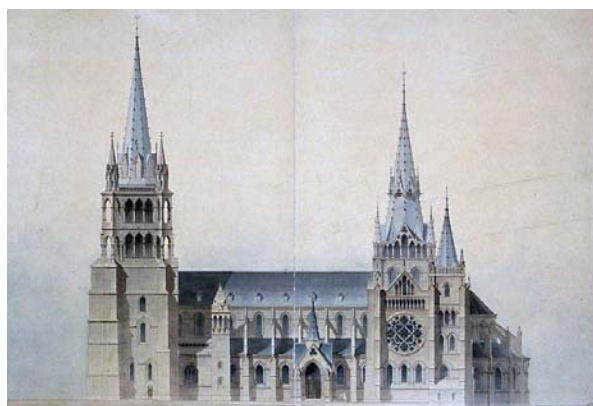




AUDIT SUR LA GESTION DES TRAVAUX DE RESTAURATION DES MONUMENTS HISTORIQUES DU CANTON DE VAUD,

EN PARTICULIER DE LA CATHÉDRALE DE LAUSANNE
ET SUBSIDIAIREMENT
DE L'ÉGLISE SAINT-JEAN-BAPTISTE DE GRANDSON



Rapport numéro 5
du 23 novembre 2009

Cour des comptes du canton de Vaud
Rue de Langallerie 11 – 1014 Lausanne

Téléphone : 021 316 58 00 – fax : 021 316 58 01
Courriel : info.cour-des-comptes@vd.ch

RÉSUMÉ

Un audit portant sur des églises médiévales doit prendre en compte l'histoire et l'architecture de l'édifice et non seulement l'analyse des coûts et de l'organisation des travaux de restauration et d'entretien. La mission de contrôle effectuée par la Cour des comptes a reposé sur trois volets : l'organisation du maître de l'ouvrage (gouvernance), la conduite technique des travaux et la conduite financière.

La Cour a décidé de focaliser son analyse sur la Cathédrale et l'église Saint-Jean-Baptiste de Grandson pour différentes raisons. Tout d'abord, les montants investis dans le cadre de ces deux restaurations sont très importants. Ces vingt dernières années, CHF 41'000'000.– ont été dépensés pour le chantier – permanent – de la Cathédrale. En 2000, le Grand Conseil a accordé un crédit d'ouvrage de CHF 12'900'000.– pour les travaux de restauration des façades, des arcs-boutants et de l'enveloppe extérieure du portail peint qui se sont achevés en mai 2009 (EMPD 204). Par ailleurs, un différend d'importance a opposé les tenants de la restauration-conservation et l'État, qui a considéré, qu'il était justifié de remplacer les arcs-boutants édifiés sur la base des propositions d'Eugène-Emmanuel Viollet-le-Duc à la fin du 19^e siècle.

La Cathédrale de Lausanne n'est pas un édifice comme les autres. Il est d'abord un lieu de culte qui témoigne des permanences et des ruptures qui ont accompagné au fil des siècles les croyances et les pratiques religieuses dans le Canton de Vaud. Mais la Cathédrale est aussi un symbole de l'unité du Canton à travers les cérémonies officielles qui s'y déroulent. Elle est un monument majeur dans le grand élan qui couvrit l'Europe du Moyen-Âge d'églises, de flèches et de clochers que l'on appellera plus tard « gothiques ». Dès sa construction la Cathédrale, comme ses sœurs des autres villes du continent, a été un chantier presque permanent d'entretien, de restauration et de transformations aggravé à Lausanne par la grande fragilité du matériau de base, ce grès aquitain que nous appelons ici la molasse. On ne peut guère imaginer une pierre plus friable et réclamant plus de soins. L'église Saint-Jean-Baptiste est elle aussi construite dans le même matériau et l'importance patrimoniale de ce lieu de culte est reconnue par les spécialistes.

La restauration ponctuelle et centenaire de l'église Saint-Jean-Baptiste constitue la deuxième dépense en termes de restauration de monuments historiques de ces dix dernières années. Les budgets alloués se sont montés à CHF 10'000'000.– et la comparaison avec les travaux conduits à la Cathédrale ne manque pas d'intérêt. (EMPD 192/193).

Leur restauration est issue d'un processus de réflexions multiples et souvent contradictoires qui a débuté aux lendemains de la Révolution française lorsque les notions de Nation, de patrimoine national et de monument historique ont émergé peu à peu. La Cathédrale de Lausanne a fait l'objet d'une très importante intervention conçue par Eugène-Emmanuel Viollet-le-Duc appelé à la rescousse par le Conseil d'État à la fin du 19^e siècle, alors que l'édifice était en mauvais état. Pour ce brillant architecte, il convenait de conserver les monuments historiques, donc de les restaurer, quitte à leur adjoindre des éléments complémentaires récents.

En cela, il était opposé à l'Anglais John Ruskin pour qui, tout comme les êtres humains, un bâtiment a une naissance, une vie et une mort. Depuis la seconde moitié du siècle dernier, la défense du respect de l'authenticité de l'édifice est devenue la règle dans toute l'Europe. Comme le prône notamment la Charte de Venise (1964), le monde de la restauration s'est acheminé petit à petit vers une stricte réparation du monument, n'autorisant, sauf exception, que des

interventions de nature conservatoire et si possible réversible, afin de pouvoir améliorer la qualité de la restauration par la suite.

Aucun des éléments précités n'a échappé à la Cour qui s'est efforcée d'étudier l'ensemble des travaux en ciblant son analyse sur la manière dont l'argent du contribuable a été dépensé. Les constatations de la Cour concernent le domaine financier et la conduite des travaux. Tous les aspects examinés convergent vers l'existence de problèmes de gouvernance au sein de l'entité en charge de la restauration des monuments historiques.

Sur le plan financier la restauration des cathédrales et des églises médiévales, dans le Canton de Vaud comme ailleurs, répond à un très haut degré de qualité qui correspond à l'attente et aux exigences du public toujours très sensible à l'état du patrimoine. La restauration de l'église Saint-Jean et du portail peint de la Cathédrale en sont des exemples flagrants. Mais ce niveau d'excellence a un coût très important et induit souvent un retard endémique dans la réalisation du projet (deux ans à la Cathédrale et 14 mois à Grandson). Par ailleurs, le défaut chronique d'entretien courant, lié à des budgets trop faibles, amène des altérations graves. Celles-ci occasionnent dès lors des frais considérables liés, en particulier, au fait que ces édifices étant construits en molasse, ils se dégradent beaucoup plus rapidement que ceux construits dans un autre type de pierre (calcaire, granit, marbre, etc.).

L'analyse de la Cour révèle une faiblesse significative dans le suivi du contrôle financier avec sans nul doute des incidences négatives en matière de gestion budgétaire du projet.

Sur le plan de la conduite des travaux, la Cour ne s'est pas prononcée sur les choix retenus, qui sont l'affaire des experts en monuments historiques. Leurs avis sont d'ailleurs multiples sur l'interprétation de la Charte de Venise. Les uns, cités par le Conseil d'État récemment soutiennent la méthode de restauration appliquée aux arcs-boutants de la Cathédrale. Certains autres ont une vision différente à l'instar de Jean-Michel Leniaud, grand spécialiste de Viollet-le-Duc qui a participé au colloque lausannois sur les arcs-boutants de juin 2001¹. La Cour s'est penchée tant sur le processus décisionnel qui a abouti aux choix de reconstruire les arcs-boutants, que sur le fonctionnement des différentes instances de direction des projets de restauration. Elle a mis en évidence des dysfonctionnements importants si on les rapporte aux principes qui gouvernent la restauration des églises médiévales en Suisse et à l'étranger.

1 Interrogé par des journalistes dans *Le Monde* du 18.09.2009 : J.-M. Leniaud déclare notamment : « Les architectes français ne sont pas du tout formés à ce concept qui vise à respecter les évolutions successives de l'histoire d'un bâtiment. Ils en restent à la manière de Viollet-le-Duc, à un retour au : « dessin initial supposé ». Très rares sont ceux qui adoptent une attitude « ouverte », à la manière anglaise ou italienne. Par exemple, en France, dans les projets de restauration des églises médiévales, on supprime des sacristies construites au XVIIIème et XVIIIème siècles. (...) ». J.-M. Leniaud, vient de se déterminer sur la restauration des arcs-boutants de la Cathédrale dans un courrier adressé à la section suisse de l'ICOMOS.

RÉSULTATS

Les analyses de la Cour l'ont amenée à formuler 12 constatations et 6 recommandations à savoir :

Constatation N° 1

Dans le cadre du domaine concerné par la mission de contrôle, l'externalisation pratiquée par le service audité en matière de gestion de projets n'est pas suffisamment cadrée et surveillée. L'État est trop souvent éloigné de la conduite des projets et perd partiellement la maîtrise de la conduite technique et financière des opérations.

De fait, l'ensemble du suivi et du contrôle technique et financier repose sur les épaules du mandataire principal qui prend dès lors un rôle prépondérant dans la gestion des projets, y compris pour les aspects décisionnels. Cette situation est renforcée par le manque d'une contrepartie opposable au sein de l'entité auditée.

À la Cathédrale, la Cour a relevé une situation de monopole de la maîtrise d'œuvre qui est confiée au même cabinet d'architectes depuis 20 ans.

De plus, des conditions contractuelles mal définies induisent des risques pour la gouvernance des projets et exposent financièrement le maître d'ouvrage en cas de litige avec le mandataire principal.

Constatation N° 2

La Cour observe que la documentation disponible au sein du service audité est incomplète, ce qui pose le problème de la traçabilité des différentes étapes ayant abouti aux décisions prises.

À titre d'exemple :

À l'église Saint-Jean, on constate que les honoraires effectifs du mandataire principal dépassent systématiquement les montants prévisionnels sans justificatifs documentés.

Constatation N°3

Au nom du principe de la pluridisciplinarité propre au domaine de la restauration, les mandataires prennent systématiquement part à la phase décisionnelle des projets. Cet élément est renforcé par un absentéisme inquiétant des membres désignés à la Commission technique de la Cathédrale par le Conseil d'État.

Constatation N° 4

Le bon sens voudrait que les projets complexes et à coûts élevés fassent l'objet d'une demande de crédit d'étude spécifique auprès du Parlement. Cette phase préliminaire a été éludée dans le cadre de l'Exposé des motifs et projets de décret (EMPD) 204 relatif aux récents travaux effectués à la Cathédrale, avec la conséquence suivante :

L'EMPD 204 précise que les arcs-boutants conçus par Eugène-Emmanuel Viollet-le-Duc seront reconstruits. Or, ce choix n'était pas arrêté lors de la demande de financement, la question de l'option à retenir devant être soumise postérieurement à un colloque réunissant des spécialistes.

Constatation N° 5

Si les exigences liées à l'application de la législation sur les marchés publics et les Directives du Conseil d'État ont été fort bien respectées pour l'attribution des travaux, tel n'a pas été le cas pour le choix des mandataires (prestations de service), la quasi-totalité d'entre eux n'ayant pas été soumis à cette procédure.

Constatation N° 6

Les règles relatives aux procédures financières et de contrôle ne sont pas suivies notamment :

- a) les seuils de prise de décision ne sont pas respectés ;
- b) le principe de gestion d'une enveloppe globale sans documenter les réallocations de CFC rend difficile un suivi transparent des dépenses relatives aux travaux effectués. Le respect d'une enveloppe globale n'est pas à lui seul garant d'une bonne gestion;
- c) le suivi financier apparaît lacunaire ;
- d) la qualité des données financières est insuffisante ;
- e) l'environnement de contrôle de la part de l'État est insuffisant, par exemple en ce qui concerne la vérification du calcul des métrés et de la facturation, le mandataire principal ne faisant pas l'objet d'un double contrôle approprié ;
- f) l'information financière rapportée à la hiérarchie manque de substance.

Constatation N° 7

Faute de documentation et de recension suffisante des débats, le fonctionnement des Commissions technique et de construction (CT et CC) a manqué de transparence. Il est souvent impossible de retracer le processus suivi ainsi que les décisions prises.

Constatation N° 8

La question du respect des délais et de la gestion du budget du chantier n'est pratiquement jamais posée lors des séances des CT et CC. En outre, la performance en termes de respect des délais des chantiers n'est pas mesurée.

Constatation N° 9

Les monuments historiques vaudois souffrent d'un important manque d'entretien courant en raison de moyens financiers insuffisants.

Cette situation empêche les responsables de la restauration des monuments historiques d'établir un plan général d'entretien ordinaire susceptible d'éviter la perte de valeur patrimoniale.

En outre, cet état de fait est contraire aux principes de l'État de Vaud en matière de développement durable.

Constatation N° 10

Il n'existe pas de procédures réglant le sort des éléments définitivement déposés (statues, pierres, etc).

Constatation N° 11

Les responsables de la restauration des monuments historiques du Canton se sont trop repliés sur eux-mêmes depuis une dizaine d'années. Ceci entraîne un décalage entre leur vision et la pratique européenne et les a notamment empêchés de suivre le mouvement en vigueur en Europe ; doctrine qui consacre le principe prioritaire de la conservation de la matière historique par le biais de processus si possible réversibles.

Constatation N° 12

L'analyse des frais d'archéologie montre qu'aussi bien à l'église Saint-Jean qu'à la Cathédrale, les montants dépensés dépassent systématiquement les montants prévus dans les demandes de financement.

Recommandation N° 1

Le fonctionnement de l'entité en charge de la restauration des monuments historiques et celui de la Commission technique de la Cathédrale et des commissions de construction devrait être revu afin que l'État recouvre la maîtrise de la gestion financière et technique des projets.

Il est notamment recommandé de :

- redéfinir les rôles des différentes parties, en prévoyant une implication plus forte de l'État dans les différentes phases du projet et en séparant clairement les aspects décisionnels et opérationnels ;
- redéfinir les procédures de contrôle, notamment en ce qui concerne l'activité des mandataires ;
- nommer les commissions et définir les rôles et responsabilités des personnes désignées.

Recommandation N° 2

Un crédit d'études est une étape fondamentale qui devrait être prévue pour tous les chantiers importants (de par leur nature et/ou les montants en cause) comme le recommande la Directive No 23 du SAGEFI et les bonnes pratiques.

Recommandation N° 3

Les responsables de la restauration des monuments historiques doivent respecter le cadre juridique, en particulier en matière de législation sur les marchés publics. Cela permettra de mettre en œuvre la concurrence de manière transparente. Il est nécessaire qu'ils instaurent un système de contrôle interne afin d'éviter les situations non conformes aux règles en vigueur à l'administration cantonale et les cas de surcoûts infondés.

Recommandation N° 4

L'État doit favoriser l'entretien courant des monuments historiques afin de prévenir les dégâts irréparables à la matière historique (contraire au respect de la déontologie) et les surcoûts occasionnés par un entretien systématiquement différé contraire aux principes d'économie, d'efficacité et d'efficience.

Recommandation N° 5

Il convient de mettre en place des procédures précises déterminant le sort de la matière déposée ainsi que les modalités de leur conservation (statues, pierres, etc).

Recommandation N° 6

Dans la mesure où les analyses archéologiques revêtent toute leur importance, il est indispensable de mieux cadrer la mission d'étude, de bien définir la répartition des tâches entre la structure interne et les mandats externes afin de se prémunir contre des surcoûts non maîtrisés.

TABLE DES MATIÈRES

CHAPITRE I	
SYNTHÈSE ET CONCLUSIONS	12
1. Cadre et contexte de la mission de contrôle	12
1.1 Origine de la mission de contrôle	12
1.1.1 Origine du choix du thème de l'audit	12
1.1.2 Signalement adressé à la Cour des comptes	13
1.1.3 Rappel de la mission de la Cour des comptes	13
1.2 Domaines audités	13
1.3 Limitations – Aspects non couverts	14
2. Objectifs de la mission de contrôle	14
2.1 Objectifs généraux	14
2.2 Les réponses aux objectifs	14
3. Observations générales de l'entité contrôlée	15
4. Conclusions de la Cour	15
5. Remerciements	16
CHAPITRE II	
PROCÉDURES DE CONTRÔLE	17
6. Organisation des travaux de la Cour	17
6.1. Contexte	17
6.2. Déroulement de la mission	18
6.2.1 Décision d'exécution de l'audit et annonce de la mission	18
6.2.2 Collectes d'informations	18
6.2.3 Benchmarking	18
6.2.4 Analyse des informations	19
6.2.5 Constatations, recommandations et rédaction du rapport	19
6.2.6 Présentation du rapport	19
6.2.7 Publication du rapport final	19
6.3. Références aux normes en matière d'audit	19

CHAPITRE III	
CONTEXTE GÉNÉRAL DES DOMAINES ANALYSÉS	20
7. Historique de la construction et des grands travaux	20
7.1 La Cathédrale de Lausanne	20
7.2 L'église Saint-Jean	20
8. Aspects techniques liés au domaine de la restauration des édifices gothiques	20
8.1 L'analyse du LRMH	21
8.2 Les prise de position des spécialistes du domaine de la restauration proprement dite	21
9. L'environnement institutionnel et les autres acteurs	22
9.1 Compétences du Grand Conseil, de ses Commissions de gestion et des finances et du Conseil d'État	23
9.2 Le SIPAL	23
9.3 Les Commissions Techniques et de Construction CT/CC	24
9.4 Les intervenants externes	25
10. Le processus financiers	25
10.1 Les différents types de budgets	25
10.1.1 Le budget de fonctionnement	25
10.1.2 Le budget d'investissement	25
10.2 Les différentes sortes de crédits	26
11. Contexte juridique – chartes et normes professionnelles	26
11.1 La législation sur les marchés publics	26
11.2 Les chartes et les normes professionnelles	27
CHAPITRE IV	
RÉSULTATS DÉTAILLÉS DE LA MISSION DE CONTRÔLE	29
12. Le contexte	29
12.1 Les montants globaux	29
12.2 Analyse des dépenses par nature – l'exemple de la Cathédrale	29
12.3 La politique des travaux et la pluridisciplinarité	30
13. La gouvernance	31
13.1 Le SIPAL	35
13.2 Les Commissions techniques et d'instructions (CT/CC)	35
13.2.1 Participation aux séances	35
13.3 Le rôle prépondérant du maître d'œuvre	36
13.3.1 Les relations contractuelles	37

14. Les procédures	38
14.1 Le crédit d'étude	38
14.2 Octroi des marchés	42
14.2.1 Le choix des mandataires	42
14.2.2 Le choix du restaurateur à l'église Saint-Jean	43
14.2.3 Le mandat de l'archéologue	45
14.2.4 Les entreprises de travaux	45
14.3 La gestion des budgets	45
14.4 Le suivi financier	46
14.4.1 L'externalisation dans la conduite financière	46
14.4.2 Le suivi financier par la Commission technique	46
14.4.3 Le suivi financier par le service	47
14.5 La qualité des données financières	48
14.6 L'information financière rapportée à la hiérarchie	48
14.7 Les directives internes	49
14.8 Remarque relative au système de contrôle interne	49
15. Techniques de restauration	49
15.1 L'entretien courant à la Cathédrale	52
15.2 La méthode de restauration : conservation ou reconstruction	52
15.3 La préservation du patrimoine	53
15.4 Le repli	53
16. Les coûts	54
16.1 Le coût de la maîtrise d'œuvre à l'église Saint-Jean	54
16.1.1 Taux d'honoraires pratiqués	54
16.1.2 Surévaluation de la base de calcul des honoraires	55
16.2 Le coût de l'archéologie	55
16.2.1 Les coûts de l'archéologie sur les budgets d'investissements	55
16.2.2 Les coûts de l'archéologie sur le budget de fonctionnement de la Cathédrale	56
17. Utilisation des deniers de l'État – Exemples illustratifs	56
17.1 Les décors de Lugeon	56
17.2 La restauration des arcs-boutants et des murs gouttereaux	57
17.3 La gestion des calendriers	57
17.3.1 Deux ans de retard à la Cathédrale	57
17.3.2 Un an et deux mois de retard pour la restauration de l'église Saint-Jean	58

17.4	À propos du sort réservé aux arcs-boutants de Violette-le-Duc	59
17.4.1	Historique des décisions	59
17.4.2	Le rapport et la charte adoptés par le Conseil d'État de Vaud et leur contexte	61
17.5	Remarques complémentaires et observations finales du SIPAL	62
18.	Liste des abréviations	65
19.	Lexique	66
20.	La Cour des comptes en bref	68
	ANNEXES	70
I.	Les grandes restaurations de 1803 à nos jours	70
II.	Les différentes étapes du programme général de restauration de la Cathédrale	72
III.	Listes des différents textes de référence	73
	a) – Liste des textes légaux régissant les travaux de restauration à la Cathédrale (dans l'ordre chronologique)	73
	b) – Liste des chartes, conférences déclarations et conventions concernant le domaine des monuments historiques	74
IV.	Historique du SIPAL	75

CHAPITRE I

SYNTHÈSE ET CONCLUSIONS

1. Cadre et contexte de la mission de contrôle

1.1 Origine de la mission de contrôle

1.1.1. Origine du choix du thème d'audit

L'importance des enjeux multiples que revêt la question de la réfection des monuments historiques a conduit la Cour des comptes à mener un audit sur les travaux de restauration de la Cathédrale de Lausanne (ci-après : la Cathédrale) et, subsidiairement, de l'église Saint-Jean-Baptiste de Grandson (ci-après : église Saint-Jean).

Cette analyse s'inscrit dans les perspectives de restaurations futures. À ce titre, la Cour a pris en compte le fait que le Château cantonal, construit en molasse, va faire l'objet de travaux de restauration conséquents au vu des altérations sévères de la pierre. Les montants d'investissement articulés dès 1989 pour la restauration conservatoire de l'édifice étaient déjà devisés à CHF 12 Mios, crédits d'études non compris².

Se fondant sur les critères qu'elle a fixés pour décider du choix d'une mission de contrôle, la Cour a retenu :

a) L'importance des enjeux financiers

Les coûts de la restauration et d'entretien de ces deux édifices pour les vingt dernières années se montent à 50.8 millions de francs³ soit:

- a) 40.8 millions de francs pour la Cathédrale
- b) 10 millions de francs pour l'église Saint-Jean

b) Les aspects liés au bon usage et à la transparence de la gestion des fonds publics

Compte tenu des montants alloués pour la restauration des monuments historiques et du choix opéré par le Service Immeubles, Patrimoine et Logistique (SIPAL) consistant à déléguer un maximum de tâches à des mandataires et à des entrepreneurs privés, il convient d'analyser le système mis en place, notamment en ce qui concerne le bon usage des fonds publics et la transparence de la gestion des montants alloués.

2 Cf. notamment le rapport du Conseil d'État au Grand Conseil d'avril 2008 sur le postulat de la Commission de gestion au sujet du refus par le Grand Conseil de la deuxième réponse sur l'entretien du Château cantonal.

