accordée aux manifestations. En 2019 le Canton a sécurisé la structure à ses frais pour éviter que des personnes, spectateurs des manifestations ou visiteurs du monument, ne soient mises en danger.

L'évolution des dégradations du monument a atteint un point crucial et des travaux de conservation-restauration d'envergure sont devenus indispensables. Ces travaux concernent principalement le portail et les voûtes sous la tour ainsi que le secteur des gradins de l'amphithéâtre et le mur du podium. Il s'agira notamment de consolider certaines parties de l'ouvrage, de remplacer les éléments dégradés, de refaire les joints et d'effectuer divers travaux de maçonnerie. Le musée romain se situant dans la tour médiévale, il ne devrait pas être impacté par les travaux envisagés. Des réflexions sur l'avenir de la tour seront conduites dans le cadre du projet, en cours, de nouveau musée romain d'Avenches.

De plus, des réflexions seront menées en vue d'équiper le monument d'infrastructures facilitant la tenue d'événements culturels. Le Conseil d'Etat souhaite qu'une fois restauré, l'amphithéâtre vive non seulement par sa richesse intrinsèque, mais aussi par les manifestations artistiques qui s'y déploieront.



1.1 Etude de variantes

Plusieurs stratégies de restauration sont envisageables. La Direction générale des immeubles et du patrimoine (DGIP) et le Service des affaires culturelles (SERAC) ont donc étudié plusieurs scénarios qui nécessitent une pesée d'intérêts selon les contraintes suivantes :

- Les travaux de conservation seraient à effectuer entre mi-avril et mi-octobre, mais principalement en été. L'utilisation de mortiers durant les périodes de gel ne serait possible qu'en protégeant et chauffant les zones en travaux.
- Le maintien des manifestations et l'accessibilité au public devraient être assurés le plus possible.
- La réalisation des travaux en même temps que les manifestations imposerait de nombreux montages et démontages d'infrastructures telles que les installations de chantier, les échafaudages, les couverts de protection. Les coûts seraient d'autant plus importants.
- La mise sur pied (montage, démontage, etc.) d'une manifestation durant le chantier nécessiterait une interruption estivale de celui-ci (période favorable pour les travaux) de 14 semaines/an.

- Les imprévus spécifiques au type de maçonneries et à leur état de conservation sont nombreux. Ils devraient pouvoir être intégrés de manière flexible dans le calendrier des travaux en tenant compte des éventuels avis d'experts.

Scénario	Fermeture du monument	Période des travaux	Durée du chantier
Scénario 1	Monument fermé durant toute la période des travaux.	Travaux saisonniers	10-11 saisons
Scénario 2	Monument fermé 1 an sur 2.	Travaux saisonniers, 1 an sur 2	20-21 saisons
Scénario 3	Monument fermé durant toute la période des travaux.	Travaux toute l'année	6.5 ans
Scénario 4	Monument fermé durant 4 ans puis 3 ans de travaux en commun avec les manifestations. <i>(Idem scénario 3, mais en organisant les étapes de travail de manière à réaliser la plupart des travaux importants et/ou situés dans l'enceinte du monument durant les 4 premières années. La suite des travaux se concentre sur la périphérie et la place du Rafour, et se déroule conjointement aux festivals qui adaptent leur infrastructure en conséquence.)</i>	Travaux toute l'année	7-8 ans
Scénario 4b	Monument fermé durant 3 ans puis 4 ans de travaux en commun avec les manifestations.	Travaux toute l'année	7.5-8.5 ans
Scénario 5	Travaux en commun avec les manifestations. <i>(Travaux supplémentaires pour répondre aux besoins logistiques et techniques estimés à 6 semaines/an.)</i>	Travaux interrompus en été	20-25 ans

Par la suite, les réflexions ont débouché sur un scénario supplémentaire issu des scénarios 4 et 4b :

Scénario 6	Monument fermé durant 5 ans et travaux importants sur cette période puis le solde sur 2-3 ans en permettant des manifestations et des visites.	Travaux toute l'année	5 ans puis 2-3 ans
------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------	--------------------

Finalement, il s'avère que le scénario 6 permettrait la meilleure adéquation entre le coût des travaux, la durée et les conditions du chantier ainsi que la durée de fermeture du monument. Les travaux se concentreraient dans un premier temps sous la tour et ses environs immédiats ainsi que dans les gradins et sur le mur du podium. Durant cette période, le monument serait entièrement fermé au public et il n'y aurait ni manifestations ni visiteurs. Puis dans un deuxième temps, le monument serait partiellement ouvert au public et des manifestations pourraient être ponctuellement organisées tout en garantissant un déroulement du chantier efficace et rationnel.

