

Audit de la Division cantonale des monuments et sites

Synthèse du rapport d'audit

Clarifier et cadrer sa mission de protection
du patrimoine bâti



Rapport n° 79

Mai 2023

Le rapport complet sur la Division cantonale des monuments et sites ainsi qu'une capsule vidéo sont librement accessibles sur le site de la Cour des comptes du canton de Vaud : www.vd.ch/cdc.

Vous trouverez également sur ce site des informations générales sur les attributions, le fonctionnement et le champ de contrôle de la Cour des comptes.



Pourquoi un audit sur la protection du patrimoine bâti ?

Selon l'art. 78 al. 1 de la Constitution fédérale, la protection du patrimoine est du ressort des cantons. Les patrimoines immobilier, mobilier et naturel, initialement traités par la même loi vaudoise (LPNMS), font depuis récemment l'objet de trois lois distinctes. L'exposé des motifs introduisant la nouvelle loi vaudoise sur la protection du patrimoine culturel immobilier (LPPrCI), entrée en vigueur le 01.06.2022, résume ainsi les enjeux de la protection du patrimoine bâti :

Le patrimoine culturel immobilier, en tant que repère et témoin, confère au canton son caractère et rappelle à ses habitants son histoire et son évolution. Il est couramment admis qu'un patrimoine bâti préservé et valorisé permet notamment à la population de s'identifier à son cadre de vie et renforce le sentiment d'appartenance des citoyens. L'espace bâti agit sur le bien-être et sur la santé des habitants. Il favorise ainsi une meilleure qualité de vie des habitants de ce canton, que ce soit dans les villes, les bourgs, mais également dans les périphéries. Le patrimoine culturel immobilier génère également de la valeur ajoutée, en ce sens qu'une culture du bâti de qualité contribue positivement à l'économie et au tourisme.

EMPL sur la protection du patrimoine culturel immobilier, Conseil d'Etat vaudois, 27 mai 2020

Proportionnellement à sa population, le canton de Vaud compte un plus grand nombre de monuments d'importance nationale (reconnus comme tels par l'Office fédéral de la culture) que la moyenne des cantons suisses.

La protection du patrimoine est une mission importante, tant pour les pouvoirs publics dans la gestion de leur propre patrimoine et leur planification territoriale, que pour les citoyens propriétaires ou usagers de bâtiments présentant un intérêt patrimonial.

Afin de vérifier si le Canton est en mesure d'assumer cette mission, la Cour des comptes s'est intéressée à la performance de l'organisation et des processus mis en œuvre par la Division monuments et sites (MS) pour « identifier, protéger et conserver le patrimoine culturel » (LPPrCI, art. 1 *Buts*).

L'audit a visé à répondre à la question suivante :

La Division monuments et sites a-t-elle mis en place une organisation et des processus permettant d'atteindre les objectifs légaux de protection du patrimoine bâti du canton de Vaud ?



La protection du patrimoine bâti dans le canton

Au niveau cantonal, le patrimoine bâti est tout d'abord identifié grâce au recensement architectural. Celui-ci attribue des notes aux objets en fonction de leur valeur patrimoniale, allant de 1 (objet d'intérêt national) à 7 (objet compromettant l'harmonie du site).

Parallèlement, il existe des mesures cantonales de protection qui consistent soit à inscrire un objet à l'inventaire (art. 15 ss LPrPCI) soit à procéder à son classement comme monument historique (art. 25 ss LPrPCI). Le classement (MH) est une mesure de protection plus forte que l'inscription à l'inventaire (INV). En principe un bâtiment bénéficiant d'une note 1 est classé, alors qu'un bâtiment en note 2 est inscrit à l'inventaire. Les propriétaires de tels objets doivent requérir l'autorisation du Canton avant d'entreprendre tout type de travaux.

En outre, et dès qu'un bâtiment présente un intérêt au niveau communal (note 3), ou participe à l'identité de sa localité (note 4), le propriétaire qui souhaite entreprendre des travaux doit respecter les exigences posées par la Commune, le plus souvent fondées sur les recommandations du Canton.