3 Montants à francs constants

c) L'exemplarité

En l'espèce, la Cour a estimé que les questions relatives à la gouvernance s'appliquent également à d'autres départements et services au sein de l'État.

d) L'importance des enjeux socioculturels

Pour des raisons historiques, culturelles, culturelles et emblématiques, les monuments médiévaux – et les églises en particulier – représentent des enjeux allant bien au-delà du coût qu'occasionnent l'entretien et la réparation d'un bâtiment ordinaire.

1.1.2. Signalement adressé à la Cour des comptes (art.27 LCComptes)

La Cour a reçu un signalement lui demandant de se pencher sur la gestion financière des travaux de restauration qui viennent de se terminer à la Cathédrale. Elle a pris en compte le rapport et la charte publiés fin mai 2009 par le Conseil d'État en réponse à cette pétition.

1.1.3. Rappel de la mission de la Cour des comptes

Selon l'art. 24 de la LCComptes, la Cour « *procède* » :

- a) *au contrôle de l'utilisation de tout argent public ;*
- b) *au contrôle de la gestion financière, notamment sous l'angle du principe d'efficacité, ainsi qu'à la vérification de l'évaluation de la gestion des risques des entités soumises à son champ de contrôle ;*
- c) *à l'examen des investissements qui bénéficient de subventions, prêts ou garanties de l'État. »*

1.2 Domaines audités

La question de la restauration des monuments historiques du Canton couvre un champ extrêmement large. Aussi, la Cour des comptes a-t-elle centré son analyse, ses contrôles et ses sondages sur les travaux de restauration effectués à la Cathédrale et, par effet miroir, à l'église Saint-Jean.

Plus particulièrement, la Cour a fondé son étude sur le dernier crédit d'investissement accordé par le Grand Conseil pour la **restauration de la Cathédrale**, soit **CHF 12'900'000.– TTC** (EMPD 204 du 31 octobre 2000). Ce crédit concerne les opérations de restauration relatives aux façades, aux arcs-boutants et à l'enveloppe extérieure du portail peint de la Cathédrale qui se sont achevées en mai 2009. Il est à noter que le coût final de l'opération n'est pas définitivement arrêté au moment de la rédaction du présent rapport.

La Cour a également examiné l'utilisation du crédit d'investissement de **CHF 9'750'000.– TTC** dédié à l'opération centenaire de **restauration de l'église Saint-Jean** (EMPD 192 et EMPD 193 des 7 juillet 1999 et 3 juin 2003). En effet, il s'agit de la plus grosse dépense de restauration sur le total financé de CHF 12'743'000.– pour les monuments classés d'importance nationale du Canton durant les 10 dernières années. Cette opération s'est terminée à l'automne 2006. Son coût final total s'est élevé à CHF 10 Mios pour le Canton.

1.3 Limitations – Aspects non couverts

La Cour n'est pas entrée en matière sur les querelles et les procédures opposant différentes personnes. En outre, elle a limité son analyse de conformité, tel que dans le domaine comptable, ces aspects relevant d'autres intervenants qu'elle-même, notamment du Contrôle cantonal des finances (CCF). Seule la problématique de l'application de la législation sur les marchés publics (ci-après : procédure LMP) a été étudiée pour elle-même. Dans tous les autres cas, l'aspect juridique a été considéré comme un prérequis.

Par ailleurs, la Cour a utilisé des documents gérés par les systèmes informatiques de l'entité audité. Cependant, elle n'a pas examiné ces programmes ni leurs performances en tant que tels.

2. Objectifs de la mission de contrôle

Les objectifs de la mission de contrôle sont détaillés dans la suite du rapport. Les constatations et les recommandations énoncées ci-dessus figurent en regard des objectifs correspondants dans la suite du présent rapport.

2.1 Objectifs généraux

L'objectif général de la Cour a consisté à déterminer si les deniers publics ont été dépensés dans le respect des principes d'économie, d'efficacité et d'efficience lors des travaux de restauration relatifs aux EMPD 204 pour la Cathédrale et 192-193 pour l'église Saint-Jean. Dans ce cadre, la Cour a réalisé un audit de vérification des résultats, ainsi qu'un audit de gestion des travaux effectués. Ceci comprend notamment les aspects suivants :

1. Gouvernance des travaux
2. Respect des procédures généralement établies
3. Techniques de restauration
4. Analyse des coûts

2.2 Les réponses aux objectifs

La Cour a mis en lumière les aspects suivants :

- **Gouvernance des travaux** : des manquements importants à la bonne gouvernance ont été mis en évidence. Ceux-ci sont à l'origine de la plupart des dysfonctionnements et des problèmes constatés lors de l'audit.
- **Respect des procédures généralement établies** : les procédures établies pour ce type de projet complexe, comportant un budget important ainsi que l'intervention de plusieurs acteurs, ne sont pas toujours respectées tant s'en faut. La Cour observe notamment que le fait de ne pas solliciter de crédit d'étude pour déterminer l'ampleur et la nature des travaux à effectuer a eu des conséquences importantes sur la réalisation du projet. S'agissant de la Cathédrale, cette phase aurait permis d'éviter un certain nombre de problèmes qui se sont produits par la suite et qui ont généré des surcoûts et des retards au niveau du chantier. De même, la mise en concurrence des mandataires (conforme à la procédure LMP) garantirait la bonne utilisation

des ressources de l'État et la transparence au niveau de la gestion des travaux.

- **Techniques de restauration** : il apparaît que certaines méthodes choisies sont en décalage avec la pratique européenne de la restauration des monuments historiques des dix dernières années qui préconise l'usage de produits et de procédés réversibles permettant de conserver la matière historique.
- **Analyse des coûts** : La Cour a mis en évidence plusieurs exemples démontrant que l'utilisation des deniers publics, donc de l'argent du contribuable, doit être optimisée.

3. Observations générales de l'entité contrôlée

Le Service Immeubles, Patrimoine et Logistique (SIPAL) a pris connaissance avec beaucoup d'intérêt du rapport approfondi établi par la Cour des Comptes (CdC) concernant les travaux de conservation et restauration exécutés à la cathédrale de Lausanne et à l'église St-Jean-Baptiste de Grandson.

Il remercie la CdC pour son appréciation positive concernant le travail sérieux, consciencieux et compétent effectué dans les opérations constructives concernant deux bâtiments parmi les plus emblématiques du patrimoine historique de l'État.

Il remercie de même la CdC d'avoir mis en évidence la qualité et le soin apporté à l'exécution des ouvrages par l'équipe des mandataires et des entreprises, ainsi que d'avoir rappelé que la conservation-restauration des monuments historiques reste un domaine complexe, affaire de spécialistes et dont les enjeux et décisions ne peuvent pas reposer uniquement sur des critères financiers.

Il confirme que les interventions touchant les bâtiments emblématiques du patrimoine immobilier historique de l'État font l'objet d'un suivi de la part des instances cantonales et fédérales et que les travaux effectués à la cathédrale ou à l'église St-Jean-Baptiste de Grandson s'inscrivent dans le cadre légal régissant la protection du patrimoine bâti.

Il a pris note avec intérêt des améliorations proposées par la CdC et s'engage à leur donner des réponses appropriées, en particulier pour ce qui relève de la gouvernance des projets ainsi que du contrôle des opérations. Ces améliorations sont en lien direct avec la mise en place de la Charte pour la conservation de la cathédrale, adoptée par le Conseil d'État en mai 2009.

4. Conclusions de la Cour

La Cour a pu se convaincre que tous les acteurs et intervenants, des restaurations prises en exemple, ont œuvré avec compétence et y ont mis un investissement personnel très important. Les travaux entrepris ont été faits avec beaucoup de soin tant au sein de l'entité audité, que par le maître d'œuvre, les autres mandataires et les entrepreneurs. Les défaillances rencontrées sont, comme la Cour l'a évoqué ci-dessus, consécutives à des problèmes majeurs de gouvernance qui conduisent à des dysfonctionnements dans la mise en place et le suivi des opérations de restauration.

S'agissant du choix de restauration des arcs-boutants il est intéressant de savoir, en sus de ce qu'a déclaré au journal *Le Monde* du 18.09.2009 (voir note 1 page 3),

que l'éminent spécialiste de Viollet-le-Duc, J.-M. Leniaud, vient de se déterminer de manière très critique sur la restauration des arcs-boutants de la Cathédrale, et ce dans un courrier adressé à la section suisse de l'ICOMOS.

L'analyse de la Cour révèle donc que des correctifs doivent être rapidement apportés au fonctionnement du SIPAL et de la Commission Technique (CT) de la Cathédrale. Pour ce qu'il en est des Commissions de Construction (CC), les remarques du présent rapport ne concernent que celle qui a œuvré à Grandson, dont la mission est aujourd'hui terminée.

La Cour formule les réserves d'usage pour le cas où des documents, des éléments ou des faits ne lui auraient pas été communiqués, ou l'auraient été de manière incomplète ou inappropriée, éléments qui auraient pu avoir pour conséquence des constatations et/ou des recommandations inadéquates.

5. Remerciements

Arrivée au terme de sa mission de contrôle, la Cour des comptes tient à remercier toutes les personnes qui ont permis de la réaliser grâce aux informations qu'elles ont fournies.

Elle tient à citer en particulier les collaborateurs du SIPAL, l'architecte mandaté, Monsieur Jean-Pierre Dresco, ancien chef du service actuellement audité, Monsieur Bernhard Furrer, ancien président de la Commission fédérale des monuments historiques, Monsieur Hermann Haeberli, architecte en charge de la restauration de la Cathédrale de Berne, Madame Isabelle Pallot-Frossard, Directrice du Laboratoire de Recherches des Monuments Historiques (LRMH) de la République française et Madame Véronique Vergès-Belmin, Docteur en géologie, responsable du pôle « pierre » au sein de cette institution. Madame Christiane Schmuckle-Mollard, architecte en chef en charge de la supervision de la restauration de la Cathédrale de Strasbourg et co-présidente de l'ICOMOS⁴, Monsieur Rémi Baudru, responsable de cette restauration et de la fabrique qui la pratique, Madame Barbara Schock-Werner, Docteur en histoire de l'art, architecte en chef et responsable de la fabrique de la Cathédrale de Cologne.

4 L'ICOMOS – International Council on Monuments and Sites (= Conseil international des monuments et des sites) est issu des treize résolutions adoptées par les participants au deuxième Congrès International des Architectes et Techniciens des Monuments Historiques qui s'est tenu à Venise en 1964. L'initiative de cette création part cependant d'une proposition de l'UNESCO. Il s'agit d'une organisation non gouvernementale regroupant des professionnels œuvrant à la restauration des monuments et des sites historiques dans le monde. La section suisse a été créée en 1966.

CHAPITRE II PROCÉDURES DE CONTRÔLE

6 Organisation des travaux de la Cour

6.1 Contexte

Constatant l'importance des enjeux et de la conséquence des choix de restauration, soit la **restauration-conservation** *versus* la **restauration-reconstruction**, la Cour a mis la question financière en perspective avec celle du respect des lois, conventions et chartes déontologiques relatives aux méthodes de restauration.

La conservation d'églises médiévales, en particulier celles de style gothique, pose de nombreuses questions et les décisions en matière de restauration ne peuvent reposer uniquement sur des critères financiers.

Les pratiques déontologiques européennes sont fondées sur différents textes, dont les principaux sont les Chartes de Venise⁵ et de Grenade. Ces deux documents posent un principe cardinal : celui du **respect de la matière historique** (d'origine) et de l'intégration harmonieuse des éléments qui, à titre exceptionnel, doivent être changés. Ainsi la Charte de Venise préconise-t-elle à son article 12 : « Les éléments destinés à remplacer les parties manquantes doivent s'intégrer harmonieusement à l'ensemble, tout en se distinguant des parties originales, afin que la restauration ne falsifie pas le document d'art et d'histoire ». *Extrait du dossier « Mémoire et Projet », DAPA/MCC, synthèse des travaux du groupe de réflexion animé par Joseph Belmont, 1997.*

L'obligation déontologique selon laquelle la restauration des monuments doit être faite, sauf exception, de manière conservatoire en privilégiant l'entretien courant a encore été renforcée en Europe ces dix dernières années. Comme le précise le Conseil d'État dans son rapport d'avril 2008 concernant la restauration du Château cantonal, ceci nécessite une « auscultation » permanente de certains édifices médiévaux, tels que la Cathédrale, qui sont particulièrement fragilisés par différents facteurs (nature de la pierre utilisée, conditions climatiques, etc.). Les techniques et produits ont beaucoup progressé et permettent de mettre en place des restaurations réversibles.

En cas de doute sur la justification de reconstructions liées à des questions de statique notamment, la pratique courante recommandée est de recourir au support d'ingénieurs spécialisés dans le domaine des édifices médiévaux (au sein de l'ICOMOS par exemple).

5 La Charte de Venise a été rédigée en 1964 et adoptée en 1965. Elle constitue un des textes fondateur et fondamental de la restauration. Elle a été adoptée avec douze autres résolutions (dont celle de la création de l'ICOMOS, par le deuxième Congrès International des Architectes et Techniciens des Monuments Historiques). La Suisse l'a ratifiée en 1966.

6.2. Déroutement de la mission

6.2.1 Décision d'exécution de l'audit et annonce de la mission

La Cour a annoncé la mission de contrôle conformément à ce que prévoit l'art. 31 LCComptes.

La conduite de l'audit a été confiée à une délégation de deux magistrats à savoir M. Jacques Guyaz et Mme Anne Weill-Lévy. Le soin de rapporter a été attribué à la seconde courant 2009.

6.2.2 Collecte d'informations

D'octobre 2008 à mai 2009, la Cour a rassemblé des informations sur la restauration des monuments historiques et ses implications financières. En sus de visites commentées de la Cathédrale et de l'église Saint-Jean, la Cour a récolté des documents et des prises d'avis d'experts en Suisse et à l'étranger. Les magistrat-e-s en charge de la mission de contrôle ont eu quelque 40 entretiens avec une trentaine de spécialistes et de responsables de la gestion technique et financière en matière de restauration des édifices médiévaux. La collaboration avec l'administration a été très bonne et de nombreuses pièces et documents ont été fournis spontanément. Cependant, il est à noter que certaines informations n'étaient pas disponibles et qu'à plusieurs reprises des documents *ad hoc* ont dû être établis notamment avec l'aide du maître d'œuvre.

Au vu de la technicité des problèmes liés à la molasse et à sa restauration, la Cour a confié une expertise à un tiers spécialiste de la restauration de ce type d'édifice. Son choix s'est porté sur le Laboratoire de Recherches des Monuments Historiques de l'État français. La direction de celui-ci a délégué sa spécialiste du pôle de la pierre, le D^r Véronique Vergès-Belmin qui s'est déplacée à deux reprises à Lausanne pour établir un rapport sur les questions suivantes :

- Évaluation de la méthodologie et de la démarche scientifique utilisées dans les travaux conduits à la Cathédrale de Lausanne à la suite du crédit d'ouvrage de CHF 12'900'000.– d'octobre 2000,
- Évaluation des choix techniques retenus et des résultats obtenus.

6.2.3 Benchmarking

La Cour a procédé à des comparaisons avec d'autres édifices du même type en Suisse (Cathédrales de Fribourg, Berne et Bâle), en France (Cathédrale de Strasbourg) et en Allemagne (Cathédrales de Cologne, de Ulm, de Fribourg-en-Brisgau et de Salem). Pour ce faire, elle a eu des contacts avec des géologues et des architectes en charge de la gestion de ce type de monuments.

Un déplacement à Strasbourg a permis de visiter le chantier de restauration en compagnie de l'architecte en chef des monuments historiques et de l'architecte en charge de la réalisation de ces travaux pour le compte de la Fondation de l'Œuvre Notre-Dame. Cette personne est aussi responsable de la fabrique et de la gestion administrative de cette fondation. Des échanges avec un architecte et un tailleur de pierre ont également eu lieu à cette occasion.

Dans ce cadre, la Cour s'est fait expliquer le fonctionnement des fabriques qui travaillent à la restauration des monuments historiques. Ce système – qui existait

déjà au Moyen-Âge – consiste à disposer d'équipes permanentes internalisées et salariées comprenant entre autres des architectes, des tailleurs de pierre et des restaurateurs.

6.2.4 Analyse des informations

L'analyse de la Cour a donc porté sur des aspects techniques, financiers et de gouvernance.

En plus des points liés au respect du droit, il a été nécessaire de prendre en compte les bonnes pratiques figurant dans les chartes que l'État s'est engagé à respecter.

Dans le cadre de l'examen du volet financier, la Cour a procédé par sondages et demandes de renseignements.

6.2.5 Constatations, recommandations et rédaction du rapport

À la suite des étapes précédentes, la Cour a dégagé différentes constatations qui ont abouti à des recommandations visant à pallier les carences ou à mettre un terme aux dysfonctionnements constatés.

6.2.6 Présentation du rapport

En date du 25 septembre 2009, comme son règlement le requiert, la Cour a octroyé un délai de 21 jours à l'entité auditée afin de lui permettre de faire ses observations sur les constatations de la Cour et les recommandations qui en sont la conséquence.

6.2.7 Publication du rapport final

Les observations de l'audité sont parvenues à la Cour le 4 novembre 2009, ce qui lui a permis de finaliser sa prise de position le 6 novembre 2009. Le présent rapport public a été approuvé par la Cour dans sa séance du 19 novembre 2009.

6.3 Références aux normes en matière d'audit

La Cour a conduit ses travaux en se référant :

- à sa méthodologie ;
- au code de déontologie ainsi qu'aux normes de contrôle de l'Organisation Internationale des Institutions Supérieures de Contrôle des Finances Publiques (INTOSAI) ;
- aux principes de bonne gouvernance, en particulier le Code Suisse de bonne conduite ;
- au cadre juridique, produit en annexe ;
- au cadre déontologique, produit en annexe ;
- aux normes professionnelles (SIA).

CHAPITRE III CONTEXTE GÉNÉRAL DES DOMAINES ANALYSÉS

7. Historique de la construction et des grands travaux

7.1 La Cathédrale de Lausanne

Selon de nombreux spécialistes, la Cathédrale compte parmi les dix églises gothiques les plus importantes d'Europe. Elle a été reconnue d'importance nationale en 1900 (note 1). Son matériau de construction prédominant, la molasse (ou grès aquitainien) est une pierre sableuse poreuse et très friable qui commence à se dégrader sévèrement au bout de 50 à 70 ans. Aussi, l'édifice a-t-il été le théâtre d'un chantier permanent depuis la fin de sa construction il y a 735 ans. En sus des molasses d'origine et d'époques différentes, la Cathédrale comprend des parties en calcaire blanc du Jura, du « marbre » de Colombey du 19^{ème} siècle, du banc royal de Paris du 19^{ème} siècle et du calcaire de Morley des années 1949-1954.

7.2 L'église Saint-Jean

Cette église, dont la construction remonte au début du 12^e siècle est d'essence romane, mais comprend aussi des éléments gothiques. Elle est bâtie en molasse et classée d'intérêt national (note 1). Les deux restaurations importantes qui ont précédé celle qui a eu lieu (en deux étapes), de 1999 à 2006, ont été réalisées respectivement en 1823-1824, puis de 1892 à 1897. Cette dernière campagne de restauration, dirigée par l'architecte neuchâtelois Léo Châtelain, relève de la tendance romantique (on laisse l'édifice vivre dans son enveloppe à nu). L'intervention menée de 1999 à 2006 est donc une opération unique et centenaire.

8. Aspects techniques liés au domaine de la restauration des édifices gothiques

La Cour l'a déjà évoqué, le domaine de la restauration d'édifices médiévaux, notamment gothiques, est complexe et très spécialisé. Les querelles de doctrine sont nombreuses et l'analyse de l'efficacité doit intégrer différents paramètres d'ordre financier, juridique et déontologique. Dans cette optique, elle a distingué les aspects liés au caractère spécifique de la molasse des options retenues par les responsables de la restauration de la Cathédrale et de l'église Saint-Jean.

8.1 L'analyse du Laboratoire National de Recherches des Monuments Historiques français (LRMH)

Dans son rapport du 22 avril 2009, l'experte du LRMH a émis les remarques et conclusions suivantes. Il est à noter qu'elle n'a pas pu observer les pierres déposées, ni se rendre au lapidaire.

1. La nature sableuse et poreuse de la molasse (ou grès aquitainien) utilisée à la Cathédrale de Lausanne depuis sa construction en fait un matériau de construction « impossible ».
2. Il aurait fallu procéder à une étude technico-scientifique avant la restauration, afin d'établir un cahier des charges précis des interventions à mener.
3. La grande qualité du suivi général de l'édifice par les architectes et notamment par les restaurateurs qui ont œuvré avant l'éclatement du conflit doit être soulignée.
4. La prévention des coûts et les actions à entreprendre ont été faites sur une logique prévisionnelle privilégiant le remplacement de la pierre plutôt que le traitement en conservation.
5. L'un des deux rapports établis en 2002 au sujet des pierres des arcs-boutants précise qu'à la travée 11 examinée à la requête des participants au colloque trois pierres sur quatorze au nord et six pierres sur 14 au sud ont été jugées dans un état « insuffisant ».
6. L'option retenue s'agissant des arcs-boutants était en cohérence avec l'analyse faite compte tenu de ce qui se passe en France (*nda : la question de l'opportunité du choix lausannois n'ayant pas été traitée pour elle-même*).
7. L'approche conservatoire caractérisée notamment par l'usage du silicate d'éthyle et de ses dérivés s'est mise en place plus tard à Lausanne qu'en Allemagne ou en France. Cette piste devrait être désormais exploitée.
8. À la suite de la fermeture définitive du Laboratoire de la pierre de l'EPFL dirigé par le Professeur Furlan – en 1996/97, il serait souhaitable que les pouvoirs publics mettent sur pied une structure du même type permettant l'assistance et la recherche dans le domaine de la conservation du patrimoine.

8.2 Les prises de position des spécialistes du domaine de la restauration proprement dite

Les avis et informations qui suivent émanent des nombreux spécialistes suisses, français et allemands que la Cour a consultés.

1. Depuis les années soixante, dans le sillage de la Charte de Venise (1964), la tendance visant à écarter la destruction d'éléments authentiques au profit d'une stricte conservation-« réparation » s'est encore renforcée.
2. Lorsque le remplacement de l'élément original est inévitable, il faut impérativement se limiter aux parties atteintes au point de ne pas pouvoir être restaurées ou dont les risques de chute ne peuvent pas être contenus (par des filets ou un autre moyen) avant qu'on puisse les réparer.
3. La restauration-conservation étant la règle, il faut se démultiplier pour trouver des stratégies permettant de respecter la pierre originale, ou celle issue de la

dernière restauration, par le biais de l'application de produits du commerce ou fabriqués sur place (mortiers, solins) par des restaurateurs.