Ce scénario devra être étudié plus en détail après l'obtention du crédit d'étude afin de définir une stratégie d'intervention qui permette de concilier l'économie du chantier, la nécessité d'assurer la pérennité des manifestations étroitement liées à ce monument et l'accessibilité aux visiteurs pour préserver l'attractivité touristique d'Avenches.

Durant les travaux, des visites techniques commentées pourront être organisées afin de présenter les différentes techniques de rénovation et de conservation d'un tel monument aux écoles, à la population et aux professionnels du bâtiment.

1.2 Calendrier

Le calendrier prévisionnel du scénario 6 est le suivant :

- | | |
|---------------------------------|-----------------------|
| - Demande de crédit d'étude : | Printemps 2021 |
| - Développement du projet : | Eté 2021 à hiver 2022 |
| - Demande de crédit d'ouvrage : | Printemps 2022 |
| - Début des travaux : | Eté 2022 |
| - Fin des travaux : | Automne 2029 |

1.3 Coût

En première analyse, le coût total des travaux est estimé sommairement par les Site et Musée romains d'Avenches (SMRA) et la DGIP dans une fourchette comprise entre CHF 23 et CHF 30 mios. Il est proposé de financer cette dépense par un crédit d'investissement d'environ CHF 15-18 mios afin d'effectuer les restaurations prioritaires (voûtes sous la tour, gradins, mur du podium). Les travaux de moindre importance des autres éléments de l'amphithéâtre seront réalisés sur quelques années dans le cadre de travaux d'entretien ordinaires financés par le budget de fonctionnement de la DGIP.

Le crédit d'étude d'un montant de CHF 1,33 mio permettra de :

- Mettre en place une équipe de conduite pluridisciplinaire constituée de spécialistes
- Développer le projet de conservation-restauration
- Définir une stratégie d'intervention
- Effectuer des sondages, des appels d'offres et chiffrer les travaux

Il est composé des éléments suivants :

Développement du projet de conservation-restauration, suivi archéologique et gestion d'un système d'information géographique (SIG)	CHF	460'000.-
Définition de la stratégie d'intervention	CHF	80'000.-
Appels d'offres	CHF	220'000.-
Sondages et analyses diverses	CHF	270'000.-
Engagement d'un chef de projet à 50% à la DGIP	CHF	90'000.-
Engagement d'un archéologue-restaurateur spécialisé à 50% au SERAC	CHF	90'000.-
Divers et imprévus, env. 10%	CHF	120'000.-
Montant total du crédit d'étude TTC	CHF	1'330'000.-

2. MODE DE CONDUITE DU PROJET

Le mode de conduite du projet proposé répond à la Directive 9.2.3 (DRUIDE) concernant les bâtiments et constructions (chapitre IV, Réalisation), dont les articles sont applicables.

Ainsi, le suivi des études (contrôle financier, planification et maîtrise d'ouvrage) sera assuré par la DGIP en collaboration étroite avec le SERAC et les Site et Musée romains d'Avenches (SMRA).

Les mandats d'architectes, d'ingénieurs et de quelques spécialistes (pierre, etc.) seront mis au concours selon les marchés publics.

3. CONSEQUENCES DU PROJET DE DECRET

3.1 Conséquences sur le budget d'investissement

L'objet d'investissement est inscrit sous l'EOTP I.000790.01 « CrEGC Amphithéâtre romain d'Avenches ». Il n'est pas prévu dans la planification « Budget 2021 et plan d'investissement 2022-2025 ».

Les dépenses et recettes faisant l'objet de l'EMPD sont planifiées de la manière suivante :

(En milliers de CHF)

Intitulé	Année 2021	Année 2022	Année 2023	Année 2024 (et suivantes)	Total
Investissement total : dépenses brutes	900	430	0	0	+1'330
Investissement total : recettes de tiers	0	0	0	0	0
Investissement total : dépenses nettes à la charge de l'Etat	900	430	0	0	+1'330

Lors de la prochaine réévaluation, les TCA seront modifiées en conséquence.

3.2 Amortissement annuel

L'amortissement est prévu sur 10 ans à raison de CHF 133'000.- par an dès 2022.