La Division monuments et sites (MS)

Intégrée à la Direction générale des immeubles et du patrimoine (DGIP), la Division MS a pour missions principales le recensement architectural (section Recensement 2,3 ETP), l'examen préalable des planifications territoriales (section Planification 1,8 ETP) ainsi que la délivrance d'autorisations et préavis lors de travaux (section Sauvegarde 5.9 ETP). Lorsqu'il s'agit d'objets sous protection cantonale (MH, INV), la section Sauvegarde procède de plus à des examens préalables et à un suivi des travaux. La Division MS comporte également quelques postes dédiés à la rédaction d'ouvrages spécialisés, à la gestion des archives et de la documentation, à la protection des biens culturels en cas de conflit armé ou de catastrophe, ainsi qu'à la gestion des subventions et au secrétariat. Elle est sous la conduite du·de la Conservateur·trice cantonal·e des monuments historiques.

L'audit s'est intéressé exclusivement à la mission cantonale de protection du patrimoine bâti, soit l'ensemble des activités de la Division MS. Les communes, dont la mission est également essentielle dans ce domaine, n'ont pas été auditées.



Les principaux constats

La Cour observe que le cadre des diverses activités de la Division MS comporte un certain flou, contribuant à un sentiment de surcharge de l'équipe ainsi qu'à des différences de traitement d'un dossier à l'autre. Elle relève néanmoins l'engagement de la Division MS dans sa mission de protection du patrimoine bâti. Plus en détail, la Cour a constaté les éléments suivants :

L'absence d'une stratégie de protection du patrimoine bâti

Il existe une stratégie immobilière de l'Etat de Vaud (stratégie de la DGIP) mais celle-ci porte principalement sur le patrimoine en mains de l'Etat, alors que la mission de la Division MS porte sur l'ensemble du patrimoine bâti sur le territoire cantonal. Il convient donc d'élaborer une stratégie propre à la Division MS, sur la base de la nouvelle loi entrée en vigueur en 2022. Elle doit permettre de dégager les priorités à donner aux diverses missions de la Division et prendre en compte le fait que le recensement architectural, base de toutes les activités en lien avec la protection du patrimoine, nécessite une mise à jour régulière et à intensifier.

Le retard dans la tenue à jour du recensement architectural

Le recensement architectural est une mission cantonale d'importance. Ses données sont prises en compte à la fois dans les planifications communales, dans les inventaires fédéraux et dans les avis formulés par les conservateur-trice-s de la Division lors de chaque intervention sur des objets patrimoniaux. Or la mise à jour du recensement architectural a subi un coup de frein dès 2012, si bien qu'actuellement ses données sont obsolètes dans près de la moitié des communes et au rythme actuel des révisions, il faudrait plus de 200 ans pour en faire le tour.

Si la collaboration développée avec les communes ainsi que l'amélioration des rapports rendus par les mandataires spécialisés sont à saluer, la teneur des mandats de recensement varie toutefois trop selon les communes pour garantir un recensement équilibré. De même, il convient d'objectiver de manière transparente le degré de participation financière consenti par les communes.

Un examen incomplet des planifications communales

Sous l'impulsion du service cantonal en charge de l'aménagement du territoire (DGTL), la Division MS doit se limiter désormais aux seules exigences fondées sur des bases légales lors des examens des différentes planifications territoriales. A cette occasion, il convient de s'assurer de la prise en compte de tous les critères légaux, y compris les objectifs de sauvegarde B/b prévus dans l'inventaire fédéral des sites construits d'importance nationale (ISOS).

Les frontières floues de la mission de sauvegarde

En cas de projet de travaux sur un bâtiment présentant un intérêt patrimonial, la Division MS est interpellée en vue de délivrer une autorisation ou un préavis. Or la section Sauvegarde se déclare non concernée pour 28% des dossiers qui lui sont soumis (tendance à la hausse sur la période 2019 à 2022). L'examen de ces dossiers engendrant du travail pour les conservateur-trice-s, il convient de resserrer les critères de transmission. La Division MS est également sollicitée lorsque des projets de travaux impactent les abords de bâtiments protégés ; la Cour relève dans ce cas qu'il faut clarifier l'interprétation de la base légale permettant de fonder des recommandations ou des exigences.