4. Le résultat de la restauration n'est satisfaisant que pour autant que le produit soit bon et qu'il soit correctement appliqué (notamment le silicate d'éthyle et les hydrofuges) après avoir procédé à des tests.
5. Le fait que l'on ne sache pas si le produit ou le procédé sera efficace au-delà d'une période de 10 ou 20 ans n'est pas relevant, sachant que de nouveaux produits et méthodes plus performants seront développés, d'où l'intérêt de la réversibilité du processus de restauration.
6. Au vu de ce qui précède, il est essentiel d'être en contact permanent avec le monde international de la restauration (contacts de personnes à personnes, colloques, etc.).
7. Une restauration efficacement menée coûte en général moins cher qu'une reconstruction à neuf, pour autant qu'elle bénéficie d'un réel suivi. À Berne, à la suite de grands chantiers, l'architecte a décidé de se cantonner au strict entretien courant de l'édifice. L'estimation faite sur les 11 dernières années démontre que la restauration de la Cathédrale de Berne (comparable à celle de Lausanne) par le strict parti de la conservation a coûté au moins 50 % du prix qu'aurait représenté une reconstruction à neuf de ces mêmes éléments.
8. L'entretien permanent et courant de l'édifice contribue grandement à respecter les lois, conventions et chartes, car il évite au matériau de trop se dégrader.

9. L'environnement institutionnel et les autres acteurs

Au vu du domaine audité, la Cour a analysé le fonctionnement des différents organes de l'État ainsi que ceux qui le représentent, qui sont :

a) Sur le plan interne

- les organes décisionnels : Grand Conseil et ses commissions et Conseil d'État
- les organes consultatifs et opérationnels en tenant compte de la déclinaison des compétences entre le SIPAL et les CT/CC

b) Sur le plan externe

- les mandataires, au sein desquels se trouve le mandataire principal, soit l'architecte mandaté (appelé aussi maître d'œuvre)
- les entrepreneurs.

9.1 Compétences du Grand Conseil, de ses Commissions de gestion et des finances et du Conseil d'État

Dans le canton de Vaud, suivant la nature du crédit et les montants en jeu, le pouvoir décisionnel, appartient au Grand Conseil (plenum ou Commission des finances) ou au Conseil d'État (LFin, RSV 610.11)⁶.

Maître de l'ouvrage, l'État a fixé des règles de fonctionnement par le biais de directives édictées par le gouvernement le 04.02.1976 (modifiées les 22.12.1989 et 15.04.1998 ; Druide 9.2.3).

9.2 Le SIPAL

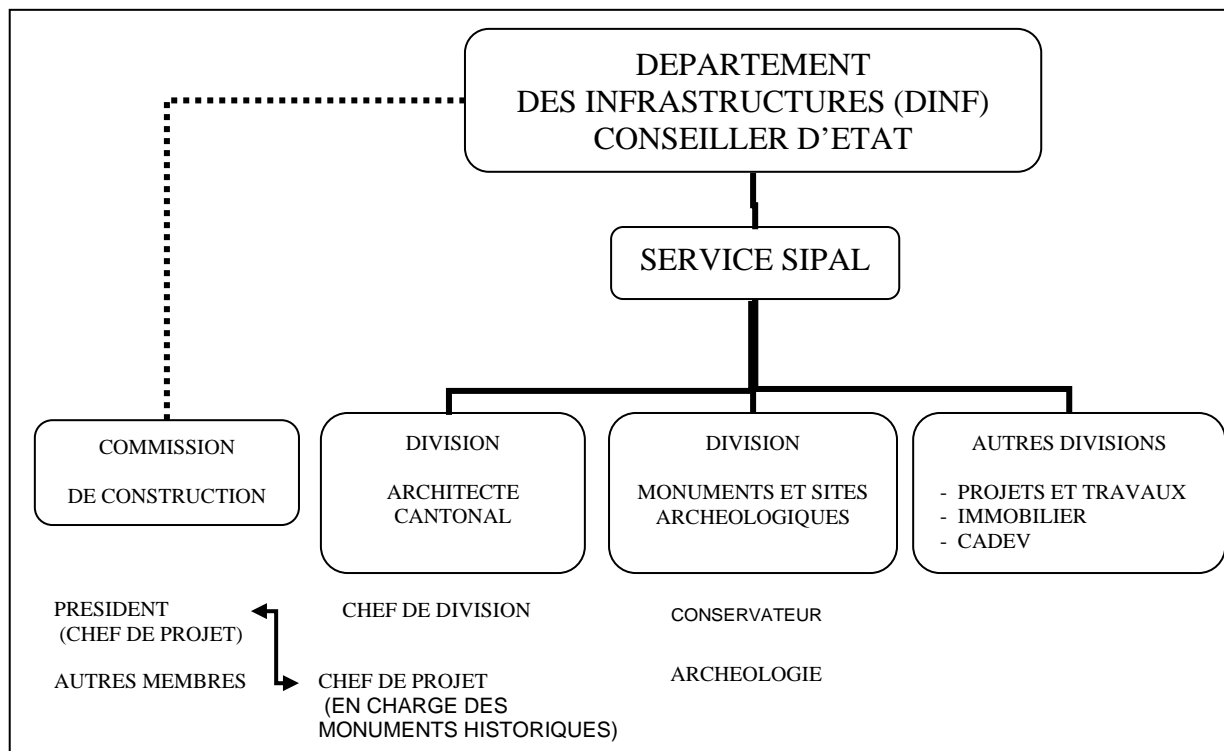
La gestion administrative est confiée au Département des infrastructures (ci-après DINF), qui l'a déléguée au Service Immeubles ; Patrimoine et Logistique (ci-après SIPAL). Au sein de ce dernier, pour des raisons de choix interne, c'est la division de l'architecte cantonal(e) (et non spécifiquement celle des monuments et sites archéologiques) qui est en charge du suivi de la restauration des monuments historiques.

Trois divisions du SIPAL sont concernées par la restauration des monuments historiques, à savoir :

- **la division de l'architecte cantonal(e) (ARC)**: qui comprend l'architecte cantonal-e, l'architecte cantonal adjoint (chef de projet en charge du suivi de la restauration des monuments historiques) ainsi que du personnel administratif. Elle prépare les dossiers relatifs à la stratégie destinés au pouvoir décisionnel.
- **la division « Projets et Travaux » (PT)**: qui assure le développement, la construction et les transformations importantes des bâtiments. Elle dispose de 16 architectes, dont 11 chefs de projet (sans compter ceux qui sont délégués auprès des Hospices cantonaux et de l'Université (BUD)). Elle est responsable de l'allocation de l'enveloppe du budget de fonctionnement au sein du service. Elle a assumé la gestion du budget de fonctionnement de la Cathédrale jusqu'en 1996.
- **la division « Monuments et Sites archéologiques »**: dirigée par le Conservateur cantonal et chargée de veiller à la préservation du patrimoine bâti. Elle dispose aujourd'hui de 4 architectes, une chargée de recherche et 6 archéologues.

Comme tous les services de l'État, le SIPAL fonctionne selon une déclinaison de compétences essentiellement fondées sur la hiérarchie. En l'occurrence, le chef de service répond de tout ce qui se passe au sein du service devant le Conseiller d'État, le chef de division étant un intermédiaire entre le chef de service et le chef de projet.

⁶ Le Grand Conseil décide de l'octroi des crédits d'investissements (financement des travaux), d'études (qui servent à déterminer l'ampleur et le coût de projets d'investissement) et des crédits additionnels dont le montant à charge de l'État est supérieur à CHF 400'000.– (art. 10, 34 et 35 LFin). Lorsque le montant de la demande de crédit d'études est inférieur ou égal à CHF 400'000.–, il relève de la compétence du Conseil d'État, sous réserve de l'approbation de la Commission des finances (art. 34 al. 3 et 35, al. 6 LFin). Quant au budget ordinaire (ou budget de fonctionnement), il est alloué par le Grand Conseil, charge aux départements et aux services de se répartir l'enveloppe qui leur échoit.



9.3 Les Commissions Technique et de Construction (CT/CC)

Les membres de ces commissions (3 à 7) sont désignés par le Conseil d'État pour une période déterminée. Elles comprennent, outre le président (qui est aussi le chef du projet concerné, *cf.* art. 49 des Dir-CE⁷), des personnes désignées par les lois spéciales (experts fédéraux, cantonaux et locaux) et, éventuellement, un tiers choisi pour ses compétences professionnelles (en l'espèce un architecte indépendant), ainsi que des représentants des usagers. Le rôle de la CC/CT consiste à « assumer, dans la phase d'exécution, la responsabilité du maître de l'ouvrage ».

Organe consultatif, puisque issu de directives⁸, elle prend des décisions concrètes destinées à contrôler la bonne exécution des travaux sur les plans technique et financier. Ses compétences en matière d'engagements financiers sont limitées à CHF 100'000.-, alors que celles octroyées au chef de projet sont plafonnées à CHF 20'000.-.

7 Elles ont ensuite été modifiées les 22 décembre 1989 et 15 avril 1998. Elles concernent les constructions nouvelles et les transformations importantes de bâtiments dont l'État est le maître de l'ouvrage. Elles fixent les tâches et compétences des différents intervenants et des diverses phases liées à ces domaines.

8 Pour pouvoir être qualifiée de permanente, une commission doit trouver son assise dans une base légale (exemple : commission des plaintes des patients). Les décisions (à caractère juridique) qu'elle rend peuvent alors être contestées, en général par la voie du recours, voire par celle de la plainte dans certains cas. Une commission consultative ne dispose pas de ce pouvoir. Elle ne rend pas de décisions au sens du droit.

9.4 Les intervenants externes

Ils appartiennent à deux catégories distinctes, soit :

- a) **Les mandataires** qui fournissent des prestations de service. Dans ce cas précis, il s'agit des ingénieurs, des historiens, des archéologues-conseils, des photographes, des restaurateurs d'art (pour la partie qui ne concerne pas la réalisation des travaux) et de l'architecte. Les mandataires exercent une pratique privée⁹ et sont liés à l'État par un contrat, réglementé par les articles 394 et suivants du Code des obligations ainsi que par des Directives spécifiques du Conseil d'État (Druide 9.2.2.). Le contrat de mandat tend à atteindre un but, mais ne le garantit pas (obligation de moyens)¹⁰. Il génère des relations de confiance entre les parties, ce qui n'exclut pas l'obligation de vérification et de suivi.
- b) **Les entrepreneurs** qui sont chargés de la réalisation des travaux. Le contrat d'entreprise¹¹ vise l'obtention d'un résultat. Il est régi par les articles 363 et suivants du Code des obligations.

Les réunions de chantier ont lieu environ une fois par semaine sous la houlette du mandataire principal. Elles réunissent les mandataires et les entrepreneurs intéressés.

10. Les processus financiers

10.1 Les différents types de budgets

L'État connaît deux sortes principales de budgets.

10.1.1 Le budget de fonctionnement

Il vise à financer les frais usuels de l'année en cours, ce qui comprend l'entretien courant (ou ordinaire) ainsi que les réfections simples des édifices (art. 30 al. 4 LFin). La Cour a constaté que le budget de fonctionnement octroyé à la restauration des monuments historiques n'a pas cessé de décroître depuis plusieurs années.

10.1.2 Le budget d'investissement (art. 29 à 38 LFin)

Appelé couramment budget de financement, il est constitué de montants supérieurs à 1 million (total net du décret) et vise à financer de gros travaux de restauration sur un édifice atteint de dégradations majeures.

9 Le contrat qui lie l'État à l'architecte est un contrat de mandat relevant du domaine technique. Pour de plus ample détail, il convient de se référer à Tercier/Favre et Conus (cf notamment Tercier/Favre/Conus, « Les contrats spéciaux », No 4957 à 4960 et 5012; Engel, contrats de droit suisse, 2^e éd., p. 483 ; Werro, « Le mandat et ses effets. Etude sur le contrat d'activité indépendants, thèse Fribourg 1993 ; ATF 4 C./602004 ; ATF 4 P.317/2001).

10 Dans un contrat de mandat, le prestataire de service n'est pas en mesure de promettre le résultat, car celui-ci ne dépend pas que de lui (cf Tercier/Favre, Conus op. cit. N°5336 à 5387)

11 Par le contrat d'entreprise, celui qui s'engage considère qu'il est objectivement en mesure de promettre le résultat attendu de lui (cf notamment Tercier/Favre/Conus, op. cit., No 5012, éd. Schulthess, 4^e éd. ; Engel, contrats de droit suisse, 2^e éd., p. 435 ; ATF 109 II34, JdT I 266).

La gestion comptable se fait en particulier grâce à un outil informatique dénommé IDB qui intègre les éléments liés aux coûts, aux paiements, à l'encaissement des subventions (26 % au maximum pour les édifices classés d'importance nationale) et à l'établissement de statistiques.

10.2 Les différentes sortes de crédits

Le crédit d'études

Il vise à déterminer l'ampleur, les méthodes à adopter et le coût d'un projet. Il n'est pas obligatoire d'en solliciter un pour des travaux de restauration (art. 34 LFin ; Directives du SAGEFI). Cependant, tous les spécialistes consultés considèrent qu'il s'agit d'une étape fondamentale au bon déroulement de projets complexes, pour lesquels différents acteurs doivent intervenir et qui nécessitent un budget important. S'en dispenser revient donc souvent à ne pas répondre aux bonnes pratiques en matière de gestion et à réduire des problèmes ayant une incidence financière par la suite.

Le crédit d'ouvrage

Il concerne les investissements faits sur la base du budget de financement alloué par le Grand Conseil par le biais d'un EMPD. Le crédit d'ouvrage doit comporter un certain nombre d'éléments précis attestés notamment par le chiffre 7.1.2 de la Directive d'exécution No 23 du SAGEFI.

11. Contexte juridique – chartes et normes professionnelles

La législation sur les marchés publics, les chartes et les normes professionnelles applicables aux travaux de restauration, ainsi que les normes SIA (Société suisse des Ingénieurs et des Architectes, association au sens des art. 60 et ss CC) servent de cadre de référence pour la restauration de la Cathédrale et de l'église Saint-Jean.

11.1 La législation sur les marchés publics

Elle régit le domaine de l'attribution des marchés par l'État (pouvoir adjudicateur) à des tiers, mandataires et entrepreneurs soumissionnaires. Son but vise à assurer la concurrence entre les soumissionnaires qui doivent bénéficier d'une égalité de traitement, et à garantir une utilisation efficace des deniers publics.

S'agissant d'édifices appartenant au Canton et au vu des montants en jeu, la législation applicable touche l'ouverture aux marchés internationaux¹² en ce qui concerne la Cathédrale et l'accord intercantonal¹³ (AIMP) et la législation

12 Accord du GATT du 15 avril 1994 sur les marchés publics (Accord GATT/OMC) – si le montant dépasse CHF 9'575'000.– (hors TVA, services et fournitures non comprises (art 3 al. 1 RLMP-VD)

13 Accord intercantonal sur les marchés publics du 25.11.1994, (A-IMP, dont la révision est entrée en vigueur pour le canton de Vaud le 01.09.2004 ; RS 726.91), dès que la valeur atteint CHF 383'000.–

cantonale¹⁴, pour les deux édifices. Il existe des règles spécifiques aux mandats de services et aux travaux de construction. Le droit applicable spécifie qu'il faut retenir « l'offre économiquement la plus avantageuse ». Comme le précise l'administration fédérale « Une telle offre ne doit pas être confondue avec l'offre la meilleur marché, et repose au contraire sur différents critères tels que délai de livraison, prix, qualité et service après-vente. Seule l'adjudication pour des biens largement standardisés peut se faire exclusivement selon le critère du prix le plus bas ».

Dans le cadre du présent audit, seuls les restaurateur-trice-s sont à la fois mandataires (pour les études à faire) et entrepreneurs (pour l'exécution des travaux arrêtés par le maître de l'ouvrage). Une fois la valeur seuil atteinte, le contrat de mandat ne peut pas échapper, sauf dans de rares cas, à l'application de la procédure LMP sous la forme d'un appel d'offres public ou sélectif (les personnes ayant répondu à l'appel d'offres faisant l'objet d'un premier tri par le pouvoir adjudicateur).

Par ailleurs, la législation vaudoise autorise la dérogation, sous forme d'attribution du marché de gré à gré (soit sans passer par la procédure LMP) dans deux cas de figure, à savoir :

- S'il n'existe pas de solution alternative « raisonnablement satisfaisante ou de solution de rechange adéquate ».
- Si les délais impartis ne le permettent pas

La jurisprudence se montre très restrictive en la matière¹⁵.

11.2 Les chartes et les normes professionnelles

Les chartes sont des documents qui n'appartiennent pas à l'ordre juridique, mais que l'État s'est engagé à respecter. Dans le cadre de l'audit, il s'agit essentiellement de la Charte Internationale sur la Conservation et la Restauration (Venise, 1964), édictée par le Conseil international des monuments et des sites

14 Loi vaudoise du 24.06.1996 sur les marchés publics (LMP-VD du 24.06.1996, RSV 726.01) ; RLMP-VD du 07.07.2004, RSV 726.01.01), valeur seuil CHF 200'000.– en 2000 puis CHF 250'000.– dès le 1er septembre 2004.

15 De manière générale, les tribunaux font preuve d'une extrême prudence dans l'admission du régime d'exception, refusant de l'appliquer lorsqu'il paraît vraisemblable qu'il existe sur le marché d'autres fournisseurs potentiels et qu'il n'y a pas de réelle urgence. S'agissant de la direction de travaux, la justice rejette l'argument qui consiste à invoquer la nécessité de confier la suite d'un mandat à une même entreprise, même si cela représente des avantages pragmatiques (TA VD du 23.09.02, GE 2000.036, TA VD du 24.01.01, GE 2000.136 concernant l'urgence due à une absence de planification). Quant au fait que l'adjudicataire a déjà travaillé sur le projet, il n'est pas déterminant, l'adjudicateur devant démontrer l'absence de solutions de rechange adéquate (TA NE du 19.12.1997, TA. 1997.366). Dans un arrêt neuchâtelois (TA NE du 22.02.1999, TA. 1998.45), il a été jugé qu'une « attention toute particulière s'impose en matière de prestations de services, car il est très rare qu'une personne soit irremplaçable au point qu'on puisse se dispenser de procéder à un appel d'offres. ». À ce titre, l'Association suisse de conservation et restauration (SCR) note, dans ses recommandations pour l'adjudication de travaux de conservation-restauration de novembre 2001 que la procédure de gré à gré « est possible dans des cas d'exception qui dépendent de la réalisation de conditions très restrictives et qui, à vrai dire, ne sont que rarement réunies en pratique ». Enfin, lorsque la procédure de gré à gré est adoptée, le pouvoir adjudicateur doit rédiger un rapport indiquant notamment les motifs qui l'ont amené à retenir cette procédure (art. 8 al. 2 et 3 RVMP ; Directives pour l'exécution de l'AIMP, § 9 al. 2). Par contre, le marché attribué de gré à gré n'est pas soumis à publication (art. 11 RVMP, Directives pour l'exécution de l'AIMP, § 9 al. 2). Enfin, il faut rappeler aussi que la procédure de gré à gré implique des négociations entre le pouvoir adjudicateur et le bénéficiaire du marché.

(ICOMOS)¹⁶, et des « Principes pour la conservation du patrimoine culturel bâti en Suisse » rédigés par la Commission fédérale des monuments historiques. L'ensemble de cette littérature prône la réparation de la matière historique pour éviter qu'elle disparaisse.

Les normes professionnelles, quant à elles, relèvent des normes SIA régissant le domaine de la construction. Dans ses directives internes, le SIPAL reprend la norme SIA no 118 et les règlements SIA no 102, 103, 108 et 112, ainsi que les normes et prescriptions relatives au domaine de la construction. Les directives du Conseil d'État spécifient en outre que les contrats doivent prévoir des dérogations aux dispositions du règlement SIA qui sont contraires aux intérêts de l'État.

16 Yves Boiret, président d'honneur de l'ICOMOS, architecte en chef et inspecteur général des monuments historiques de France et Jean Fosseyeux, Vice-président de la Section française de l'ICOMOS précisent ce qui suit, considérant que ce texte résume bien ce qu'il convient de tirer de cette charte : « Plus qu'un recueil de règles intouchables et incontournables, elle se révèle comme un texte de référence et de réflexion qui rassemble de façon très précieuse des principes qui doivent être pris en compte de façon dynamique et constructive, donner lieu à des interrogations et à des discussions pour que soient à la fois assurés la présentation et le respect du patrimoine architectural et sa continuelle et précautionneuse interprétation dans la vie des citoyens et dans le paysage nécessairement évolutif de nos sociétés. »

CHAPITRE IV RESULTATS DETAILLES DE LA MISSION DE LA COUR

12. LE CONTEXTE

12.1 Les montants globaux

Les dépenses de restauration de la Cathédrale et de l'église Saint-Jean au cours des 20 dernières années représentent un montant total de CHF 51 Mios, répartis de la façon suivante :

Années	Monument	Dépenses réalisées		Budget Total
		Budget Investissement	Budget Fonctionnement	
1988 - 2008	Cathédrale	30'192'300		30'192'300
1992 - 2008	Cathédrale		10'612'618	10'612'618
	TOTAL CATHEDRALE	30'192'300	10'612'618	40'804'918
1999 - 2006	Eglise St-Jean- Baptiste de Grandson	9'941'000		9'941'000
1993 - 2000	Eglise St-Jean- Baptiste de Grandson		41'862	41'862
	TOTAL EGLISE ST-JEAN	9'941'000	41'862	9'982'862
TOTAL GENERAL		40'133'300	10'654'480	50'787'780

Source: Documentation SIPAL au 17.11.2008 et FMA 29.07.2008

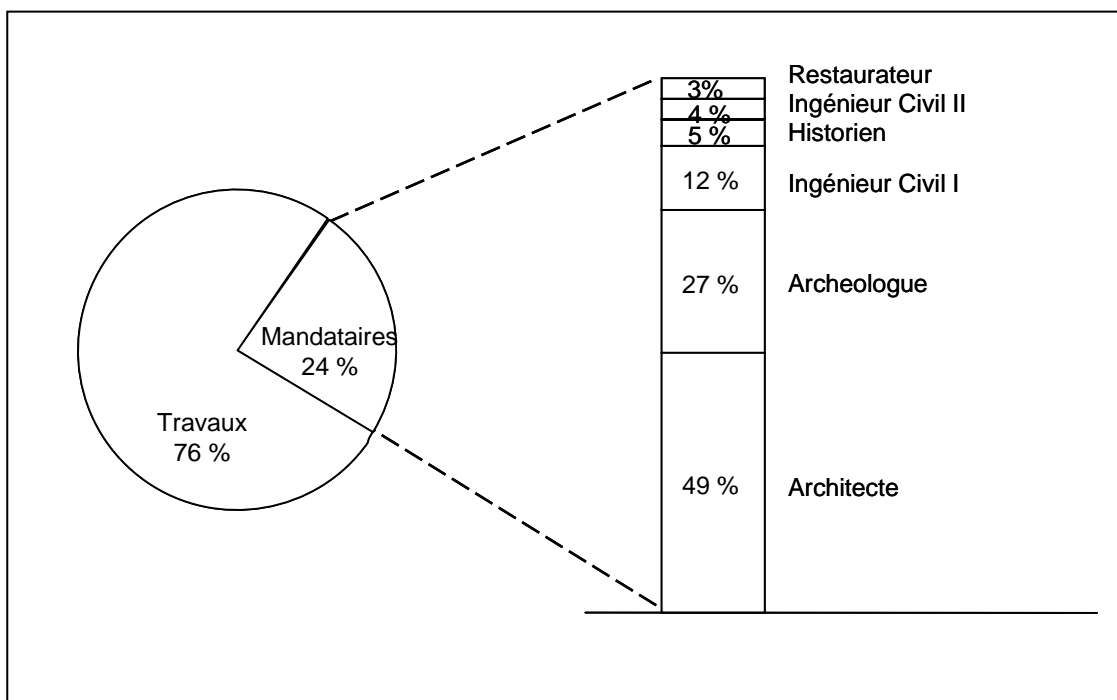
12.2 Analyse des dépenses par nature – l'exemple de la Cathédrale

Compte tenu de l'importance des montants en cause, la Cour a tout d'abord examiné quels étaient les principaux bénéficiaires des dépenses et les corps de métiers y relatifs pour la Cathédrale.