3.3 Charges d'intérêt

La charge annuelle d'intérêt sera de (CHF 1'330'000.- x 4% x 0.55) CHF 29'300.- par an dès 2022.

3.4 Conséquences sur l'effectif du personnel

S'agissant d'un objet nouveau, la DGIP et le SERAC ne disposent pas des forces de travail suffisantes pour mener à bien ce projet. En conséquence, ils ne pourront réaliser des prestations supplémentaires sans une augmentation temporaire de leurs effectifs. En ce qui concerne la DGIP, il s'agira d'engager un architecte, chef de projet à un taux d'activité de 50 %, qui pilotera et coordonnera le projet. Du côté du SERAC, il sera nécessaire de recruter un archéologue ou restaurateur spécialisé dans les monuments antiques, également à 50 %, qui s'occupera du dépouillement et de la transmission de toutes les informations, archives et autre documentation sur les arènes.

Les coûts liés aux postes supplémentaires s'élèveront au total à CHF 180'000.- pour la phase de projet décrite dans le présent EMPD, soit environ une durée d'une année.

Ces engagements se feront sous la forme de contrats à durée déterminée (CDD). Leur financement émanera au compte d'investissement.

3.5 Autres conséquences sur le budget de fonctionnement

Néant

3.6 Conséquences sur les communes

La commune d'Avenches et sa région bénéficieront directement de la mise en valeur de l'amphithéâtre qui représente un de leurs principaux éléments identitaires et qui contribue à leur rayonnement. Malgré toutes les précautions et toutes les mesures que prendra l'Etat pour réduire les nuisances et les impacts négatifs du chantier, les travaux occasionneront quelques inconvénients dans le village et entraveront le déroulement des manifestations telles qu'Avenches Tattoo et Rock Oz' Arènes durant les premières années du chantier.

La commune et les organisations des grandes manifestations culturelles seront étroitement associées à toutes les démarches.

Il est prévu d'associer dans le comité de pilotage du projet deux représentants de la Municipalité, dont le futur syndic et le/la municipal(e) en charge des bâtiments.

De même, des représentants des organisateurs des manifestations seront intégrés au comité de projet.

Ainsi, toutes les décisions liées aux travaux à venir seront prises en concertation étroite avec les utilisateurs du site.

3.7 Conséquences sur l'environnement, le développement durable et la consommation d'énergie

Environnement

Les travaux envisagés n'auront pas un impact notable sur l'environnement. Par contre, ils permettront à l'Etat d'assumer son rôle de conservateur d'un patrimoine unique et permettront de contribuer au maintien et au développement du savoir-faire ancestral d'artisans dans la restauration de constructions romaines.

Economie

Cet investissement répond à la volonté du Grand Conseil et du Conseil d'Etat de favoriser le développement touristique et économique du Canton. En effet, la mise en valeur du monument permettra de renforcer l'attractivité touristique de la région d'Avenches et dynamisera l'économie locale.

Société

La restauration du monument permettra de valoriser des vestiges exceptionnels de l'époque romaine et contribuera à garantir la pérennité de cet héritage pour les générations futures. Durant les travaux, des visites techniques commentées seront organisées afin de présenter les différentes techniques de rénovation et de conservation d'un tel monument aux écoles, à la population et aux professionnels du bâtiment.

Synthèse

Le projet de conservation-restauration de l'amphithéâtre romain d'Avenches répond donc positivement aux trois pôles du développement durable.

3.8 Programme de législature 2017-2022 du Conseil d'Etat

Le présent projet s'inscrit pleinement dans la mesure 3 « Gestion, fonctionnement et investissements de l'Etat » du Programme de législature du Conseil d'Etat 2017-2022, qui vise à réaliser les engagements du Canton selon les crédits votés.

3.9 Loi sur les subventions (application, conformité) et conséquences fiscales TVA

Néant

3.10 Conformité de l'application de l'article 163 Cst-VD

Conformément à l'article 163, alinéa 2 de la Constitution cantonale (Cst-VD) et aux articles 6 et suivants de la loi du 20 septembre 2005 sur les finances (LFin), le Conseil d'Etat, lorsqu'il présente un projet de décret entraînant des charges nouvelles, est tenu de proposer des mesures compensatoires ou fiscales simultanées d'un montant correspondant. Les charges nouvelles sont définies par opposition aux charges dites "liées", soustraites à l'obligation citée. Une charge est liée lorsqu'elle est imposée par une disposition légale en vigueur ou par l'exécution d'une tâche publique, de sorte que l'autorité de décision n'a aucune marge de manoeuvre quant à son principe, à son ampleur et au moment où elle doit être engagée. Dans le cas présent, l'Etat en tant que propriétaire de l'amphithéâtre romain d'Avenches doit, conformément à l'article 29, alinéa 1 de la Loi sur la protection de la nature, des monuments et des sites (LPNMS) et à l'article 3, alinéa 2 let. a de la Loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage (LPN), assumer l'intégralité des frais inhérents à l'entretien d'un bâtiment classé.