En outre, suite à l'entrée en vigueur de la nouvelle loi en 2022, les communes peuvent solliciter un préavis cantonal concernant des bâtiments en note 4. La Cour invite la Direction à clarifier les modalités de consultation, au risque sinon d'aggraver la surcharge de la Division MS, ces bâtiments constituant la plus grande part des bâtiments recensés (15% des bâtiments du canton). Par ailleurs, les préavis et autorisations rendus par la Division MS ne respectent pas toujours certaines exigences formelles (p.ex. motivations par simples renvois à internet, omission des voies de droit) et sont parfois ambigus quant à la distinction entre exigences d'une part, recommandations d'autre part.

Des critères d'attribution des aides financières trop vagues

Les aides financières octroyées lors de travaux sur des bâtiments protégés répondent à des critères de subventionnement imprécis (conditions et taux), manquant parfois d'objectivité. De plus, la volonté de donner au plus grand nombre engendre beaucoup de petites subventions occasionnant un lourd travail administratif.

Un manque d'outils de gestion internes et en ligne

Il manque des tableaux de bord communs à toute la Division, comportant des indicateurs reconduits d'année en année. Il n'y a pas non plus de statistiques d'activités ; dans ses rapports annuels remis à la DGIP, la Division MS expose ainsi uniquement les réalisations les plus emblématiques de chaque section (p.ex. importantes rénovations subventionnées, publications, communes ayant bénéficié d'une révision du recensement, etc.). Il est par conséquent difficile d'objectiver le sentiment de surcharge évoqué par certain-e-s collaborateur-trice-s et d'organiser les suppléances. Un potentiel d'amélioration existe notamment pour les activités de sauvegarde dans leur ensemble (préavis et autorisations, suivi des travaux, subventionnement, etc.), ainsi que pour les révisions ponctuelles du recensement débouchant sur des mesures de protection. Quant aux pages internet à disposition des usagers, elles contiennent une grande quantité d'informations, mais celles-ci ne sont pas toujours à jour, et les modalités de cyberadministration sont quasiment inexistantes ce qui ne contribue pas à modérer les sollicitations par téléphone ou courriel de la part des usagers.



Les recommandations

Les recommandations de Cour visent tout d'abord à définir une stratégie pour la Division MS, permettant de dégager des priorités et fixer des objectifs, en veillant à renforcer la révision du recensement architectural. Elles visent ensuite à clarifier et mieux cadrer les activités de la Division, ainsi qu'à améliorer son efficacité.

I. Définir une stratégie de protection du patrimoine bâti

- Définir une stratégie propre à la Division MS, permettant de dégager des priorités et des objectifs.

II. Renforcer le recensement architectural

- Intensifier la révision du recensement architectural afin de combler le retard et fournir une base de travail cohérente, tant pour la Division elle-même que pour les communes et les propriétaires.
- Mettre en place une stratégie de révision de l'ensemble des communes du canton, basée sur des critères de priorisation.
- Harmoniser les méthodes de révisions du recensement dans les communes et leurs modalités de financement.

III. Mieux cadrer l'examen des planifications communales

- Traiter ad minima les objectifs de sauvegarde A/a et B/b de l'ISOS.

IV. Mieux prioriser le traitement des demandes d'autorisations de travaux

- Faire un bilan des critères appliqués actuellement, puis resserrer les conditions d'activation de la Division MS par la CAMAC.
- Concernant les abords de bâtiments protégés, définir la procédure à suivre et les mesures susceptibles d'être prises.
- Proposer au Conseil d'Etat de compléter le RLPrPCI de manière à définir les modalités de saisine par les communes de la Division MS pour les objets en note 4.
- Mettre à jour la convention avec la commune de Lausanne.

V. Préciser la portée des règles de droit et les appliquer de manière uniforme

- Développer l'éventail des canevas utilisés pour les autorisations de travaux et préavis et assurer la conformité à la loi sur la procédure administrative.
- Préciser les règles d'attribution des aides financières en cas de travaux sur des bâtiments protégés.

VI. Développer les outils de gestion internes et en ligne

- Développer des tableaux de bord permettant un meilleur suivi des activités à l'interne.
- Mettre à jour et développer les pages internet de la Division MS de manière à mieux guider les usagers et minimiser les sollicitations.

Ces recommandations ont toutes été acceptées par la Direction générale des immeubles et du patrimoine (DGIP).