Pour des raisons de disponibilité des données, l'analyse a porté sur 94% du budget d'investissement, soit 28.4 Mios et sur 100% du budget de fonctionnement, soit 10.6 Mios de francs.

Une analyse détaillée a montré que durant les 20 dernières années, les frais destinés aux mandataires ont représenté 24 % des dépenses totales, soit CHF 9.5

Mios. Ces dépenses ont été concentrées sur six mandataires principaux, selon la répartition suivante.



Cette concentration des dépenses focalisée sur six entreprises principales est d'autant plus problématique lorsqu'on sait que :

- les mêmes mandataires opèrent systématiquement depuis environ 15 ans ;
- les mêmes mandataires ont par ailleurs travaillé également pour l'église Saint-Jean ;
- les mandats ne sont généralement pas mis en concurrence.

De plus, du fait du rôle prépondérant de l'architecte, une analyse plus approfondie portant sur les relations contractuelles avec ce dernier a été réalisée en prenant comme référentiel la dernière demande de financement (EMPD 204).

12.3 La politique des travaux et la pluridisciplinarité

Ces dernières années, l'État a opté pour une externalisation maximale des travaux de restauration. Ce type de fonctionnement peut être tout à fait performant, dès l'instant où il est accompagné d'un encadrement strict et rigoureux. À défaut, il entraîne une perte de maîtrise, voir une substitution des rôles entre le maître de l'ouvrage et ceux/celles à qui les tâches ont été déléguées.

Le contrôle devrait débiter au moment de la définition du contrat et porter sur tous les domaines du suivi du chantier. Ceci comprend notamment le contrôle de la qualité de l'ouvrage réalisé, des montants investis, ainsi que des actions menées par les mandataires (calcul des métrés, confrontation de la correspondance des factures avec le travail effectué, état d'avancement du chantier, etc).

Les spécialistes s'accordent à déclarer qu'un monument tel que la Cathédrale de Lausanne nécessite une équipe stable qui connaisse parfaitement l'édifice. En effet, une collaboration étroite sur la durée permet de développer une expertise

pointue du monument ainsi que un rapport de confiance entre les différents acteurs. Cela étant, ce type de situation présente un risque de trop forte appropriation de l'édifice par les intervenants, si la surveillance par le maître de l'ouvrage n'est pas suffisante.

Instaurée au début des années septante, par les responsables de la restauration des monuments historiques vaudois, le système de la pluridisciplinarité a fait ses preuves, dans la mesure où il associe les prestataires de services, voire les entrepreneurs, à la phase consultative des options à prendre. Autre est la question du stade décisionnel auquel seuls les membres désignés par l'autorité compétente (en l'occurrence le Conseil d'État) devraient prendre part. Or, il appert que le fonctionnement de la Commission Technique de la Cathédrale depuis une dizaine d'années revient à faire seul *corpus* des prestataires et des membres désignés, de sorte que la maîtrise des projets et des travaux a trop souvent quitté l'État pour une bonne part.

Dès lors, l'enjeu est d'adopter des procédures d'attribution des mandats qui permettent à la fois de faire jouer la concurrence et de travailler avec une équipe spécialiste des monuments en question.

À ce titre, on pourrait également s'interroger sur l'éventualité de la mise sur pied d'une fabrique dans le Canton. Ce choix de l'internalisation par le biais d'une fabrique a été fait dans de nombreux cas, notamment à Berne, Bâle, Strasbourg, Notre-Dame de Paris, Amiens, Cologne, Fribourg-en-Brigau et Salem.

Rapporté à l'audit, ce qui précède amène les commentaires ci-après.

13. La gouvernance

Constatation N° 1

Dans le cadre du domaine concerné par la mission de contrôle, l'externalisation pratiquée par le service audité en matière de gestion de projets n'est pas suffisamment cadrée et surveillée. L'État est trop souvent éloigné de la conduite des projets et perd partiellement la maîtrise de la conduite technique et financière des opérations.

De fait, l'ensemble du suivi et du contrôle technique et financier repose sur les épaules du mandataire principal qui prend dès lors un rôle prépondérant dans la gestion des projets, y compris pour les aspects décisionnels. Cette situation est renforcée par le manque d'une contrepartie opposable au sein de l'entité auditée.

À la Cathédrale, la Cour a relevé une situation de monopole de la maîtrise d'œuvre qui est confiée au même cabinet d'architectes depuis 20 ans.

De plus, des conditions contractuelles mal définies induisent des risques pour la gouvernance des projets et exposent financièrement le maître d'ouvrage en cas de litige avec le mandataire principal.

Observations du SIPAL sur la Constatation N° 1

L'État pratique la gestion mandatée impliquant l'établissement de contrats en bonne et due forme, établis au début des opérations.

Le contrat standard du SIPAL est complété de spécifications propres à un Maître d'Ouvrage public. Il fait l'objet d'améliorations constantes. La dernière version date de janvier 2006 et stipule qu'il est confié à l'architecte la responsabilité de la coordination des spécialistes :

« L'architecte est entièrement responsable de la coordination des prestations à accomplir par les spécialistes ingénieurs, bureaux techniques, etc. mandatés par le Maître de l'ouvrage. Il doit veiller à ce que le coût des travaux dépendant des autres mandataires s'inscrive dans le cadre économique fixé par le Maître de l'ouvrage ».

La demande de crédit d'ouvrage d'octobre 2000 mentionnait que les mandats seraient confiés à l'équipe des mandataires en place.

Constatation N° 2

La Cour observe que la documentation disponible au sein du service audité est incomplète, ce qui pose le problème de la traçabilité des différentes étapes ayant abouti aux décisions prises.

À titre d'exemple :

À l'église Saint-Jean, on constate que les honoraires effectifs du mandataire principal dépassent systématiquement les montants prévisionnels sans justificatifs documentés

Observations du SIPAL sur la Constatation N° 2

La documentation au SIPAL correspond à sa gestion habituelle. Elle correspond à ses propres besoins, mais pas nécessairement à ceux d'un audit tel que celui conduit par la CdC. Dans le déroulement d'une opération, certaines pièces restent en mains des mandataires (ensemble des plans originaux, des dessins de détails, des dessins techniques, des appels d'offres auprès des entreprises, etc...). Ces pièces sont réunies et synthétisées en fin d'opération pour classement et archivage effectué par le maître de l'ouvrage.

Le SIPAL confirme que les mandataires architectes ont exécuté des prestations supplémentaires non prévues à leur contrat et qu'à ce titre ils ont été rémunérés pour ces prestations justifiées et demandées par la Commission de construction : elles ont été correctement documentées au règlement final de leurs honoraires.

Position finale de la Cour sur les observations de la Constatation N° 2

La Cour souligne qu'il n'est pas normal que la documentation ne soit complétée qu'au règlement final des honoraires.

Constatation N°3

Au nom du principe de la pluridisciplinarité propre au domaine de la restauration, les mandataires prennent systématiquement part à la phase décisionnelle des projets. Cet élément est renforcé par un absentéisme inquiétant des membres désignés à la Commission technique de la Cathédrale par le Conseil d'État.

Observations du SIPAL sur la Constatation N° 3

Le principe de la pluridisciplinarité n'est pas réservé au seul domaine de la conservation-restauration. Le domaine complexe de la conservation des monuments fait appel à un grand nombre de domaines spécialisés. L'apport de ces différentes disciplines reste indispensable à la prise de décision des membres d'une commission de construction. La présence de ces spécialistes est utile à la fois pour la récolte de l'information à destination des membres des commissions mais aussi pour l'échange de vues entre chacune des disciplines dans la plus grande rigueur scientifique et technique. Les décisions qui sont liées au choix des partis de restauration restent cependant sous la responsabilité et sous l'autorité des commissions de construction conformément aux « Directives du Conseil d'État concernant les constructions nouvelles et transformations importantes dans lesquelles l'État est le maître de l'ouvrage ». Ces Directives datent du 04.02 1976 et ont fait l'objet d'une actualisation le 01.04.2001.

L'absentéisme de certains membres de la commission technique de la cathédrale est exact. Ils ont cependant été régulièrement informés par les procès-verbaux des séances de chantier ou ceux de la commission technique ainsi que par les visites de chantier. Ils ont été présents dans tous les moments cruciaux de l'opération, étalée sur une décennie. Pour le Président de la Commission fédérale des monuments historiques, il a suivi avec un intérêt particulier le délicat chantier de la fermeture du portail peint, ouvert au public en automne 2007.

Position finale de la Cour sur les observations de la Constatation N° 3

L'examen des procès-verbaux de la Commission technique révèle que ces experts étaient absents lors des séances importantes. Par conséquent, ils n'ont pas participé aux débats et à la prise de décision qui s'en est suivi.

(cf. les exemples figurent sous rubrique 17.4 intitulé « À propos du sort réservé aux arcs-boutants de Viollet-le-Duc »)

Risques découlant de ces constatations

- Risque de glissement des tâches publiques vers le privé sans surveillance appropriée ;
- Risque de perte de maîtrise des phases décisionnelles par l'État ;
- Coûts « cachés » additionnels liés au fait qu'au coût de l'externalisation des tâches s'ajoute celui des salaires internes du personnel du service prévu à cet effet ;

Recommandation N° 1

Le fonctionnement de l'entité en charge de la restauration des monuments historiques et celui de la Commission technique de la Cathédrale et des commissions de construction devrait être revu afin que l'État recouvre la maîtrise de la gestion financière et technique des projets.

Il est notamment recommandé de :

- redéfinir les rôles des différentes parties, en prévoyant une implication plus forte de l'État dans les différentes phases du projet et en séparant clairement les aspects décisionnels et opérationnels ;
- redéfinir les procédures de contrôle, notamment en ce qui concerne l'activité des mandataires ;
- nommer les commissions et définir les rôles et responsabilités des personnes désignées.

Observations du SIPAL sur la Recommandation N° 1

L'organigramme du SIPAL ne comprend pas d'entité spécifique en charge de la restauration des monuments historiques. Tous les chefs de projet et architectes sont rattachés à la même entité dirigée par l'architecte cantonale depuis juillet 2009. Cette entité conduit toutes les opérations de conservation-restauration, les rénovations, les transformations ou les constructions nouvelles.

Différentes propositions d'amélioration sont en cours afin d'améliorer la qualité des contrôles réalisés par le chef de projet qui doit, selon le SIPAL, rester le président de la commission de construction. Des mesures ont été mises en place en ce qui concerne le contrôle des contrats et avenants, voir le courrier envoyé aux mandataires le 28 août 2009. Il faut également rappeler les autres améliorations mises en places par modification des directives administratives et courriers envoyés aux mandataires les 7 novembre 2008 et 14 mai 2009.

Les missions confiées à une commission de construction ne nécessitent pas d'être reformulées ; la directive DRUIDE 9.2.3 est suffisamment explicite à cet égard. Il faut par contre renforcer le rôle et les compétences du chef de projet. Par contre le suivi opérationnel d'un projet doit rester sous la responsabilité des mandataires qui ont pour mission de défendre les intérêts du MO. Le chef de projet, en tant que président d'une commission de construction, doit assurer la bonne conduite de l'opération en déployant formellement les mesures de contrôle de l'activité des mandataires. Le SIPAL retient par contre la nécessité de mieux définir les rôles et responsabilités des membres des commissions de construction nommées par le Conseil d'État.

La Charte pour la conservation de la cathédrale de Lausanne, adoptée par le Conseil d'État le 20 mai 2009 prévoit explicitement le processus de conduite des travaux.

Recommandation N° 2

Un crédit d'études est une étape fondamentale qui devrait être prévue pour tous les chantiers importants (de par leur nature et/ou les montants en cause) comme le recommande la Directive No 23 du SAGEFI et les bonnes pratiques.

Observations du SIPAL sur la Recommandation N° 2

Le SIPAL partage l'avis de la CdC et s'attachera dorénavant à appliquer cette recommandation, sans exception.

13.1 Le SIPAL

La question principale posée par la Cour, à savoir « comment s'assure-t-on dans le service que les risques de pertes de maîtrise opérationnelle sont limités et contrôlés ? » n'a souvent pas trouvé de réponse documentée. Ce manque de contrôle relève parfois même de la délégation pure et simple d'une partie de tâche publique à des mandataires.

Le manque flagrant de documentation concernant les décisions prises tant sur le plan technique que financier contribue à ce défaut de suivi et de contrôle. La documentation est souvent incomplète et dispersée dans le service et chez le maître d'œuvre. Elle est parfois aussi indisponible, voire inexistante.

13.2 Les Commissions technique et de construction (CT/CC)

Par le biais de directives régulièrement revues, le Conseil d'État a mis sur pied des CT/CC pour chaque chantier.

Faute de base légales (les directives n'en sont pas), ces commissions ne peuvent être que consultatives et ne rendent pas de décisions au sens juridique du terme. Elles ne peuvent donc prendre que des décisions opérationnelles (= matérielles, concrètes).

Il est vrai que les directives du Conseil d'État peuvent créer une confusion à cet égard, car l'art. 44 Dir-CE précise que «La commission de construction assume, dans la phase d'exécution, la responsabilité du maître de l'ouvrage». Il serait peut-être opportun de préciser la portée de cette phrase à l'intention des membres de la Commission, charge à eux de reconnaître ce qui fait partie de l'exécution pure et ce qui induit une prise de position plus stratégique.

S'agissant de la composition des CT/CC, il faut savoir que, sur proposition du SIPAL, le Conseil d'État a désigné trois membres au sein de la commission en charge de la restauration de l'église Saint-Jean, six membres à celle de la Cathédrale pour la période 1999 à juin 2002, puis sept membres de juin 2002 (première séance le 27.08.02) à fin 2006. Depuis lors, il n'y a plus eu de désignation de la Commission technique de la Cathédrale. Ceci pose un problème, compte tenu du fait que les membres désignés pour la période précédente ont continué à siéger sans avoir été désignés par l'autorité compétente.

Il est clair que la manière de gérer la pluridisciplinarité relève aussi de la gouvernance, dans la mesure où la participation des mandataires à la prise de décision de la CT (en particulier) doublée de l'absentéisme des membres désignés

et des experts mandatés entraîne un glissement du rôle propositionnel qui leur est assigné à une puissante force décisionnelle. Il en résulte une aggravation de la perte de maîtrise évidente de la commission au détriment des intérêts de l'État, sachant par ailleurs que les mandataires sont à la fois juges et partie des décisions prises.

13.2.1 Participation aux séances

La Cour relève que sur 71 séances tenues entre le 4 juillet 2000 et le 9 décembre 2008, le taux de participation des personnes habilitées à siéger a été très faible.

Huit séances ont été tenues sans que le quorum soit atteint, y compris dans des phases critiques des processus. Or, le fait d'accepter la charge de membre de la Commission astreint l'intéressé-e à une présence régulière.

L'architecte indépendant (à ne pas confondre avec l'architecte mandaté) qui a théoriquement fonctionné jusqu'en juin 2006 était présent à 8 séances sur 44, ce qui représente un taux d'absentéisme de 82%. Quant à l'expert fédéral, il a assisté à peu de séances (8 sur 71, représentant un taux d'absentéisme de 89%). L'expert cantonal romand a assisté à peu près à la moitié des séances qui se sont tenues depuis son entrée en fonction en août 2002. Quant à l'archéologue cantonal, il a pratiquement toujours été excusé aux séances, ce qui interpelle compte tenu du prix élevé d'externalisation de l'archéologie.

13.3 Le rôle prépondérant du maître d'œuvre dans la conduite technique des travaux

Selon les directives du SIPAL, le rôle de l'architecte mandataire devrait consister essentiellement en des activités de coordination et de conseil.

En effet, ses tâches sont définies en ces termes (Dir-SIPAL titre 1.1.1 organigramme type) : « organiser, diriger les études et les travaux selon le cahier défini ; coordonner les mandataires techniques les adjudications, les contrats ; analyser les offres des entreprises ; élaborer les documents d'exécution et coordonner ceux qui sont établis par d'autres mandataires ; assurer la cohérence fonctionnelle et technique, affiner les choix techniques d'entente avec les mandataires, assurer le respect du devis ; gérer les factures, décomptes, garanties et assurer la réalisation de l'ouvrage ».

Il apparaît que l'architecte mandataire (maître d'œuvre) est certes très compétent et soucieux de fournir un travail d'excellente qualité. Cependant, dû certainement au contexte et au rôle pris par l'État (qui ne joue pas suffisamment son rôle de contrepartie opposable), son activité a évolué vers des activités plus décisionnelles. Il apparaît notamment qu'il a eu un rôle prépondérant dans les décisions relatives à la reconstruction des arcs-boutants de la Cathédrale et du remplacement des décors de Lugeon à l'église Saint-Jean.

La Cour a constaté que la maîtrise d'œuvre à la Cathédrale de Lausanne, est assurée par un seul architecte mandaté depuis 1989. Jusqu'alors, l'État disposait de 2 à 3 architectes mandatés pour coordonner les travaux de restauration des monuments historiques. En outre, les prestations d'entretien ont été déléguées à ce même architecte sur la base d'un contrat d'architecte-entretien comme en attestent les directives internes du SIPAL (chapitre 10.1.1).

Cette situation de monopole qui garantit une certaine expertise au long des années, représente toutefois une concentration de risques pour l'État.

13.3.1 Les relations contractuelles

L'examen du contrat de l'architecte avec le SIPAL pour l'EMPD 204 (Cathédrale), a révélé notamment les anomalies suivantes :

- Faute de détails suffisants, les données chiffrées contenues dans le contrat ne peuvent être vérifiées. Tel est notamment le cas de la base de calcul des honoraires et du détail du calcul du taux de base probable « p ».
- le contrat fait référence à des pièces qui ne sont pas annexées. Il en va de même des directives administratives du maître de l'ouvrage que le mandataire doit respecter et qui ne sont pas mentionnées spécifiquement.
- les termes relatifs aux délais de réalisation du mandat spécifiés dans le contrat, sont peu précis. À titre d'exemple on citera la rubrique intitulée «délais généraux du maître de l'ouvrage et délais contractuels du mandataire ».
- la terminologie employée pour la désignation du représentant du maître de l'ouvrage, est trop générale. Elle se contente de préciser que « Le maître de l'ouvrage est représenté par son organe technique ».
- aucune clause de pénalités n'est prévue en cas de non respect des délais, des coûts et/ou de manquement à la qualité.

Au vu de ce qui précède, la Cour constate une insuffisance de données documentées et des manquements aux principes de clarté et d'exhaustivité.

En outre, une des clauses juridiques prévues dans la Directive 9.2.2 (Druide) pour se prémunir des articles du règlement SIA défavorables au maître de l'ouvrage ne figure pas dans le contrat. Il en va de même de la clause juridique de référence en matière de responsabilité du mandataire et des conditions de paiement applicables.

Enfin, l'entité auditée utilise un contrat type bien que la directive précitée favorise l'établissement d'un document propre à chaque cas particulier.

En l'état actuel de sa rédaction, le contrat ne satisfait pas à toutes les conditions figurant dans la Directive 9.2.2 pour l'établissement des contrats de mandats d'architectes, d'ingénieurs et autres du Druide.

Par ailleurs, compte tenu de l'externalisation des prestations annexes par le SIPAL, il conviendrait d'ajouter certaines clauses fondamentales dans le contrat. Il s'agit, pour l'essentiel de ce qui suit :

- la description précise et exhaustive des prestations de services annexes au mandat spécifique d'architecte,
- les éléments de suivi de l'avancement des prestations à effectuer,
- les moyens et les critères pour mesurer la performance ou évaluer les prestations,
- les honoraires en relation avec les prestations annexes,
- les pénalités éventuellement applicables,
- la description précise des compétences respectives entre le chef de projet, la commission de construction et le mandataire.

14. Les procédures

Constataion N° 4

Le bon sens voudrait que les projets complexes et à coûts élevés fassent l'objet d'une demande de crédit d'étude spécifique auprès du Parlement. Cette phase préliminaire a été éludée dans le cadre de l'Exposé des motifs et projets de décret (EMPD) 204 relatif aux récents travaux effectués à la Cathédrale, avec la conséquence suivante :

L'EMPD 204 précise que les arcs-boutants conçus par Eugène-Emmanuel Viollet-le-Duc seront reconstruits. Or, ce choix n'était pas arrêté lors de la demande de financement, la question de l'option à retenir devant être soumise postérieurement à un colloque réunissant des spécialistes.

Observations du SIPAL sur la Constataion N° 4

Le SIPAL admet la nécessité d'un crédit d'étude avant toute demande de crédit d'ouvrage. De façon convenue il avait été défini en 1999 que cela ne soit pas le cas pour les grands travaux urgents à engager de suite. Le SIPAL tient à rappeler qu'un crédit d'étude préparatoire à l'EMPD « Portail peint » avait été demandé par la Commission technique en 1997 mais cependant refusé l'année suivante. Ceci a conduit à la demande de crédit d'ouvrage (EMPD 204 Nef-portail peint d'octobre 2000) sans l'appui d'un crédit d'étude préalable.

Constataion N° 5

Si les exigences liées à l'application de la législation sur les marchés publics et les Directives du Conseil d'État ont été fort bien respectées pour l'attribution des travaux, tel n'a pas été le cas pour le choix des mandataires (prestations de service), la quasi-totalité d'entre eux n'ayant pas été soumis à cette procédure.

Observations du SIPAL sur la Constataion N° 5

Les mandataires du dernier chantier de la cathédrale n'ont pas été mis en concurrence selon la LVMP. L'EMPD N° 204 d'octobre 2000 mentionnait les motivations qui ont poussé à reconduire l'équipe de spécialistes en place, notamment en raison de leurs hautes compétences et de leur expérience acquise au cours des chantiers précédents.