3.10.1 Principe de la dépense

Le projet exposé dans le présent EMPD découle du rôle de l'Etat en tant que propriétaire et de l'application du cadre légal qui attribue à celui-ci la charge de ses dépenses d'investissement. Il permettra à la DGIP et au SERAC de poursuivre les missions qui leurs ont été confiées, mais dont l'accomplissement est devenu difficile en raison du vieillissement du monument.

3.10.2 Quotité de la dépense

Toutes les études proposées dans cet EMPD résultent de réflexions qui n'ont retenu que des solutions économiquement avantageuses et garantissent une exécution de qualité et durable à long terme. La quotité de la dépense ne vise donc qu'au minimum nécessaire à l'accomplissement de la tâche publique et à répondre aux obligations légales de l'Etat en tant que propriétaire immobilier. La dépense doit donc être considérée comme intégralement liée.

3.10.3 Moment de la dépense

Le lancement des études doit être entrepris dans les meilleurs délais en raison du vieillissement du monument et de son état de dégradation. Il s'agit de le rénover à court terme afin de le mettre en valeur et d'assurer sa pérennité. Un report des travaux envisagés entraînerait la poursuite des dégradations liées au vieillissement, ce qui provoquerait, à terme, des frais de restauration plus importants et compromettrait la sécurité du lieu.

3.10.4 Conclusion

L'ensemble des dépenses prévues dans le présent EMPD résulte de l'exercice d'une tâche publique et des obligations légales de l'Etat en tant que propriétaire de l'amphithéâtre romain d'Avenches. De ce fait, ces dépenses doivent être qualifiées de liées et ne sont pas soumises à l'exigence de compensation.

3.11 Découpage territorial (conformité à DecTer)

Néant

3.12 Incidences informatiques

Néant

3.13 RPT (conformité, mise en œuvre, autres incidences)

Néant

3.14 Simplifications administratives

Néant

3.15 Protection des données

Néant

3.16 Récapitulation des conséquences du projet sur le budget de fonctionnement

En milliers de francs

Intitulé	Année 2021	Année 2022	Année 2023	Année 2024	Total
Personnel supplémentaire (ETP)					+
Frais d'exploitation					+
Charge d'intérêt		29,3	29,3	29,3	+ 87,9
Amortissement		133,0	133,0	133,0	+ 399,0
Prise en charge du service de la dette					+
Autres charges supplémentaires					+
Total augmentation des charges		162,3	162,3	162,3	+ 486,9
Diminution de charges					-
Revenus supplémentaires					-
Revenus supplémentaires extraordinaires des préfinancements					-
Total net		162,3	162,3	162,3	+ 486,9

4. CONCLUSION

Vu ce qui précède, le Conseil d'Etat a l'honneur de proposer au Grand Conseil d'adopter le projet de décret accordant au Conseil d'Etat un crédit d'étude de CHF 1'330'000.- pour financer les études des travaux de conservation et restauration de l'amphithéâtre romain d'Avenches.

PROJET DE DÉCRET

accordant au Conseil d'Etat un crédit d'étude de CHF 1'330'000.- pour financer les études des travaux de conservation et restauration de l'amphithéâtre romain d'Avenches

du 21 avril 2021

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

vu le projet de décret présenté par le Conseil d'Etat

décète

Art. 1

¹ Un crédit de CHF 1'330'000.- est accordé au Conseil d'Etat pour financer les études relatives aux travaux de conservation et restauration de l'amphithéâtre romain d'Avenches.

Art. 2

¹ Ce montant sera prélevé sur le compte Dépenses d'investissement et amorti en 10 ans.

Art. 3

¹ Le Conseil d'Etat est chargé de l'exécution du présent décret. Il en publiera le texte conformément à l'art. 84, alinéa 2, lettre b) de la Constitution cantonale.

² Le présent décret entrera en vigueur dès sa publication.