La Charte pour la conservation de la cathédrale, adoptée par le Conseil d'État le 20 mai 2009, précise au chapitre IV, art. 16, que désormais les études et les travaux seront soumis à la loi vaudoise sur les marchés publics.

Position finale de la Cour sur les observations de la Constatation N° 5

La Cour maintient sa position, considérant que le défaut de procédures empêche toute comparaison de prix amenant ainsi un risque important de perte financière pour l'État.

Constatation N° 6

Les règles relatives aux procédures financières et de contrôle ne sont pas suivies notamment :

- a) les seuils de prise de décision ne sont pas respectés ;
- b) le principe de gestion d'une enveloppe globale sans documenter les réallocations de CFC rend difficile un suivi transparent des dépenses relatives aux travaux effectués. Le respect d'une enveloppe globale n'est pas à lui seul garant d'une bonne gestion;
- c) le suivi financier apparaît lacunaire ;
- d) la qualité des données financières est insuffisante ;
- e) l'environnement de contrôle de la part de l'État est insuffisant, par exemple en ce qui concerne la vérification du calcul des métrés et de la facturation, le mandataire principal ne faisant pas l'objet d'un double contrôle approprié;
- f) l'information financière rapportée à la hiérarchie manque de substance.

Observations du SIPAL sur la Constatation N° 6

Le SIPAL a bien pris note des remarques formulées par la CdC pour les alinéas a) à d), ainsi que f). L'amélioration des procédures internes de contrôle mise en place par le SIPAL, depuis sa création en janvier 2006 signifie bien que la direction du SIPAL est non seulement consciente de la nécessité d'optimiser les contrôles financiers des projets d'investissement, mais a également à cœur de dépenser à bon escient les deniers publics. Les rapports semestriels et annuels reformulés en 2006 sont prévus à cet effet.

Concernant l'alinéa e), les directives administratives du SIPAL ont été modifiées et les mandataires ont été rendus attentif à leur responsabilité contractuelle concernant le contrôle strict des métrés, ceci conformément à la norme SIA 118. De facto, des contrôles réguliers sont entrepris au SIPAL pour ne régler que des factures dont les métrés ont été supervisés (exactitude des totaux par position et pièces jointes lors des acomptes ou de la facture finale).

Constatation N° 7

Faute de documentation et de recension suffisante des débats, le fonctionnement des Commissions technique et de construction a manqué de transparence. Il est souvent impossible de retracer le processus suivi ainsi que les décisions prises.

Observations du SIPAL sur la Constatation N° 7

Les séances hebdomadaires de chantier ainsi que les séances de commissions technique ou de construction font l'objet de procès-verbaux. Ces derniers constituent la traçabilité de chaque opération, en particulier pour les décisions qui sont prises concernant les études et les travaux. Le SIPAL conteste le fait que la tenue des débats est insuffisante dans le cadre des PV qui sont établis à l'issue des commissions et il lui paraît que ces derniers sont le reflet d'une bonne transparence. Par contre, il reconnaît que la formulation stricte des décisions prises est nécessaire, ce qui se fait déjà dans la grande majorité des commissions de construction présidée par les chefs de projet du SIPAL.

Constatation N° 8

La question du respect des délais et de la gestion du budget du chantier n'est pratiquement jamais posée lors des séances de la CT/CC. En outre, la performance en termes de respect des délais des chantiers n'est pas mesurée.

Position finale du SIPAL sur les observations de la Constatation N° 8

Les procès-verbaux des séances de commission de construction de l'église St-Jean-Baptiste de Grandson comportent une rubrique relative à l'état financier. La question des coûts et des délais a été abordée plus ponctuellement pour les travaux à la cathédrale.

Les retards de calendrier sont explicables.

(cf. Textes complémentaires du SIPAL sous 17.5 Remarques complémentaires du SIPAL A) Constatation N° 8)

Position finale de la Cour sur les observations de la Constatation N° 8

La Cour maintient sa position soulignant que le manque d'indicateurs ainsi que les retards de chantier constituent un grand facteur de risques de surcoûts.

Risques découlant de ces constatations

- Décisions du Grand Conseil faussées par la nature inexacte, incomplète et parfois imprécise des informations contenues dans les EMPD.
- Tendance par l'État à faire « coller » le résultat des options retenues (cf. cas du renouvellement des arcs-boutants) au modèle figurant dans l'EMPD, notamment afin de ne pas avoir à repasser devant le Grand Conseil, ce qui aurait été le cas si un autre choix que la reconstruction avait été choisi au final.
- Report de charge des montants relatifs aux études qui auraient dû être faites dans le cadre d'un crédit d'études sur le budget alloué pour l'exécution des travaux de restauration (budget d'investissement) et renoncement à faire des travaux nécessaires, le budget y afférent étant absorbés par les études nécessaires.
- Non-respect du cadre légal de la LMP par le pouvoir adjudicateur induisant des risques d'arbitraire et de surcoût liés au manque de mise en concurrence.

Recommandation N° 3

Les responsables de la restauration des monuments historiques doivent respecter le cadre juridique, en particulier en matière de législation sur les marchés publics. Cela permettra de mettre en œuvre la concurrence de manière transparente. Il est nécessaire qu'ils instaurent un système de contrôle interne afin d'éviter les situations non conformes aux règles en vigueur à l'administration cantonale et les cas de surcoûts infondés.

Observations du SIPAL sur la Recommandation N° 3

Le SIPAL s'engage désormais, pour l'attribution des mandats, à respecter la LVMP. Ceci est déjà prévu dans le cadre de la Charte pour la conservation de la cathédrale, adoptée par le Conseil d'État le 20 mai 2009.

Un système de contrôle interne existe où toute décision d'octroi de mandat est supervisée par la hiérarchie du SIPAL. Le cas de la cathédrale, comme expliqué à la constatation n°6, était une exception convenue.

Recommandation N° 4

L'État doit favoriser l'entretien courant des monuments historiques afin de prévenir les dégâts irréparables à la matière historique (contraires au respect de la déontologie) et les surcoûts occasionnés par un entretien systématiquement différé contraire aux principes d'économie, d'efficacité et d'efficience.

Observations du SIPAL sur la Recommandation N° 4

Le SIPAL partage l'avis de la CdC.

14.1 Le crédit d'étude

Détail de la constatation

La Cour a relevé que les auteurs de l'EMPD 204 ont volontairement renoncé à solliciter un crédit d'études considérant que les intervenants étaient des « spécialistes rompus à ce genre de problématique dirigés par la Commission technique de la Cathédrale ».

En cela, ils ont dérogé à ce qui s'est généralement fait auparavant :

- Restauration des superstructures de la Tour-Lanterne: octroi d'un crédit d'études de CHF 850'000.– (Mai 1989)
- Restauration des infrastructures de la Tour-Lanterne: octroi d'un crédit d'études de CHF 820'000.– (Septembre 1990)

- Restauration de l'église Saint-Jean: octroi d'un crédit d'études de Fr 400'000.– pour la première étape des travaux et de CHF 695'000.– pour la deuxième étape, et à ce qu'il est prévu de faire pour la restauration du Château cantonal.

De plus, la Cour relève que le chiffre 6 de la Directive d'exécution No 23 du SAGEFI mentionne en particulier qu'un crédit d'études est nécessaire pour les crédits d'ouvrages relatifs à des édifices appartenant à l'État de Vaud notamment pour :

- « *procéder à une analyse de situation (étude historique et état de l'ouvrage existant en cas de rénovation, transformation) ;*
- *analyser les besoins exprimés ;*
- *définir les exigences et mesures environnementales, énergétiques et de sécurité,*
- *étudier des solutions ;*
- *prendre une option ;*
- *cerner le périmètre du projet (mission mandat) ;*
- *déterminer la nature des divers investissements composant le projet,*
- *élaborer un planning chronologique général ;*
- *déterminer l'organisation de projet la plus adaptée ainsi que les mandataires extérieurs nécessaires au projet ; quantifier et planifier les ressources humaines et financières nécessaires ;*
- *analyser le risque. »*

Rapporté à ce qui précède, on constate que les questions ci-dessous se sont nécessairement posées notamment en ce qui concerne les arcs-boutants. Les analyses ont donc été effectuées durant la phase des travaux et, par conséquent réglées sur le crédit d'ouvrage.

La Cour s'étonne que l'EMPD 204 (ch.6) mette en exergue que le coût de préparation du dossier a été pris en charge par le budget ordinaire, les responsables de la restauration se plaignant de la sous-dotation de ce dernier.

On peut considérer que cette phase d'étude aurait évité les dissensions autour du sort des arcs-boutants, dissensions qui ont eu entre autre une incidence sur le retard de deux ans dans la réalisation du chantier et donc sur les coûts de celui-ci.

14.2. Octroi des marchés

14.2.1 Le choix des mandataires

La législation sur les marchés publics fixe les conditions qui obligent le pouvoir adjudicateur à procéder à des mises en concurrence. Les dérogations prévues à la procédure LMP sont très restrictives et les bonnes pratiques commandent de solliciter au moins trois offres distinctes pour disposer de comparatifs valables.

La Cour a observé que pour les attributions de mandats à la Cathédrale, les prestataires ne sont généralement soumis ni à la procédure LMP ni à une quelconque mise en concurrence, au motif que ces missions devaient être confiées aux spécialistes œuvrant habituellement sur l'édifice. L'EMPD précise

aussi que « 85% du coût de l'opération sera soumis à la concurrence, en conformité des exigences de la loi sur les marchés publics ». Cette façon d'exposer le sujet pose problème, car elle laisse à penser que la LMP s'applique en fonction de pourcentages ce qui n'est pas le cas.

S'agissant de l'église Saint-Jean, seul un domaine, celui de la restauration, a été soumis à une procédure ouverte lors de la première étape des travaux.

En ce qui concerne la deuxième étape, l'EMPD 193 précise que « les mandats ont été attribués lors de la 1^{ère} étape en application de la loi sur les marchés publics, y compris pour des mandataires spécialisés tels que les restaurateurs »¹⁷. Ceci a donc amené l'administration à attribuer les nouveaux marchés aux mandataires de gré à gré, y compris aux restaurateurs sans avoir sollicité d'autres offres, ni même remis en question le prix considéré comme étoffé dans le devis initial.

L'audit de la Cour met donc en lumière que les raisons qui motivent le choix de la soumission ou non à la LMP ne sont pas toujours objectivement explicables.

À titre d'exemple, dans le cas de la mise en concurrence des restaurateurs, la Cour constate que début 2000, le choix du restaurateur a fait l'objet d'une procédure LMP à l'église Saint-Jean, mais pas à la Cathédrale. Par ailleurs, la même restauratrice a été écartée à l'église Saint-Jean sur appel d'offres, et a été retenue sans appel d'offres à la Cathédrale. Puis, à la suite des problèmes intervenus au sein du consortium fonctionnant à la Cathédrale, un appel d'offres a été lancé pour remplacer les restaurateurs choisis initialement.

Enfin s'agissant de l'EMPD 204, compte tenu (à l'époque) de la récente entrée en vigueur de la législation sur les marchés publics et de sa complexité, les député-e-s pouvaient légitimement imaginer que cette option avait été prise sur la base d'un avis de droit. Or, selon les renseignements obtenus par la Cour, tel n'a pas été le cas.

14.2.2 Le choix du restaurateur à l'Église Saint-Jean

À l'église Saint-Jean, l'offre d'adjudication parue dans la Feuille des Avis Officiels du 28 janvier 2000 fait état d'un montant d'études et travaux de restauration probables de CHF 550'000.–.

Le comparatif entre les deux offres de restaurateurs reçues s'établit comme suit :

17 BGC, séance du 27.05.03, p. 426

Nature prestation restaurateur	Avis de soumission	Offre 1	Offre 2	Variation Offre 1 / Offre 2
Etudes		290'025	302'307	4%
Travaux		175'228	691'522	295%
Rapports / séances		40'500	128'736	218%
Rabais / escomptes		-10'322	-55'455	
TVA		37'932	80'033	
SOUS - TOTAL		533'363	1'147'143	115%
Non compris		9'825	25'084	155%
TOTAL GENERAL	550'000	543'188	1'172'227	116%

La Cour constate que :

- sur les deux offres rentrées et retenues, l'offre 1, qui s'élève à CHF 533'363.– a été écartée alors qu'elle respecte le cadre de la soumission, soit CHF 550'000.–.
- l'offre 2, d'un montant de CHF 1'147'143, représentant 115% de plus que l'offre 1 et que la soumission a été retenue.

Les raisons invoquées pour retenir l'offre 2 ont été les suivantes :

- l'écart de 4% sur le coût des études entre les deux offres est peu significatif.
- l'offre 1 « *paraît sous-évaluée et laisse présager des surprises probables, alors que l'offre 2 donne l'impression de provisionner des montants substantiels* » (procès verbal de séance des 25 avril et 9 mai 2000).

Cette situation génère les constats suivants :

1. Considérant que le pouvoir adjudicateur a fait ses propres calculs pour lancer la mise au concours, il est pour le moins étonnant qu'il ait écarté l'offre qui entrait dans l'enveloppe prévue, au motif qu'elle présentait plus de risques que celle qui a été retenue, chiffrée – en ce qui concerne la phase des travaux – à plus du double de cette enveloppe (soit CHF 1'147'143.– contre CHF 533'363.–). La transparence eut voulu que le concours soit rouvert aux deux consortiums retenus sur les mêmes bases financières réadaptées.
2. Bien que les montants relatifs à la phase d'études se tiennent à 4 % près, le coût relatif aux travaux de l'offre retenue, soit CHF 691'522.–, est quatre fois plus élevé que celui de l'offre écartée de CHF 175'228.–. Qui plus est, l'offre retenue n'a pas fait l'objet d'une renégociation ultérieure pour la partie « travaux » ou par comparaison avec deux autres offres. Ceci est contraire aux intérêts du maître de l'ouvrage.
3. La Cour est surprise de lire, dans une note rédigée par le SIPAL à l'attention du Chef de département le 12 février 2007, que la différence entre les deux offres précitées n'est que de 1,1 %, alors que même sur les frais d'études, l'offre retenue est de 4 % supérieure et de 295% en ce qui concerne les travaux à réaliser.

14.2.3 Le mandat de l'archéologue

À l'église Saint-Jean, il était initialement prévu de « mettre l'analyse archéologique en appel d'offres après les premières investigations des restaurateurs ».

De fait, l'État y a renoncé « vu la lourdeur de la démarche pour un nombre de candidats spécialisés finalement très restreint, il a de nouveau paru plus efficace de procéder par mandat de gré à gré » (procès-verbal de la séance du 13 juin 2000).

Les travaux ont donc été attribués de gré à gré à l'archéologue mandataire au motif qu'il avait été chargé des analyses liées au crédit d'études et que la mise au concours était trop astreignante.

Ce raisonnement ne saurait être avalisé par la Cour.

14.2.4 Les entreprises de travaux

De manière générale, les travaux (à l'exception du cas des restaurateurs) font l'objet d'une mise en concurrence, conformément à la législation sur les marchés publics. De plus, la Cour tient à relever que le dossier administratif de la mise en concurrence est fait de manière très soignée.

En fonction des sondages réalisés, la Cour a pu établir que contrairement à ce qui a été énoncé lors de la demande de crédit d'ouvrage pour la Cathédrale, le taux annoncé de 85% pour la mise en concurrence par la procédure LMP n'a pas été atteint. En effet, les travaux des restaurateurs, prévus pour une valeur de CHF 788'000.– dans l'EMPD 204 n'ont pas été soumis à cette législation. En réalité, l'impact de cette non soumission ramène le taux de couverture à 75%.

En outre, suite à la dénonciation du contrat avec les premiers restaurateurs œuvrant à la Cathédrale, l'entité auditée a procédé à une mise en concurrence pour les travaux restant à effectuer. L'analyse des offres de soumissions montre que le choix s'est porté sur un autre restaurateur dont l'offre s'établissait à CHF 369'249.–, ce qui représente une baisse de 33% par rapport au restaurateur choisi initialement dont l'offre s'établissait à CHF 492'056.–.

Ceci illustre bien l'importance de disposer de comparatifs de prix avant de déterminer le bénéficiaire du contrat.

Il en va de même pour l'église Saint-Jean où le montant de CHF 691'522.– pour les travaux du consortium de restaurateurs retenu n'a pas été soumis à la législation sur les marchés publics.

14.3 La gestion des budgets

L'analyse comparative des montants des crédits d'ouvrage octroyés avec les dépenses effectives, aussi bien à la Cathédrale qu'à l'église Saint-Jean démontre que de manière générale l'enveloppe allouée est respectée. En effet, à la Cathédrale sur les 3 grands chantiers (EMPD 325-39-57-45), le résultat final s'est traduit par un bonus de CHF 42'147.–, et selon les dires de l'audit, le budget alloué pour l'EMPD 204 sera respecté. Pour ce qui est de l'église Saint-Jean, le chantier s'est également soldé par un léger bonus.

L'analyse détaillée au niveau du CFC (code des frais de construction) démontre, que les montants prévus initialement dans le budget ne servent que d'indicateurs des montants disponibles pour engager les travaux. Ainsi, lorsqu'une économie est réalisée sur un CFC, l'économie disponible est immédiatement transférée dans

une réserve disponible. Cette dernière sera utilisée pour pallier un surcoût éventuel d'un autre CFC ou pour un autre projet.

14.4 Le suivi financier

14.4.1 L'externalisation dans la conduite financière

L'analyse de la Cour démontre que la quasi totalité du processus financier est externalisé auprès du mandataire principal (architecte mandaté). La Cour constate par ailleurs que le budget de fonctionnement de la Cathédrale a été transféré au mandataire principal en 1996.

En ce qui concerne les budgets d'investissement, le mandataire principal établit les données prévisionnelles sur la base des devis ; il contrôle, approuve et impute les factures, puis transmet les informations au SIPAL pour comptabilisation et paiement. De plus, il assure le suivi des budgets des dépenses détaillées par CFC par comparaison avec le budget prévisionnel, jusqu'au décompte final.

Sur la nature des contrôles effectués en vue de la validation des factures par le chef de projet du SIPAL, il a été répondu à la Cour que les contrôles sont faits par l'architecte. C'est ce dernier qui vérifie les métrés avec l'entreprise de travaux.

Ainsi, la validation des factures par le chef de projet se fait sur la base de la relation de confiance qu'il entretient à l'égard du mandataire principal. Les documents sont visés, mais il n'y a pas de contrôle de l'État, ni des métrés avec les quantités facturées, ni de confrontation entre les travaux réalisés et les montants facturés. À cet égard, il a été précisé à la Cour que le mandataire a à charge une responsabilité civile accompagnée d'une responsabilité financière, ce qui suffit au SIPAL pour valider les factures.

Il découle de ce qui précède que l'intervention du SIPAL se limite à un suivi administratif, ce qui est insuffisant pour garantir le bon usage des deniers publics.

La Cour a observé que le suivi du budget d'investissement est effectué manuellement (à partir de fichiers Excel), de façon très détaillée, avec minutie et sérieux par le mandataire principal. Il n'en demeure pas moins qu'outre le coût lié au temps passé à compiler des données, la relation de confiance n'est pas suffisante en elle-même pour s'assurer que l'intérêt du maître de l'ouvrage est préservé.

14.4.2 Le suivi financier par la Commission technique

L'analyse des procès-verbaux de la Commission technique a révélé que les situations financières ne sont que très peu abordées lors des séances.

Cet état de fait est contraire à une bonne gestion et aux directives du SIPAL qui prévoient – sous la rubrique 7.10.1 – un suivi financier de l'affaire traitée (*nda : chaque restauration est traité comme une affaire par le SIPAL*) dès l'obtention du crédit d'ouvrage par une « introduction systématique, dans l'ordre du jour, de chaque séance de la commission d'un point « situation financière », avec distribution de la situation financière et du contrôle des coûts résumés.

À l'église Saint-Jean, la situation financière a été assez régulièrement présentée. Par contre, il ressort des procès-verbaux que les montants annoncés en séances ne sont jamais remis en cause par la Commission de construction. De même, ils ne font que rarement l'objet d'une analyse en termes d'économies possibles, de surcoûts ou de dépenses supplémentaires par rapport aux devis initiaux.

14.4.3 Le suivi financier par le service

L'entité auditée est responsable du suivi régulier des budgets d'investissement et de fonctionnement qui sont de son ressort (art. 36 et art. 28 de la LFin). Il lui appartient ainsi, d'assurer la maîtrise des budgets par la mise en place de contrôles et de disposer en son sein de toute la documentation nécessaire à la justification de ses activités.

L'analyse des directives internes démontre qu'il existe différents « contrôles systèmes » qui permettent notamment des blocages en cas de dépassement de devis et d'assurer les retenues de garantie, en fonction de pourcentages. A *contrario*, ceux-ci ne suffisent pas à eux seuls. En effet, il est nécessaire d'effectuer l'analyse des données et de s'assurer de leur conformité. Or, la Cour a constaté qu'à plusieurs reprises, ses questions relatives au suivi et à l'analyse financière sont restées sans réponse et que d'autres ont dû être transmises au mandataire principal afin qu'il fournisse la documentation nécessaire pour pouvoir effectuer les contrôles.

Cette réalité confirme un glissement du suivi et du contrôle des budgets du projet hors de l'État.

À titre d'exemple, la Cour n'a pas obtenu de l'entité auditée la justification demandée sur les écarts de coûts entre les montants prévus à l'EMPD 204 et ceux qui ont effectivement été dépensés pour les mandataires.

En fait, seul le mandataire principal a été à même de fournir des informations sur des écarts identifiés par la Cour. Ces éléments n'existaient pas dans les dossiers consultés au SIPAL. Ils ont été établis expressément par le mandataire pour répondre aux demandes de la Cour, alors même que ces écarts portent sur des montants significatifs ou correspondent à de fortes variations de poste.

Le fait d'avoir poussé au maximum l'externalisation jusque dans le contrôle des budgets financiers, sans la mise en place de contrôles rigoureux et systématiques par l'État, conduit en partie l'entité auditée à une perte de maîtrise du suivi financier des projets.

En outre, cette pratique est contraire à la « bonne gestion financière », puisque celui qui est en charge des budgets (en l'occurrence le mandataire principal) est en même temps partie prenante sur le plan financier, étant rémunéré par ces mêmes budgets. Ainsi, il s'autocontrôle.

Au problème de gouvernance, s'ajoute des risques de présenter les comptes de manière favorable à celui qui les tient, ainsi que le risque de transfert de certains postes d'un budget à l'autre voire, d'un projet à l'autre.

Ce risque de glissement ne permet pas de s'assurer que le contenu de l'enveloppe accordé par le Grand Conseil est bien respecté. Il n'y a de fait aucune garantie du respect du principe de spécialité des budgets.

14.5 La qualité des données financières

L'analyse comparative des données de suivi financier du mandataire principal, a révélé à plusieurs reprises des divergences avec les montants issus du système du SIPAL.

À titre d'exemple, le devis de référence des restaurateurs pour l'EMPD 193 relatif à l'église Saint-Jean s'établit à CHF 225'000.– selon le listing des devis du SIPAL et à CHF 200'000.– dans le décompte définitif du mandataire.

De plus, dans certains cas, il existe des divergences entre les tableaux produits par le mandataire lui-même.

Ainsi, le tableau récapitulatif de l'architecte, suivant le décompte final établi pour la subvention fédérale, mentionne la base de calcul des honoraires de l'architecte. Or, cette base comprend à tort des honoraires facturés séparément par le mandataire pour le concours d'animation artistique. Il s'agit là d'un manque de transparence, puisqu'en final le décompte pour la facturation a bien exclu les honoraires facturés séparément, de la base donnant droit à honoraires.

En outre, certains documents issus du système informatique présentent des calculs erronés. C'est le cas du tableau de contrôle des coûts résumés (état du 4 mars 2009) qui fait apparaître un montant disponible de CHF 142'968.– alors que dans les faits le montant s'établit à CHF 25'149.–.

Par ailleurs, le mode de suivi financier pour la Cathédrale (EMPD 204) ne permet pas d'identifier clairement le coût de réparation d'une partie de l'édifice. À ce titre, le coût final de la reconstruction des arcs-boutants n'a pu être fourni par l'audité. Par ailleurs, la Cour n'a pas pu obtenir le coût du colloque international organisé, alors même que ce type de manifestation se produit régulièrement depuis des années.

La Cour n'a pas pu vérifier l'établissement des devis de référence pour la demande de financement.

La Cour constate que tous ces éléments concourent à un manque de transparence des données financières, ce qui est contraire aux principes de clarté et donc de régularité.

Il en résulte un risque de défaut de qualité et de fiabilité des données financières.

14.6 L'information financière rapportée à la hiérarchie

Les rapports d'activité sur les affaires d'investissement (soit les grands chantiers) sont transmis semestriellement au Chef du Département, ainsi qu'aux différents services concernés de l'État (Service d'analyse et de gestion financière (SAGEFI), Contrôle cantonal des finances (CCF)), ainsi qu'aux Commissions des finances et de gestion du Grand Conseil.

Les rapports à fin décembre 2007 comportent principalement des chiffres globaux avec une projection du coût total prévisible et une comparaison au devis total, accompagnés de quelques lignes de commentaires d'ordre très général. Le contenu de ces rapports est très succinct. En effet, ils manquent de données chiffrées plus détaillées, d'analyse des chiffres clés et de réelles informations notamment sur les difficultés rencontrées dans le déroulement du chantier, tel que le litige en cours à cette date avec un des mandataires. À ce titre, ils ne sont pas suffisants pour rendre compte de manière transparente de l'activité administrative

et financière à la hiérarchie et permettre à celle-ci, le cas échéant, de prendre des mesures.

14.7 Les directives internes

La Cour a relevé des divergences entre les directives internes du SIPAL (figurant aux chapitres 5 et 10 et annexe 5.1.1.) et les directives du Conseil d'État (Dir-CE du 21 avril 1998). Ainsi, les compétences d'adjudication divergent en termes de seuils applicables, de personnes ou organes autorisés à signer et de double signature non respectée.

La Cour a pris acte que le SIPAL a déjà connaissance de ce besoin de mise en conformité et de son intention d'effectuer une mise à jour en la matière.

Enfin, le chapitre sur la gestion administrative et financière du budget de fonctionnement (chapitre 10.5.1 Dir-SIPAL) mentionne que « chaque mandataire est responsable du budget qui lui est octroyé ». Or, la responsabilité du budget appartient aux services de l'État, tel que prévu expressément à l'article 16 de la LFin et dans la Directive d'exécution n°24 du SAGEFI. Quant aux mandataires, ils sont tenus d'évoluer dans le cadre du budget alloué.

14.8 Remarque relative au système de contrôle interne

Règles de signatures

Les contrats avec les prestataires sont signés par un seul représentant de l'État, ce qui est contraire aux bonnes pratiques en matière de système de contrôle interne qui prévoient la double signature à partir d'un montant déterminé.

La pratique relevée est conforme aux directives internes du SIPAL, à la directive 9.2.3. du Druide ainsi qu'aux directives du Conseil d'État concernant les constructions nouvelles et les transformations importantes des bâtiments dans lesquels l'État est le maître de l'ouvrage.

Cela étant, cette situation, présente un risque de perte de maîtrise des engagements des dépenses par le SIPAL.

15. Techniques de restauration

Constatation N° 9

Les monuments historiques vaudois souffrent d'un important manque d'entretien courant en raison de moyens financiers insuffisants.

Cette situation empêche les responsables de la restauration des monuments historiques d'établir un plan général d'entretien ordinaire susceptible d'éviter la perte de valeur patrimoniale.

En outre, cet état de fait est contraire aux principes de l'État de Vaud en matière de développement durable.

Observations du SIPAL sur la Constatation N° 9

La crise récurrente des finances publiques implique des efforts importants dans la maîtrise des budgets de l'État. Ces efforts affectent les montants destinés à la maintenance du patrimoine immobilier. Il s'ensuit une perte progressive de valeur patrimoniale à laquelle il est difficile de pallier. Le retard pris dans la maintenance peut dès lors conduire à des opérations urgentes s'avérant plus lourdes que celles qui consistent à la simple maintenance régulière des ouvrages.

Constatation N° 10

Il n'existe pas de procédures réglant le sort des éléments définitivement déposés (statues, pierres, etc).

Observations du SIPAL sur la Constatation N° 10

Le SIPAL élaborera à l'avenir une procédure écrite réglant le sort des objets altérés.

Position finale de la Cour sur les observations de la Constatation N° 10

La Cour prend acte.

Constatation N° 11

Les responsables de la restauration des monuments historiques du Canton se sont trop repliés sur eux-mêmes depuis une dizaine d'années. Ceci entraîne un décalage entre leur vision et la pratique européenne et les a notamment empêchés de suivre le mouvement en vigueur en Europe ; doctrine qui consacre le principe prioritaire de la conservation de la matière historique par le biais de processus si possible réversibles.

Observations du SIPAL sur la Constatation N° 11

Si les contacts vis-à-vis de l'extérieur ont été un peu réduits, la prise de conscience des enjeux internationaux ainsi que la prise de connaissance de l'évolution des tendances en cours en Europe en matière de conservation des monuments n'échappe pas aux mandataires de la cathédrale, ni aux experts cantonaux et fédéraux qui oeuvrent à la cathédrale de Lausanne et bénéficient de nombreux échanges au plan international.

(cf. Textes complémentaires du SIPAL sous 17.5 Remarques complémentaires du SIPAL B) Constatation N° 11)

Risques découlant de ces constatations

- Perte de matière historique par manque d'entretien courant ;
- frais très importants nécessités par les gros travaux induits par le manque d'entretien courant ;
- décalage entre ce qui se fait en Europe et ce qui se fait dans le Canton, faute de contacts suffisants avec les spécialistes hors de Suisse ;
- manquement aux bonnes pratiques de nature conservatoires en vigueur de toute l'Europe par des destructions d'éléments authentiques remplacés « à neuf » ;
- prises de position contraires aux injonctions et aux études sollicitées parce que les décisions sont prises avant que les résultats des études soient connus.

Recommandation N° 5

Il convient de mettre en place des procédures précises déterminant le sort de la matière déposée ainsi que les modalités de leur conservation (statues, pierres, etc).

Observations du SIPAL sur la Recommandation N° 5

Le SIPAL partage l'avis de la CdC, voir la réponse apportée sous la constatation N° 11.

Une adjonction aux directives administratives du SIPAL sera effectuée au 31.12.2009.

Recommandation N° 6

Dans la mesure où les analyses archéologiques revêtent toute leur importance, il est indispensable de mieux cadrer la mission d'étude, de bien définir la répartition des tâches entre la structure interne et les mandats externes afin de se prémunir contre des surcoûts non maîtrisés.

Observations du SIPAL sur la Recommandation N° 6

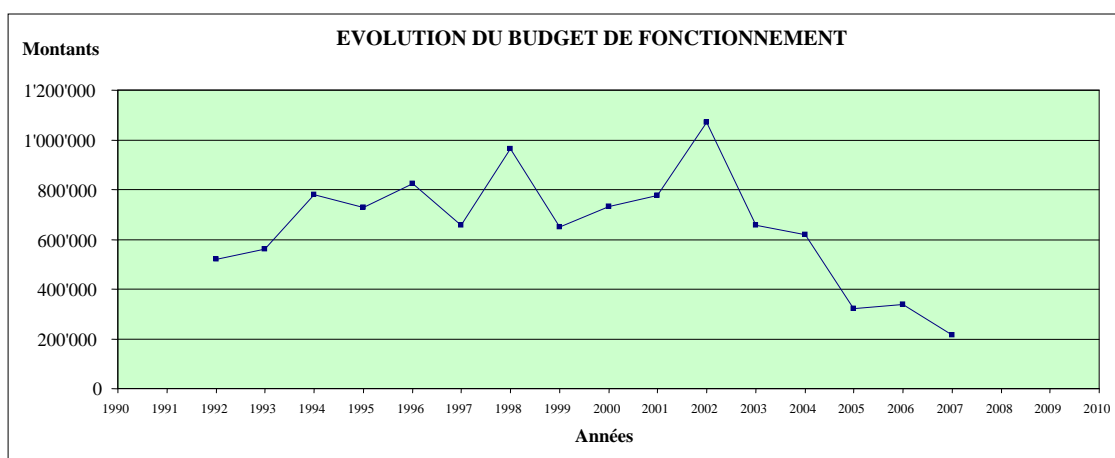
Le SIPAL s'engage à trouver le moyen à l'avenir pour que les estimations des travaux archéologiques soient cadrées au plus près. Cela passe par une collaboration étroite avec la section de l'Archéologie cantonale.

15.1 L'entretien courant à la Cathédrale

Pour des raisons diverses, les pouvoirs publics ont adopté depuis deux siècles au moins un fonctionnement cyclique alternant les gros travaux et les périodes de défaut d'entretien entraînant ainsi des conséquences néfastes sur tous les plans. La Cathédrale – comme les autres monuments historiques du Canton – souffre d'un manque de moyens financiers réguliers permettant d'assurer l'entretien permanent dont elle a besoin.

Cette situation est d'autant plus problématique quand on connaît les caractéristiques de la molasse.

Le graphique ci-dessous illustre le reflet de la décrue du budget de fonctionnement.



Comme cela a déjà été abordé, l'audit mis en exergue que le choix de l'entretien courant permet à la fois de respecter la matière historique et de diminuer drastiquement les frais, la dégradation étant moins sévère. Ceci a été vérifié à Berne, à Bâle et à Strasbourg.

Le choix de privilégier l'entretien courant nécessite de procéder à un bilan de santé permanent de l'édifice. Ceci peut être fait par différents moyens tels que l'utilisation de données photogrammétriques « pierre à pierre » par exemple et ne nécessite pas forcément d'infrastructure lourde. Ce choix permet de préserver la matière historique tout en évitant des coûts liés aux chantiers de restauration importants.

Cette analyse amène la Cour à considérer que le budget de fonctionnement devrait intégrer une stratégie globale d'entretien et restauration du monument, avis que semble partager l'entité auditée qui tire la sonnette d'alarme à ce propos ainsi qu'en ce qui concerne l'état délétère de certaines parties de la Cathédrale pour lesquels les crédits tardent à venir.

15.2 La méthode de restauration : conservation ou reconstruction ?

Selon les renseignements obtenus par la Cour, de nombreux éléments originels de la Cathédrale ont été reconstruits, à l'instar d'une partie importante de la tour lanterne et des arcs-boutants. Cette situation peut être considérée comme préoccupante au regard de la pratique et de la philosophie actuelle de la restauration.

L'analyse menée par la Cour révèle que selon les architectes en charge de la restauration d'autres Cathédrales gothiques, telle que celle de Strasbourg (construite dans un grès plus dur que la molasse) sont encore composées à près de 90 % de matériau d'origine. À Berne, (édifice comparable à la Cathédrale de Lausanne), force est de constater que pratiquement rien n'a été reconstruit à neuf depuis 1998.

Le respect des engagements déontologiques de l'État passe donc aussi par une remise à niveau des connaissances en matière d'entretien d'un édifice classé d'importance nationale (en note 1). Le Canton de Vaud n'a en effet pas suffisamment pris le tournant des évolutions pratiquées depuis dix ans au moins en Suisse (Berne, Bâle etc.) et à l'étranger.

15.3 La préservation du patrimoine

Un des objectifs principaux est de protéger l'intégrité des biens et des ressources.

À ce titre, l'examen des dossiers et les informations recueillies démontrent qu'il n'existe pas de procédure définie au SIPAL quant au sort des éléments des monuments historiques définitivement déposés. La lecture des procès-verbaux atteste qu'ils sont même parfois déposés chez des privés œuvrant dans le cadre de la restauration.

La Cour constate qu'en l'absence de telles procédures, il n'est pas possible de s'assurer que des éléments ne soient définitivement perdus. À Strasbourg par exemple, pour pallier ce risque chaque pièce définitivement déposée est immédiatement inventoriée et remise au lapidaire qui est sous alarme. En outre, l'inventaire permanent est régulièrement confronté à l'inventaire physique.

L'absence de procédure formalisée sur les pratiques en matière de conservation des éléments définitivement déposés fait subir un **risque majeur de perte ou vol de disparition** des éléments déposés.

15.4 Le réseau

Les informations recueillies par la Cour démontrent que depuis la fin des années nonante, les responsables de la restauration des monuments historiques vaudois manquent de contacts internationaux. Ils se sont ainsi quelque peu distancés du réseau international. En conséquence, ils ne sont plus suffisamment en adéquation avec l'évolution des produits et des techniques actuelles, notamment celles qui permettent la réversibilité des opérations entreprises.

Il est certain que la fermeture du Laboratoire de la pierre à l'EPFL à la retraite du Professeur Furlan – qui disposait d'un vaste réseau extérieur – a contribué à cette situation.

16. Les coûts

Constatation N° 12

L'analyse des frais d'archéologie montre qu'aussi bien à l'église Saint-Jean qu'à la Cathédrale, les montants dépensés dépassent systématiquement les montants prévus dans les demandes de financement.

Observations du SIPAL sur la Constatation N° 12

L'évaluation des budgets touchant le domaine de l'archéologie comporte toujours des risques d'imprévisibilité (par exemple le nombre de couches archéologiques dans l'observation des élévations ; le nombre de squelettes ou d'objets à devoir identifier dans une fouille, etc...). Les devis sont établis sous le conseil et la supervision de l'archéologue cantonal et leur montant exprime souvent une prudence initiale compréhensible.

(cf. Textes complémentaires du SIPAL sous 17.5 Remarques complémentaires du SIPAL C) Constatation N° 12)

Position finale de la Cour sur les observations

La Cour maintient sa position.

16.1 Le coût de la maîtrise d'œuvre à l'église Saint-Jean

On notera en préambule que la maîtrise d'œuvre a été attribuée à l'église Saint-Jean à un partenariat entre deux architectes, dont l'un est celui qui œuvre aussi à la Cathédrale.

Par ailleurs, l'analyse de la Cour a porté exclusivement sur les montants dépensés pour la restauration de l'église (soit le budget d'investissement), le budget de fonctionnement étant peu significatif. En effet, ce dernier s'élève à CHF 41'862.– pour la période 1993 à 2008.

16.1.1 Taux d'honoraires pratiqués

L'analyse des coûts prévus et effectifs en ce qui concerne les architectes mandatés et les travaux totaux a montré la situation suivante :

	Étape I			Étape II			Total		
	Prévision	Réalisé	Variation	Prévision	Réalisé	Variation	Prévision	Réalisé	Variation
Coût du maître d'œuvre	470'000	546'574	+76'574	646'000	775'272	+129'272	1'116'000	1'321'846	+205'846
Coût total des travaux	2'830'000	2'733'098	-96'902	7'195'000	7'207'902	+12'902	10'025'000	9'941'000	-84'000
Honoraires en %	16.6%	20.0%		9.0%	10.8%		11.1%	13.3%	

Selon les informations recueillies, la norme de référence se situe aux alentours de 10 % à 12%¹⁸.

Aussi, le taux effectif de 20% pour l'Etape I est considéré comme totalement exceptionnel, et bien supérieur au taux de 16.6% initialement prévu.

En ce qui concerne l'Etape II, bien que dans la norme, le taux effectif de 10.8% est également supérieur aux 9.0% initialement prévus.

Dans les faits, le montant total des honoraires des architectes mandatés s'est élevé à 1.3 millions, soit CHF 205'846.– de plus que ce qui était prévu au budget, représentant une **hausse de 18%**, alors même que le **coût total** de la restauration était **inférieur** de CHF 84'000.–.

La Cour n'a pas reçu d'explications concernant ces écarts.

16.1.2 Surévaluation de la base de calcul des honoraires

Le contrat de la maîtrise d'œuvre montre que la base de calcul des honoraires de l'architecte exclut le CFC 901.1 Restauration mobilier existant estimé à CHF 106'000.–.

L'analyse du décompte final facturé au titre de la maîtrise d'œuvre a permis de constater que la base de calcul des honoraires a inclus à tort la somme de CHF 113'452.– dépensée pour le mobilier existant. Le fait de surévaluer la base d'honoraires conduit à un surcoût pour l'État.

16.2 Le coût de l'archéologie

L'archéologie constitue un domaine central et incontournable de la restauration des monuments historiques. La Cour a relevé que l'État salarie 6 archéologues et 2 chargées de recherches et, qu'en parallèle, il externalise au maximum les tâches afférentes à ce champ d'activités.

16.2.1 Les coûts de l'archéologie sur les budgets d'investissements

Les frais d'archéologie pour la restauration de l'église Saint-Jean s'établissent à CHF 849'950.– contre un budget accordé de CHF 764'000.–, soit un dépassement de 11% par rapport à ce qui a été prévu.

Il convient de noter que par ailleurs, les députés avaient exigé de revoir le budget de la deuxième étape à la baisse et que la commission de construction avait ainsi diminué la demande de financement de CHF 950'000.–.

À la Cathédrale, le dépassement est encore plus important. En effet, pour un budget prévu dans l'EMPD 204 de CHF 295'000.–, le montant dépensé s'est établi à CHF 660'412.–, représentant une hausse de 124%. Le maître de l'ouvrage a ainsi signé trois contrats successifs respectivement en 2002, 2003 et 2005.

La Cour n'a pas obtenu d'explications de l'audité sur les raisons de ces dépassements.

18 La comparaison avec les taux pratiqués en France dans le domaine des monuments historiques révèle un taux d'honoraires qui varie entre 7% et 10% du montant total des travaux de restauration.

16.2.2 Les coûts de l'archéologie sur le budget de fonctionnement de la Cathédrale

Les sommes relatives à l'archéologie prélevées sur le budget de fonctionnement durant les 16 dernières années se sont montées à CHF 1.1 Mio, représentant ainsi le 2^{ème} poste le plus important du budget.

La Cour constate qu'il s'agit d'un montant significatif alloué en sus des budgets d'investissement. Elle n'a pas obtenu d'explication sur les montants ainsi dépensés.

La Cour souligne que de manière générale, ses questions sur la gestion du budget de fonctionnement à la Cathédrale n'ont pas reçu de réponses suffisantes pour permettre d'identifier la bonne utilisation des fonds publics.

17. Utilisation des deniers de l'État – Exemples illustratifs

17.1 Les décors de Lugeon

À l'église Saint-Jean, la Commission de construction a entériné, la proposition de l'architecte visant à utiliser la ligne budgétaire de CHF 20'000.– prévue au crédit d'ouvrage sous la rubrique « animation artistique », pour l'organisation d'un concours destiné à la création d'une œuvre artistique en remplacement des décors de Lugeon existants.

Le coût de l'opération a été estimé en séance par la Commission de construction à CHF 120'000.–. En sus des problèmes de gouvernance relevés au chapitre 13 supra, cette décision pose un problème de gestion économe des fonds publics.

S'agissant d'une dépense six fois supérieure au montant prévu au budget, qui plus est pour une autre dépense, la Commission technique aurait dû au minimum mettre en relation l'opportunité économique de la décision de remplacement intégral de six décors sculptés de Lugeon (bien que seuls deux d'entre eux aient été très dégradés), par une nouvelle création pour un tel coût. En outre, l'analyse du coût de la création artistique permet de relever que 47% de celui-ci est constitué par les frais annexes liés au choix du réalisateur de l'œuvre artistique.

Le tableau ci-après résume le coût total de cette opération.

Coût de la création de l'œuvre artistique

Nature	Montant	%
Frais repas	973	1%
Indemnités du jury et organisation du concours	33'339	29%
Honoraires architectes	19'327	17%
SOUS TOTAL	53'639	47%
Réalisation de l'œuvre	60'000	53%
TOTAL	113'639	100%

17.2 La restauration des arcs-boutants et des murs gouttereaux

Le choix de reconstruction des arcs-boutants a été retenu bien que le coût de la reconstruction par arc ait été estimé à CHF 420'000,- contre CHF 265'210.- pour le coût de la conservation. Ce choix a donc conduit à un coût supplémentaire de 58%, représentant un surcoût de CHF 1'547'900.- pour dix arcs reconstruits.

La demande de financement (EMPD 204) a été rédigée sur la base d'une hypothèse de départ de retaille (remplacement) complète des pierres de la surface à restaurer, alors qu'*in fine* une partie des pierres des murs gouttereaux a été conservée et traitée par les restaurateurs.

La Cour a constaté ce qui suit :

- Le financement initial (dans le cadre de l'EMPD) demandé pour les tailleurs de pierre s'élevait à CHF 5.1 Mios.
- Un contrat a été signé en 2001 pour CHF 4.5 Mios (soit environ CHF 600 000.- de moins).
- Un avenant négatif a ramené les coûts de la taille de pierres à 2.7 Mios, suivant le contrat du 5 mai 2007. Ceci correspond à une réduction de 48% du prix initialement sollicité lors de la demande financement
- En parallèle, les coûts des restaurateurs sont passés de CHF 788'000.- (prévu dans l'EMPD à CHF 1'783'028.- Mio (contrat signé) ce qui représente une hausse supplémentaire de 126%.
- La comparaison des montants engagés entre les deux types de prestations fait ressortir une économie potentielle d'environ CHF 1 Mio. Or, la réserve disponible au 4 mars 2009 ne s'élevait qu'à CHF 142'967.-.

Ce constat révèle que malgré des financements accordés sur la base de devis très larges, il n'y a pas de bonus significatif restitué à l'État.

17.3 La gestion des calendriers

17.3.1 Deux ans de retard à la Cathédrale

La planification présentée dans l'EMPD 204 prévoyait un calendrier des travaux devant débuter fin 2000 et finir durant l'été 2007. Dans les faits, le chantier s'est terminé en été 2009 soit avec deux ans de retard.

Selon l'audit, les raisons du retard sont liées principalement à un recours dans le cadre de la procédure LMP (recours d'un soumissionnaire écarté d'un marché qui a occasionné 5 mois de retard), aux conditions météorologiques (3 mois), à la nouvelle recherche d'un restaurateur (8 mois) et à l'interruption des travaux pendant la période d'adjudication des travaux du nouveau restaurateur (8 mois).

Les aspects liés au respect des délais du chantier ne sont pratiquement jamais abordés au cours des séances de la CT. S'agissant du retard du chantier de l'EMPD 204, l'impact lié au changement de restaurateur sur le coût des échafaudages s'est élevé à CHF 27'456.-, selon l'audit.

Cela étant, la Cour n'a pas obtenu de réponse sur l'évaluation de l'impact financier consécutif au retard de 2 ans précité. Pourtant, l'analyse des coûts effectifs de l'entreprise d'échafaudage fait ressortir un surcoût potentiel de CHF 357'063.- lié audit retard.

Coût des échafaudages

	Montants prévus EMPD	Montants contrats/avenants	Montants engagés au 04.03.2009
Année 2001	970'000	882'496	
Juin 2007		357'063	
TOTAL	970'000	1'239'559	1'239'559

Sources : Documentations SIPAL au 04.03.2009

La Cour a relevé une absence d'information dans les procès-verbaux des séances de la CT.

17.3.2 Un an et deux mois de retard pour la restauration de l'église Saint-Jean

Le calendrier du chantier de l'église Saint-Jean devait durer environ 4 ans. Dans les faits, le chantier a été retardé d'un peu plus d'une année. La principale raison de ce retard, selon l'audit, est liée au retard d'une année dans l'obtention des tranches de financement. Par ailleurs, le chantier a été bloqué durant 3 mois à la suite du refus par la Commission du Grand Conseil de la première version de l'EMPD présenté pour la deuxième étape des travaux (cf. point 16.8.3).

Coût des échafaudages

Réf EMPD	Montants prévus EMPD	Montants contrats/avenants	Ecart + FAV / (-) DEF
192	290'000	307'600	
193	290'000	164'880	
TOTAL	580'000	472'480	107'520

Sources : Documentations SIPAL au 04.03.2009

Les chiffres ci-dessus ne suffisent pas en eux-mêmes à identifier l'impact financier du retard subi, puisque le montant du financement est nettement supérieur aux dépenses effectives et ce, malgré un retard d'une année. De plus, l'absence de mesure de la performance en termes de délais des chantiers et d'impacts financiers, ne permet pas, de retracer le surcoût subi par l'État.

17.4 À propos du sort réservé aux arcs-boutants de Viollet-le-Duc



17.4.1 Historique des décisions

La Cour a constaté que les procès-verbaux sont facilement accessibles. Cependant, ils sont démunis de toute documentation qui permettrait de retracer aisément le processus de prise de décision. Aussi, la Cour regrette que l'évolution de la problématique de la restauration des arcs-boutants n'ait pas fait l'objet d'un dossier spécifique, ce qui permettrait de retracer le suivi des opérations et des décisions prises.

La chronologie des prises de positions, événements et opérations liés au sort des arcs-boutants de Viollet-le-Duc a été la suivante :

- i. Durant la séance de la CT du 4 juillet 2000, le maître d'œuvre déclare qu'il « juge légitime (...) de profiter des données contemporaines à l'occasion de la restauration d'arcs-boutants qui sont de toute façon à reconstruire ». Durant cette même séance, l'ingénieur en charge du bâtiment ajoute que « Pour les ingénieurs, en effet, les arcs-boutants sont actuellement placés trop haut pour pouvoir véritablement jouer leur rôle de contrebutement du voûtement de la nef et sont, de ce point de vue, quasiment décoratifs » (procès verbal de la CT du 04.04.00).
- ii. L'EMPD 204 affirme que les arcs-boutants seront changés. On peut lire notamment ceci « Avec le renouvellement des arcs-boutants c'est l'équilibre de la nef et de ses bas-côtés qui est en jeu. L'actualité de ce renouvellement ne fait pas de doute : une remise de l'opération contraindrait tôt ou tard à l'ouverture, dans l'urgence et l'improvisation, d'un chantier de consolidation. Le plan général de la conservation ne peut donc pas faire l'économie du renouvellement des arcs-boutants et des interventions qui lui sont associée : consolidation des façades de la nef, des bas-côtés et du portail peint » (EMPD, ch. 3).
- iii. Le document fourni aux participants au colloque de 2001 précise que « Dans leur position actuelle, les arcs-boutants (N.D.A. : ceux que l'on doit à Viollet-le-Duc) sont donc très peu efficaces et agissent à un niveau trop élevé pour pouvoir exercer une butée réellement efficace »
- iv. Les participants au colloque de juin 2001 n'ont pas arrêté de choix sur le parti de restauration à retenir. Ils ont sollicité la réalisation de deux études sur l'arc S11, l'une portant sur les questions de statique et les autres sur l'état de la pierre.
- v. Durant la séance de la CT du 18 décembre 2001, en l'absence de l'expert fédéral garant de la déontologie et du conservateur cantonal il est décidé de remplacer les arcs-boutants par des arcs neufs hormis éventuellement les

arcs de travée 11 (dont le S11 objet des études complémentaires qui sera, comme le N11, finalement reconstruit quand même). À cette même séance de la commission, le tailleur de pierre et l'architecte mandataire ont relevé qu'ayant cartographié l'état de conservation des pierres des arcs sud et nord, ils ont « estimé leur noyau sain » et que les ingénieurs aient mis en avant le fait que « la majorité des forces de la voûte transitent par les façades, vu la position élevée des arcs-boutants. Les claveaux ne reprennent que peu d'efforts, soit une charge de 2,5 à 3 tonnes ; leur surface, même érodée semble de dimension suffisante pour reprendre cette effort » (cf pv des 29.11 et 18.12.01).

- VI. Le 29 janvier 2002, en l'absence de l'expert fédéral garant de la déontologie, il est indiqué en séance que le prix de l'ensemble arc-culée-contrefort (sans les infrastructures) est de CHF 265'209.–, si l'on répare et de CHF 420'000.– si on reconstruit.
- VII. Le Rapport « Arcs-boutants – contrôle des contraintes statiques par la mesure des contraintes « in situ » (méthode Treyvaud » est déposé en janvier 2002. Il sera joint au compte-rendu du colloque de décembre 2002 rédigé par le mandataire principal.
- VIII. Le 12 mars 2002, en l'absence de l'expert fédéral garant de la déontologie, il est décidé, à l'initiative du maître d'œuvre, d'adopter une voie médiane alliant la reconstruction et la conservation des arcs. Le même mois, l'Expert Center dépose son rapport, qui sera joint au compte-rendu du colloque à la fin de l'année.
- IX. Lors de la séance de commission du 01.10.02, tenue en l'absence de l'expert fédéral garant de la déontologie, il est précisé que « le démontage de la culée de l'axe 11 a apporté quelques désagréables surprises ». Les pierres posées par Sinner qui ont été retournées par Viollet-le-Duc ne semblant par conséquent plus réutilisable une 3^e fois.
- X. Le compte-rendu du colloque daté de décembre 2002 précise ce qui suit, sous rubrique « quelques résultats » (en page 15) que : « *Les deux campagnes d'analyse complémentaires permettent donc d'établir ou de confirmer les points suivants :*
 - 1) Même dégradés ou taillés dans une pierre de qualité moindre, les claveaux des arcs-boutants, dans leur état actuel, résistent tous aux efforts de compressions auxquels ils sont soumis.
 - 2) La résistance au flambage est assurée avec une réserve « suffisantes de matière par un tiers des claveaux. Elle l'est « sans marge » par un autre tiers. Le troisième tiers est constitué de claveaux n'assurant pas la stabilité de l'arc avec un degré de sécurité admissible aujourd'hui.
 - 3) Le développement de la dégradation n'a pas été identique selon que l'arc est situé en façade nord ou en façade sud, l'arc sud étant plus dégradé (43% de pierres « insuffisantes ») que le nord (21%).
 - 4) Si l'on ajoute aux claveaux aujourd'hui « insuffisants » ceux qui le seront à court terme (« juste suffisants »), la proportion de claveaux capable d'assurer la stabilité des arcs à moyen terme, soit au-delà du prochain demi-siècle est de 7% à l'arc sud et de 71% à l'arc nord. ».
- XI. Lors de la séance du 04.02.03, en l'absence de l'expert fédéral garant de la déontologie, il est indiqué que « La première paire d'arcs-boutants (axe 11) a été changée ».

XII. Au final, tous les arcs-boutants ont donc été retaillés, les opérations s'étant terminées en septembre 2008.

L'analyse de ce qui précède révèle ce qui suit :

- A. Le fait d'affirmer durant la séance de la CT du 4 juillet 2000 et dans l'EMPD 204 que les arcs-boutants devaient être reconstruits, n'était étayé par aucune étude fouillée permettant de dégager une telle nécessité.
- B. Les député-e-s ont donc voté le crédit d'ouvrage relatif à cet EMPD en avalisant la reconstruction des arcs-boutants sans savoir que ce choix n'était pas arrêté à l'époque.
- C. Le colloque n'a pas conclu au renouvellement des arcs-boutants, ce que souligne le maître d'œuvre durant la séance de la CT du 5 juillet 2001 en regrettant le sens plutôt conservatoire adopté par les participants à cette réunion de spécialistes. Nonobstant, il est décidé par la CT de reconstruire les arcs en novembre-décembre 2001.
- D. Les études complémentaires sollicitées par les participants au colloque – dont le résultat est connu de l'administration et du maître d'œuvre entre les mois de janvier et de mars 2002 ne permettent pas d'étayer la thèse de la nécessité du remplacement des arcs, en tout cas de l'ensemble de ceux-ci, qui n'est pas nécessité par des raisons de statique.
- E. C'est donc bien la CT qui, au fur et à mesure des séances et, généralement en l'absence de l'expert de la Confédération¹⁹ a décidé de reconstruire les arcs-boutants sous l'impulsion du maître d'œuvre qui a soutenu ce point de vue de manière permanente depuis le 4 juillet 2000, regrettant, lors de la séance du 5 juillet 2001 que la tendance du colloque ait été « à la conservation figée de Viollet-le-Duc ».

17.4.2. Le rapport et la charte adoptés par le Conseil d'État et leur contexte

En réponse à la pétition adressée au Grand Conseil, le Conseil d'État a publié le 25 mai 2009 un rapport accompagné d'une charte et de différentes annexes.

La Cour a eu connaissance de ces documents, ce qui amène quelques commentaires de sa part. Elle observe que les différents intervenants soutiennent toujours des raisonnements différents, ou plutôt divergents. Il n'est donc pas évident de faire la part des choses sur l'option retenue. Il est par contre possible de s'étonner des divergences relatives aux faits (sur la vision du colloque, sur l'appartenance à la CT par exemple). La situation est donc complexe entre les tenants du choix opéré et ses opposants.

La Cour ne se prononce pas sur l'opportunité des choix retenus et sur les opinions émises par les un-e-s et les autres, ne disposant pas de compétences suffisantes pour le faire.

S'agissant de la charte cantonale récente, la Cour rappelle qu'il s'agit d'un document qui est dénué de tout effet juridique, mais dont la valeur réside dans l'engagement que prend celui qui la valide, en l'occurrence l'État.

19 Quant à l'expert « hors canton », sa désignation remonte à l'été 2002, moment où les décisions visant à reconstruire les arcs-boutants étaient déjà prises par la CT. (cf. en particulier les procès-verbaux des séances des 29.11.01, 18.12.01, 26.02.02, 12.03.02, 30.04.02 et 01.10.02).

17.5 Remarques complémentaires et observations finales du SIPAL

1. Remarques complémentaires

A) Constatation N° 8

Pour l'église Saint-Jean-Baptiste de Grandson : (retard de 14 mois)

- La décision de report d'une TCA (tranche de crédit annuelle) en 2002 a retardé le démarrage de l'opération d'une année en regard de la date initialement prévue pour la remise de l'ouvrage.
- Une recherche d'économies destinées à éviter une fouille archéologique complète dans l'édifice a été demandée lors du passage en commission parlementaire. Cette dernière a pris sa décision finale à l'issue d'études complémentaires qui ont débouché sur des solutions constructives remplissant les conditions d'économies souhaitées. Ces études complémentaires ont entraîné un retard de 3 mois pour le lancement de l'opération.

Pour la cathédrale de Lausanne : (retard de 21 mois)

- Un recours auprès du Tribunal administratif cantonal concernant l'appel d'offres des travaux de ferblanterie (recours gagné par l'État de Vaud) a induit un retard de 4 mois dans le déroulement du chantier et impliqué une replanification des travaux.
- Suite à une rupture de contrat par l'entreprise de conservation-restauration, une nouvelle mise en concurrence des travaux de conservation-restauration a impliqué la recherche d'une nouvelle entreprise et induit un retard de chantier de 7 mois, impliquant également une replanification des travaux.
- Une période de gel inhabituellement longue au cours de l'hiver 2008-2009 a empêché la reprise des travaux de consolidation de la molasse et de taille de pierre aux dates prévues dans le planning. Il s'en est suivi un retard de l'ordre de 3 mois.
- Divers travaux complémentaires, inévitables à l'échelle d'un tel monument, ont impliqué du retard au cours du chantier. Par exemple, l'on peut signaler l'adjonction de ferblanteries destinées à la récolte des eaux lors de pluies abondantes, le long des arcs-boutants, nécessitant divers essais et contrôles de faisabilité.

B) Constatation N° 11

Il existe une procédure non écrite destinée à régler le sort des objets altérés. Le mode de faire est le suivant à la cathédrale de Lausanne :

- Les éléments d'ordre historique, iconographique, technique ou administratif sont déposés auprès des archives cantonales vaudoises (ACV), au sein du fonds spécifique réservé à la cathédrale.

- Les éléments d’ordre minéral sont réunis au dépôt lapidaire de la cathédrale. Un début d’inventaire systématique des pièces a été entrepris il y a quelques années. Cet inventaire reste à compléter.
- Les objets de nature diverse sont stockés au dépôt et abri cantonal des biens culturels (DABC) à Lucens.

Dans le cas de l’église de Grandson, le dépôt des objets altérés a été le suivant :

- Les squelettes liés à la fouille archéologique de la chapelle Sud et du chœur ont fait l’objet d’une étude anthropologique. Les ossements sont réunis au DABC.
- Les éléments lapidaires provenant des vestiges de l’ancien tympan de la façade Ouest sont déposés mis en valeur à l’intérieur de l’église.
- Les éléments lapidaires provenant de l’ancien chevet roman découvert lors des travaux et de la fouille partielle ont été déposés au DABC.

À l’issue de leur mise en dépôt, les objets deviennent propriété du musée cantonal d’archéologie et d’histoire (MCAH) et sont placés sous sa responsabilité.

C) Constatation N° 12

Divers membres de la commission technique ont participé à la rédaction des « Principes pour la conservation du patrimoine culturel bâti en Suisse » datant de novembre 2007. Ces principes guident le travail de la Commission fédérale des monuments historiques dans l’établissement de ses expertises et de ses prises de position.

Le SIPAL connaît la priorité à accorder à la conservation de la matière historique, même si les techniques et les produits de consolidation nécessitent encore des vérifications. Des essais et expériences ont été tentés lors du dernier chantier. Ces expériences doivent être poursuivies, les essais doivent être vérifiés dans le temps, les techniques confirmées, amendées le cas échéant avant d’être étendues dans leur application.

Il faut rappeler que la conservation intégrale de la matière historique peut, dans certaines conditions, rester difficile. Il est parfois nécessaire d’envisager le changement d’une pierre: en particulier lorsqu’elle est manifestement trop érodée, pulvérulente à l’excès, ou lorsque qu’elle participe de manière active à la protection de la façade (corniches ou larmiers) ou encore lorsqu’elle risque de mettre en péril l’équilibre statique d’une partie de l’édifice.

Tous les grands monuments anciens sont confrontés à l’altération de la matière. Au Münster de Berne par exemple, l’architecte admettait en 2002 à l’achèvement des derniers grands travaux qu’il s’était agi de faire un travail de « rénovation plutôt que de conservation ». Un autre exemple encore, moins récent, au Grossmünster de Zürich où, de 1931 à 1940, sous la conduite de l’architecte cantonal Hans Wiesmann, il a été procédé à une restauration extérieure complète au cours de laquelle un tiers des pierres de taille a été remplacé. Plus tard de 1969 à 1974 il a été effectué la restauration du chœur. Puis de 1978 à 1980 il a été encore procédé à la conservation de l’extérieur du bâtiment et à la réhabilitation des tours occidentales.

2. Observations finales

Le SIPAL a pris connaissance avec intérêt du rapport d'audit de la CdC. Cette dernière, dans son résumé initial, ainsi que dans ses considérations finales, insiste sur le fait qu'elle ne s'est pas prononcée sur les choix retenus, ceux-ci devant rester l'affaire des experts en monuments historiques. Cependant une lecture attentive du rapport montre que dans un tel audit, il semble difficile de rester en dehors du domaine patrimonial. Ainsi la CdC consacre la fin de son rapport à une grande rubrique relative au récent changement des arcs-boutants. Le SIPAL estime que la prise en compte des raisons qui ont étayé les décisions de la Commission technique en ce domaine est partielle. Il n'est pas fait mention de l'argumentation développée par les ingénieurs civils et les experts internationaux en statique lors du colloque de l'année 2000 et dans les mois qui ont suivi. Cette position a pesé d'un grand poids dans les débats du colloque en sachant qu'il s'agit d'éléments aussi essentiels à l'équilibre d'une structure gothique.

Le SIPAL apporte les considérations finales suivantes :

- **Le REMPLACEMENT DES ARCS-BOUTANTS de la nef est une opération constructive de prévention** destinée à assurer l'équilibre statique de l'édifice sur le long terme. Les recherches historiques ont par ailleurs démontré que ces derniers sont changés tous les 120 à 130 ans. La dernière permutation est intervenue à la fin du XIX^{ème} siècle à l'initiative de l'architecte français Eugène Emmanuel Viollet-le-Duc (l'exécution en a été confiée à l'architecte Assinare au cours des années 1877 - 1886). Un siècle auparavant encore (1767-1771) le colonel d'artillerie Jean-Bernard Sinner, Commissaire aux bâtiments de la République de Berne, avait conduit une vaste opération de restauration sur l'ensemble du monument et procédé au remplacement des arcs-boutants. Le respect du principe fondamental de précaution implique d'intervenir avant que cela ne s'effondre. C'est la raison pour laquelle les ingénieurs civils de la cathédrale avaient rendu attentif la commission technique, depuis plusieurs années déjà, de la nécessité d'intervenir sur les arcs-boutants.
- **La nature et la qualité des travaux effectués à la cathédrale de Lausanne** sont bien dans la ligne des préoccupations contemporaines en matière de conservation-restauration. Lors du colloque de déontologie du 20 juin 2006 à Lausanne, le Président de la Commission fédérale des monuments historiques tenait les propos suivants:

« B. Furrer termine en confirmant que les travaux conduits à la Cathédrale, comparés aux exemples suisses et européens qu'il suit ou connaît, se situent bien à la pointe des tendances actuelles en matière de conservation-restauration. L'approche est consciencieuse, soignée dans son application. Même si les questions liées à la pierre lui semblent encore susceptibles de perfectionnement, elles n'en sont pas moins très correctement traitées à Lausanne. »
- **Le débat RETAILLE - CONSOLIDATION est une question récurrente et ancienne** au sein de la famille des professionnels des monuments. À partir de quelle profondeur d'altération de la matière peut-on se permettre de procéder à une retaille ? Peut-on généraliser sur tous types de supports minéraux et selon quelles garanties l'usage de produits de consolidation issus de la grande chimie moderne ? Si la commission technique de la cathédrale a souscrit dans le cadre du dernier grand chantier à plusieurs essais expérimentaux de consolidation de la pierre, elle a cependant gardé en mémoire qu'il n'existe actuellement aucun

produit sûr et définitif pour la protection des parements en pierre. Sans garantie de durabilité et sans connaissance de l'impact sur l'environnement des produits utilisés, la commission technique de la cathédrale a œuvré avec prudence en limitant au maximum les risques d'échec de l'intervention. La commission technique a le sentiment d'avoir servi au mieux les intérêts de l'État, propriétaire d'un monument emblématique, fait d'une pierre très poreuse que l'éminente spécialiste française, sollicitée par la CdC pour une expertise, considère comme un matériau de construction « impossible ».

- **Dès sa création en janvier 2006, Il tient à cœur au SIPAL d'œuvrer en processus d'améliorations continues** pour la meilleure gouvernance possible des opérations constructives. Il lui tient à cœur d'œuvrer en processus d'améliorations continues, preuve en est les adjonctions régulières de mesures de contrôle ou d'établissement de rapport structuré pour chaque phase des projets. Cela lui permet de garantir une bonne qualité, des coûts raisonnables et des délais tenus pour l'ensemble des constructions, transformations ou rénovations dont il a la responsabilité.

Lausanne, le 4 novembre 2009

18. Liste des abréviations

BUD	Bureau de constructions de l'Université de Lausanne-Dorigny dépendant du Département de formation, de la jeunesse et de la culture (FJC).
Cst-VD	Constitution vaudoise du 14 avril 2003 (RSV 101.01).
CCF	Contrôle cantonal des finances du Canton de Vaud.
CC	Commission de construction prévue par les Directives du Conseil d'État.
CT	Commission technique de la Cathédrale correspondant à la notion de commission de construction prévue dans les Directives du Conseil d'État
DINF	Département des Infrastructures (DINF)
Dir-CE	Directives du Conseil d'État concernant les constructions et les transformations importantes de bâtiments du 04.02.1976 (modifiées les 22.12.1989 et 15.04.1998 ; Druide 9.2.3)
Dir-SIPAL	Directives du Service SIPAL.
Druide	Recueil des directives internes à l'État de Vaud.
EMPD	Exposé des motifs et projet de décret.
IDB	informations des données du bâtiment = outil informatique utilisé par le SIPAL pour saisir ces éléments.
LRMH	Laboratoire de Recherches des Monuments Historiques de l'État français.
Procédure LMP	législation sur les marchés publics.
LFin	loi vaudoise sur les finances des 27.11.1976 (modifiée en 1996) et du 29.09.05 (RSV 610.11).

LCComptes	Loi vaudoise sur la Cour des comptes du 21 novembre 2006 (RSV 614.05).
SIPAL	Service Immeubles, Patrimoine et Logistique intégré au Département des Infrastructures (DINF)

19. Lexique

Définitions et terminologie propre au domaine de l'audit

Conservation

1. Opération destinée à pouvoir transmettre l'édifice en bon état aux générations futures. En Suisse, elle a débuté au 19^e siècle par une prise en charge privée par des associations. La plupart des cantons n'ont assumé cette mission qu'après la Deuxième Guerre mondiale. Le canton de Vaud a été pionnier en la matière puisqu'il assure cette prise en charge depuis 1898.
2. Ensemble des doctrines, des techniques et des moyens matériels permettant cette transmission en privilégiant l'entretien courant (pour préserver la matière originelle d'une trop grave dégradation).

Consolidation

Travaux effectués sur un édifice pour assurer sa durée sans modifier son aspect.

Entrepreneur

Personne physique ou morale en charge d'une partie d'un chantier de construction.

Maître d'ouvrage

Le maître de l'ouvrage d'une opération de construction est le client. C'est la personne physique ou morale qui décide de réaliser l'opération, qui en fixe le programme, qui dispose du terrain, qui réunit le financement et qui paie, qui fixe le calendrier, qui choisit les professionnels chargés de la réalisation (le concepteur du projet, le ou les entrepreneurs, le contrôleur technique et parfois même les fabricants de produits), qui signe les marchés et contrats d'étude et de travaux et qui arbitre les conflits éventuels.

« Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement », sous la direction de Pierre Merlin et Françoise Choay, Presses Universitaires de France, 2^e édition, 1996. Françoise Choay a participé au séminaire Sirchal 2, Quito, novembre 1998.

Maître d'œuvre

Le maître d'œuvre est la personne physique ou morale à qui le maître de l'ouvrage confie le soin d'établir le projet et d'en contrôler l'exécution. C'est un professionnel de la construction : architecte, ingénieur-conseil, bureau d'études, cabinet d'ingénierie. Il est rémunéré par le maître de l'ouvrage en fonction de la mission qui lui est confiée. Plus précisément, son rôle consiste à s'assurer que le programme est viable et réalisable eu égard au terrain et à son environnement ; à concevoir le

projet et à en établir les pièces écrites et dessinées en respectant la réglementation, les règles de l'art, le programme et le coût d'objectif fixé par le maître de l'ouvrage ; à introduire les demandes d'autorisation administrative (permis de construire par exemple) ; à préparer le dossier de consultation des entreprises ; à participer à la négociation avec les entreprises et à la mise au point du marché ; à s'assurer que les travaux sont exécutés conformément aux clauses du marché ; à proposer les versements d'acomptes aux entreprises ; à assister le maître de l'ouvrage lors des opérations de réception des travaux. (*op. cit.*)

Mandataire

Personne physique ou morale qui fournit des prestations sous forme de services. Dans le domaine de la restauration des monuments historiques, il s'agit principalement des architectes, ingénieurs, archéologues, historiens. Les restaurateurs constituent le seul corps de métier qui prescrit (en tant que mandataire) et exécute (en tant qu'artisan).

Monument (Du latin *monumentum*, de *monere* qui signifie « avertir, rappeler, ce qui interpelle la mémoire ».)

Toute réalisation particulièrement remarquable en raison de son intérêt historique, archéologique, artistique, scientifique, social ou technique, y compris les installations ou les éléments décoratifs faisant partie intégrante de cette réalisation. « Convention de Grenade » (1987) et « Convention de Malte » (1996).

Monument historique

Monument qui a été classé ou inscrit comme tel, afin qu'il soit protégé du fait de son histoire, de sa symbolique et de son architecture remarquable. Le Canton de Vaud compte 322 monuments historiques, dont 54 monuments historiques, sont d'importance nationale (note 1). Parmi ces derniers, 15 édifices sont « hors classe », dont la Cathédrale de Lausanne et l'église Saint-Jean-Baptiste de Grandson. La consécration des monuments historiques débute dans les années 1820.

Patrimoine immobilier

Soit le parc immobilier appartenant à l'État de Vaud. En l'occurrence, il est de près de 1'300 bâtiments et sa valeur totale est de 3,9 milliards de francs, dont 2,1 milliards sont gérés par le SIPAL.

Patrimoine (au sens culturel)

Héritage du passé dont nous bénéficions aujourd'hui et que nous avons la charge de transmettre en bon état aux générations à venir.

Pluridisciplinarité

Mise en commun de compétences diverses afin d'atteindre un but commun, en l'occurrence favorable à la pérennisation de l'œuvre à restaurer.

Restaurateur

Mot qui désignait il y a plus de 400 ans un aide chirurgien qui remettait en place un membre cassé pour être ensuite associé à la personne qui répare quelque chose et, en particulier à la fin du 18^e siècle, à celui qui répare les œuvres d'art. À cette époque, le sens devient double, puisqu'il se féminise pour définir aussi celle qui tient un restaurant. Aujourd'hui, le restaurateur se trouve à la croisée des métiers d'historien de l'art, d'artiste et de scientifique.

Restauration

Travaux réalisés par des spécialistes ayant comme finalité la conservation et la consolidation d'une construction ainsi que sa préservation. Ce travail consiste dans le rétablissement intégral ou partiel de sa conception originale ou des moments les plus significatifs de son histoire. « *Charte de Lisbonne* », octobre 1995.

La restauration peut revêtir deux formes : la conservation et la reconstruction (à neuf). Depuis la Charte de Venise de 1964, l'Europe s'est tournée vers la restauration-conservation qui vise à transférer l'œuvre original aux générations futures. Dès lors, le travail du restaurateur tient souvent de l'éphémère, car il doit être chaque fois que c'est possible réversible afin de ne pas porter atteinte à la matière authentique et de pouvoir être remplacé par la suite par un travail issu de nouvelle technique.

20. La Cour des comptes en bref

La Cour des comptes du Canton de Vaud a pour mission d'assurer en toute indépendance le contrôle de la gestion des finances des institutions publiques désignées par la LCComptes du 21 novembre 2006 ainsi que l'utilisation de tout argent public sous l'angle de la légalité, de la régularité comptable et de l'efficacité (art. 2 LCComptes).

Les attributions de la Cour sont les suivantes (art. 24 LCComptes) :

- contrôle de l'utilisation de tout argent public ;
- contrôle de la gestion financière, notamment sous l'angle du principe d'efficacité, ainsi que vérification de l'évaluation de la gestion des risques des entités soumises à son champ de contrôle ;
- examen des investissements qui bénéficient de subventions, prêts ou garanties de l'État.

La Cour se saisit elle-même des objets qu'elle entend traiter à l'exception des mandats qui lui sont attribués par le Grand Conseil Vaudois, sur requête de la majorité des députés (art. 25 et ss LCComptes).

Sont soumis au contrôle de la Cour (art. 28 LCComptes):

- le Grand Conseil et son Secrétariat général ;
- le Conseil d'État, ses départements et ses services ;
- le Tribunal cantonal ainsi que les tribunaux et autres offices qui lui sont rattachés ;
- les communes, ainsi que les ententes, associations, fédérations et agglomérations de communes ;

- les corporations, établissements, associations, fondations, sociétés et autres entités auxquels le canton ou une commune confie des tâches publiques ;
- les corporations , établissements, associations, fondations, sociétés et autres entités auxquels le canton ou une commune apporte un soutien financier, que ce soit par des subventions, des aides financières ou des indemnités ou pour lesquels il constitue des cautionnements ou des garanties.

Les rapports de la Cour consignent ses constatations et recommandations (art. 36 LCComptes). Ils comprennent également les observations de l'entité auditée, les éventuelles remarques subséquentes de la Cour et, le cas échéant, les avis minoritaires de la Cour. La Cour publie ses rapports pour autant qu'aucun intérêt prépondérant, public ou privé, ne s'y oppose. Ils sont consultables sur le site internet de la Cour : www.vd.ch/cdc.

* *

*

Vous pouvez apporter votre contribution au bon usage de l'argent public en contactant la Cour des comptes. Toute personne peut communiquer à la Cour des signalements en rapport avec des faits entrant dans ses attributions. Il suffit de vous adresser à :

Cour des comptes du canton de Vaud
Rue de Langallerie 11, 1014 Lausanne
Téléphone : +41 (0) 21 316 58 00 Fax : +41 (0) 21 316 58 01
Courriel : info.cour-des-comptes@vd.ch

ANNEXES

I. Les grandes restaurations de 1803 à nos jours

En 1803, il fallu supprimer le « jardin des moines » qui se trouvait sur la galerie, au-dessus du Grand Portail occidental, à la suite d'infiltrations d'eau dans les voûtes du narthex. Puis, au vu du grand délabrement de la tour-lanterne, l'architecte Perregaux la fit entourer par deux cercles en fer. Un nouvel incendie dû à la foudre éclata en mai 1825, ce qui détruisit la flèche de la croisée jusqu'aux voûtes de la lanterne. Elle fut reconstruite sous l'égide de Perregaux, les travaux étant terminés deux ans plus tard. C'est aussi en 1827 que le jubé fut détruit et que les stalles du 13^e siècle qui garnissaient le chœur furent dispersées. Puis, à l'intérieur de la Cathédrale, un badigeon verdâtre vint remplacer le badigeon jaune qui avait été appliqué sous l'ère bernoise.

Cela étant, l'état de la Cathédrale continuait à se dégrader. La flèche qui avait été construite par sur les ordres de Perregaux étant mal établie pesait de tout son poids sur les voûtes de la tour-lanterne. Or, la structure de celle-ci était déjà affaiblie par les deux incendies qui l'avaient ravagée. Par conséquent, des lézardes s'étaient formées, des piliers s'étaient affaïssés et les murs s'étaient déjetés. Comme les autorités tardaient à réagir, une pétition fut remise au Conseil d'État en 1869, car la situation devenait grave. Des collectes furent organisées. Finalement le gouvernement décida de faire appel à l'architecte français Eugène Emmanuel Viollet-le-Duc qui avait déjà œuvré sur de nombreuses églises et Cathédrales de France. Arrivé à Lausanne en août 1872, il présenta au Conseil d'État, 4 jours plus tard, son rapport qui prévoyait une réfection échelonnée de tout l'édifice, dont la reconstruction totale de la tour-lanterne. La restauration qui eut lieu sous sa houlette débuta en 1873. À sa mort, le chantier fut poursuivi par son successeur Henri Assinare.

Les principales étapes de cette restauration ont été les suivantes :

- 1873 à 1876 :** reconstruction de la flèche de la Croisée, restauration de la tour-lanterne ainsi que des quatre piliers qui la supportent,
- 1877 :** restauration de la façade ouest du transept, des faces latérales et des arcs-boutants des six travées orientales de la nef et de leurs bas-côtés ; création de chenaux dans les corniches bordant ces travées,
- fin de l'été 1878 :** VIOLLET-LE-DUC précise son projet de restauration du Porche des Apôtres. Il y inclut la démolition des bouchons de maçonnerie qui obturaient les baies latérales du portail²⁰. Le but de l'opération était de restituer un éclairage naturel et de redonner de la lumière aux figures qui s'y trouvent est qui se trouvaient dans un environnement sombre. Le projet visant à la démolition des bouchons de maçonnerie est réalisé par Henri Assinare peu après la mort de VIOLLET-LE-DUC. Cette idée eut des conséquences graves : fissures des voûtes du portail, suivie de la dégradation des statues²¹.

20 Eugène Emmanuel Viollet-le-Duc in Cathédrale de Lausanne, Coupe sur la travée du Porche, Dressé par l'architecte, février 1873, ACal. Série Ba/4.

21 procès-verbaux de la CT permanente de la Cathédrale de Lausanne, séances des 10.11.1913 et 23.10.1915.

- 1880 à 1881 :** restauration du Portail peint et démolition de l'arc-boutant bandé entre ce portail et l'angle sud-ouest du transept.
- 1892 à 1909 :** démolition et reconstitution intégrale du portail des Montfalcon par le sculpteur Raphaël Lugeon et restauration de la façade occidentale, restauration et réfection partielle des vitraux de la rose par le peintre verrier Hosch (1894-1899), rétablissement de la balustrade de l'étage inférieur de la tribune occidentale (1903); la balustrade ayant été démontée en 1829), restauration de la façade sud du transept, reconstruction du remplage de la rose, restauration des façades latérales de la « grande travée » (1905-1909), restauration de la tour sud du transept (1906-1911), restauration des peintures du narthex (1907) ; peintures trouvées en 1904), grattage des murs et des voûtes à l'intérieur de la Cathédrale et restauration de l'ancienne polychromie masquée par le badigeon bernois et par celui appliqué sous l'égide de Perregaux (1908 – 1912), mise en place des médaillons restaurés de la rose (1909), réfection du dallage et fouilles archéologiques dans le déambulatoire, le chœur, le transept, la nef et les bas-côtés révélant des substructions de plusieurs édifices antérieurs à la Cathédrale actuelle et construction de « chambres de visite » sous le déambulatoire (1908 à 1912),
- 25 mai 1900 :** **date à laquelle la Cathédrale est classée monument historique.**
- 1910 à 1911 :** restauration des arcs-boutants de l'abside,
- 1913-1915 :** restauration des voûtes du Portail peint, suite à la dégradation de celles-ci. La statique des voûtes (liée à la suppression des bouchons de maçonnerie précitée) fut à ce point mise à mal que la CT dut constater, en 1915, que cette partie de la restauration mettait en péril tant la stabilité du portail que la conservation de sa sculpture. La récente restauration du portail peint prévoyait de résoudre ces deux questions restées ouvertes²².
- 1916 :** reconstruction de la petite flèche du Portail peint, démolition des crochets de cette flèche et remplacement des ardoises par d'anciennes tuiles.
- 1925 :** réfection de la flèche de la tour de la Croisée selon le projet de E. Bron, comprenant la suppression des crochets et des lucarnes prévues dans le projet de VIOLLET-LE-DUC et remplacement des ardoises violettes par d'anciennes tuiles du pays,
- 1927 à 1929 :** dépose de cinq grandes statues du Portail peint, remplacées par des copies due à la main du sculpteur Casimir Reymond.

22 Werner Stöckli : Annexe à l'exposé des motifs, Lausanne 2000, p. 20. Adjonction du portail peint et Jean-Pierre Marmier et Jean-François Kälin, ibid, p. 41, « Statique du portail peint ». Les études récentes ont montré que l'instabilité du portail n'était pas due au poids de la flèche conçue par Viollet-le-Duc, comme le pensaient en 1915 les membres de la CT, mais bien au démurage des baies latérales.

II. Les différentes étapes du programme général de restauration de la Cathédrale.

Ce programme a été engagé dans les années 1970. Il fait suite aux grandes campagnes de restaurations faites sous l'égide de Jean-Bernard Sinner (1746-1776), sous l'ère bernoise, puis de 1810 à 1828, puis enfin de 1875 à 1919 (Violet-le-Duc, Assinare, Bron). Financé en partie par le crédit ordinaire de la Cathédrale, ce programme devrait se terminer en 2020. Les travaux ont été les suivants :

Travaux de grande envergure nécessitant un budget spécifique accordé par le Grand Conseil

Début des travaux	Objet des travaux	Fin des travaux
1972	Restauration des polychromies intérieures du portail peint	1995
1981	Consolidation des charpentes du déambulatoire	1985
1988	Restauration des superstructures de la tour lanterne qui menaçaient de s'effondrer sur les voûtes de la nef	1995
1995	Consolidation du croisillon sud du transept et restauration des vitraux de la rose.	1999
	Ces opérations ajoutées à celles réalisées entre 1988 et 1995 à la tour-lanterne ont coûté 17.34 Mios (budget d'investissement)	
2001	Restauration des façades et des arcs-boutants de la nef ainsi que de l'enveloppe extérieure du portail peint. Le projet précise bien qu'il s'agit « du renouvellement des arcs-boutants de la nef ». Il précise qu'aucun crédit d'études n'a été demandé au Conseil d'État, le calcul du coût s'appuyant sur un dossier de relevé photogramétrique complet des secteurs à mettre en chantier sur lequel un état de conservation « pierre à pierre » des maçonneries de surface a été consigné tout comme le fonctionnement statique des différents éléments de la structure primaire. Le coût de ce dossier a été pris en charge par le budget ordinaire d'entretien de l'édifice.	Mai 2009

Travaux entrants dans le budget d'entretien ordinaire

Début des travaux	Objet des travaux	Fin des travaux
1993	Restauration tourelle sud de la nef (budget ordinaire)	1997
1998	Restauration tourelle nord de la nef (avec l'appui d'un plan de relance)	1999
1997	Restauration des charpentes et de la couverture de la tour du beffroi (budget ordinaire)	2001

III. Listes de différents textes de référence.

a) Liste des textes légaux régissant les travaux de restauration à la Cathédrale (dans l'ordre chronologique)

Sur le plan fédéral

En matière de marchés publics

- l'Accord du GATT du 15 avril 1994 sur les marchés publics (Accord GATT/OMC),²³
- la Loi fédérale sur le marché intérieur du 06.10.1995 (LMI),
- l'art. 85, ch. 1 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999.

En matière de protection des monuments historiques

- Statuts du Centre international d'études pour la conservation et la restauration des biens culturels adoptés à New Delhi en décembre 1956, entrés en vigueur pour la Suisse le 27.03.1959, amendés par décision de l'Assemblée générale le 21.11.2003 (RS 0.440.3),
- la Loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage du 1er juillet 1966 (LPN ; RS 451)), en particulier les art. 1er, al. 1 litt. b., c. et e., 3 (devoir de la Confédération et des cantons) ; 5, 9, 12, 13 (aide financière de la Confédération) et 25 (création de commissions consultatives pour la conservation du patrimoine),
- l'Ordonnance fédérale sur la protection de la nature du 16.01.1991 (OPN ; RS 451.1),

²³ la loi fédérale sur les marchés publics du 16.12.1994 (LMP ; RS 172.056.1) et son ordonnance d'exécution l'ordonnance sur les marchés publics du 11.12.1995 (OMP ; RS 172.056.11) ne s'appliquent pas en l'espèce, les objets concernés ne relevant pas du domaine fédéral, mais cantonal.

- la Convention pour la sauvegarde du patrimoine architectural de l'Europe, conclue à Grenade le 03.10.1985, entrée en vigueur pour la Suisse le 01.07.1996, (0.440.4),
- la Convention européenne pour la protection du patrimoine archéologique (révisée), conclue à la Vallette le 16 janvier 1992, entrée en vigueur pour la Suisse le 28.09.1996 (RS 0.440.05),
- la Convention européenne pour la sauvegarde du patrimoine architectural de l'Europe, entrée en vigueur pour la Suisse le 1er juillet 1996 (RS 0.440.4),
- la Convention européenne pour la protection du patrimoine archéologique (révisée), entrée en vigueur pour la Suisse le 28 septembre 1996,
- l'art. 78 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 (RS 101),
- l'Ordonnance sur la protection de la nature et du paysage du 16 janvier 1991 (OPN).

Sur le plan cantonal

En matière de marchés publics

- la Loi sur les marchés publics du 24 juin 1996 (LMP-VD ; RSV 726.01) : adoptée le 24.06.1996, entrée en vigueur le 01.12.1997), révisée le 10 février 2004,
- le Règlement d'application de la LMP-VD du 7 juillet 2004 (RLMP-VD ; RSV 726.01.1),
- l'Accord intercantonal sur les marchés publics du 25 novembre 1994(A-IMP : RSV 726.91), révisé le 15 mars 2004.

En matière de protection des sites

- la Loi sur la protection de la nature, des monuments et des sites du 10 décembre 1969(LPNMS ; RSV 450.11),
- la Loi sur les activités culturelles du 19.09.1978 (LAC ;RSV 446.11),
- le Règlement d'application de la LPNMS du 22 mars 1989 (RLPNMS ; RSV 450.11.1),
- la Loi sur les activités culturelles du 19 septembre 1978 (LAC ; RSV 446.11),
- la Loi sur l'aménagement du territoire et les constructions du 4 décembre 1985 (LATC ; RSV 700.11),
- le Règlement de la LATC du 19 septembre 1986 (RLATC ; RSV 700.11.1),
- le Règlement concernant l'animation artistique des bâtiments du 28 décembre 1979 (RAABE ; RSV 442.31.1).

b) Liste des chartes, conférences déclarations et conventions concernant le domaine des monuments historiques

- Charte pour la Restauration des Monuments Historiques (Athènes, 1931), qui entérine les résolutions prises par le premier congrès international des architectes et techniciens de la restauration (Carta del Restauro),

- Charte Internationale sur la Conservation et la Restauration (Venise, 1964), émanant du Conseil international des monuments et des sites (ICOMOS), charte centrale dans le cadre de la présente audit,
- Déclaration d'Amsterdam, (1975) qui est une charte européenne du patrimoine architecturale, émanant du Conseil de l'Europe,
- Recommandation concernant la formation spécialisées des architectes, urbanistes ingénieurs du génie civil et paysagistes (1980),
- Convention pour la sauvegarde du patrimoine architectural (Grenade, 1985),
- Charte des jardins historiques (Florence, 1982),
- Charte internationale pour la Sauvegarde des Villes Historiques (Washington, 1987),
- Charte Internationale pour la Gestion du Patrimoine Archéologique (Lausanne, 1990),
- Charte du Patrimoine Bâti Vernaculaire (1999),
- « Les Principes pour la conservation du patrimoine culturel bâti en Suisse » de la Commission fédérale des monuments historiques , qui ont remplacé les principes de la « Restaurierungspraxis und Kunsterbe in der Schweiz » (Zürich, 1948)

IV. Historique du SIPAL

Le Département de tutelle (DINF depuis mars 1997, avant cela DTPAT) :

- Chef du département : dirige la stratégie en matière de gestion du patrimoine bâti et à bâtir avec l'aide du Service des bâtiments (ci-après : SB), puis dès le 01.01.05, du SIPAL et veille à la bonne application des décisions du Grand Conseil et du Conseil d'État.
- Dans le courant de l'année 2005, le Conseil d'État a décidé de fusionner le Service immobilier et logistique (SIL, alors dirigé par l'actuel chef du SIPAL) et le Service des bâtiments, des monuments et de l'archéologie (SBMA , alors dirigé par l'architecte cantonal) au 1^{er} janvier 2006. C'est ainsi qu'est né de cette fusion le Service des immeubles, du patrimoine et de la logistique (SIPAL), rattaché au Département des infrastructures (DINF). Cette fusion permettra des économies dans le cadre de la démarche DEFI, ainsi qu'une vision renforcée dans la construction et la gestion durables du patrimoine bâti.

Le SIPAL est constitué de 5 divisions :

- Architecte cantonal = chargé de la planification et dirigé par l'architecte cantonal, qui était jusqu'à fin 2004 le chef de service,
- Projets, travaux, énergie = chargé de l'exécution des tâches confiées au service,
- Immobilier = chargé de l'exploitation des bâtiments appartenant au canton,
- Monuments et sites, archéologie , (anciennement Section « Monuments historiques et archéologie), chargé de la préservation du patrimoine bâti,
- Centrale d'achats = chargée de l'équipement.