

EXPOSE DES MOTIFS ET PROJET DE DECRET

accordant au Conseil d'Etat un crédit de CHF 1,5 million destiné à financer une aide financière exceptionnelle et unique en faveur de la commune de Payerne en vue de financer les travaux de restauration de son abbatale

1 PRESENTATION DU PROJET

1.1 Rappel historique

Construite sur les fondations d'une ancienne villa romaine, une première église fondée par la reine Berthe en 962 fut érigée à l'emplacement qu'occupe l'actuelle abbatale de Payerne. Bâti en plusieurs étapes au cours du XI^e siècle, l'église, les bâtiments conventuels et le cloître constituent un ensemble remarquable de cette période de grande entreprise ecclésiastique dans le canton. Très probablement construite par Saint Odilon, abbé de Cluny, l'édifice fut complété avant la fin de la première moitié du XI^e siècle. De nombreuses références à l'architecture des grandes églises de Cluny témoignent des influences évidentes des constructions majeures de ce siècle sur les travaux d'embellissement de l'abbatale. L'église reste ensuite plusieurs décennies inachevée. La voûte de la croisée n'étant exécutée qu'au XII^e siècle et le clocher bien plus tardivement encore.

Lors de la sécularisation du monastère au XVI^e siècle, l'abbatale est transformée en dépôt et grenier, et des planchers sont construits dans la nef pour créer plusieurs niveaux d'entrepôt. De larges portes cochères et des fenêtres sont alors percées. Ces modifications radicales s'accompagnent également du renforcement au préalable de la statique de la construction, notamment par la réalisation de contreforts appuyés contre le mur nord de la nef. Au XIX^e siècle, l'affaissement des arcs et la fissuration des voûtes obligent la commune de Payerne à intervenir et à poser sur les conseils de l'architecte Louis Charles une série de tirants métalliques transversaux disposés à la base des arcs. Cette solution n'est toutefois pas suffisante, et au cours de la première moitié du XX^e siècle, l'architecte Louis Bosset étudie une nouvelle solution de stabilisation des structures et réalise au début des années 1940 une structure en béton armé soutenant sous la charpente en bois l'extrados des voûtes. Pierre Margot, architecte, restitue dans l'importante campagne des années 1950-1960 toute la dimension originale de l'édifice clunisien. A cette occasion, d'importantes fouilles archéologiques ont été conduites et ont mis à jour la généalogie de cette construction découvrant de nombreuses sculptures jusque-là inconnues.

1.2 Importance et particularité de l'ouvrage

L'Eglise abbatale de Payerne est considérée avec Romainmôtier et Grandson comme l'un des sites d'architecture romane les plus significatifs de Suisse. L'abbatale, de grande dimension, est un exemple particulièrement représentatif de l'architecture clunisienne avant même la construction de la grande abbaye de Cluny III.

La forme trapézoïdale de la nef est une des particularités d'origine de l'abbatale de Payerne qui,

aujourd'hui encore, apporte autant d'interrogations que d'étonnements lorsque l'œil du visiteur s'aperçoit de cette irrégularité peu commune dans ce genre d'édifice. La perspective ralentie résultante de l'écartement des murs et du plafond identifie cette construction comme historiquement audacieuse autant d'un point de vue esthétique que constructif.

1.3 Recensement architectural et mesures de protection

L'église abbatiale a obtenu une note *1* (note la plus haute) et une mention *HC* (hors catégorie) lors du recensement architectural de la commune de Payerne en 1987, ce qui lui confère une importance nationale unique. L'ensemble abbatial a été classé monument historique par arrêté du 25 mai 1900, au sens des articles 52 et suivants de la Loi sur la protection de la nature, des monuments et des sites (LPNMS). Il est également sous protection de la Confédération depuis le 4 décembre 1956, et porte depuis cette date le titre de monument d'intérêt national classé (MHCF). Enfin l'ensemble abbatial est porté sur la liste A de l'inventaire de la protection des biens culturels (PBCA) de la Confédération.

1.4 Sauvegarde du monument

En 2005, suite au constat de dommages évidents aux structures et toitures de l'Abbatiale, la commune de Payerne a souhaité ouvrir des études complètes pour l'engagement de travaux complets de restauration du monument et pour des interventions urbanistiques dans son environnement.

En 2007, un concours d'architecture pour la restauration de l'abbatiale et l'aménagement de son parvis est ouvert, le lauréat se voit confié par la commune de Payerne dès l'année 2008, le mandat pour une phase d'étude sur l'ensemble du programme d'interventions statiques et de restauration de l'édifice, ainsi que pour la réalisation de travaux urgents de consolidation, notamment par la mise en place de toitures provisoires et par des actions ponctuelles destinées à prévenir l'écroulement d'une partie du gros œuvre du monument. Conjointement à ces travaux d'urgence, des solutions pour la stabilisation de l'édifice ont été recherchées et des fouilles archéologiques ont été effectuées.

1.5 Travaux urgents, études en cours et colloques, suite de l'opération

Dès 2008, des sondages et mesures de surveillance de l'édifice ont été menés, une toiture provisoire posée.

En mai 2010, des calages ont été mis en place et un étayage provisoire très conséquent a pris place contre le mur septentrional de l'abbatiale. Ces travaux ont permis de limiter l'évolution négative des pathologies constatées. Elles n'ont, par contre, en rien supprimé l'état de dégradation de certaines parties du monument.

En 2010 et 2011, deux colloques ont été organisés par la ville de Payerne pour tenter de clarifier la nature des causes et des interventions à venir. Une vingtaine de personnes, experts et politiciens ont suivi ces travaux. Les conclusions de ces journées d'étude et d'échange ont permis de dégager une première orientation opérationnelle.

En 2011, la commune de Payerne a décidé, compte tenu de l'importance du coût estimé des travaux et pour des raisons de manque de disponibilité budgétaire, de ne pas poursuivre les études et travaux engagés.

Devant la permanence et l'urgence de sécuriser le monument, l'Association pour la Restauration de l'Abbatiale (institution créée en 1926) a décidé en juin 2013 de relancer l'opération de conservation de l'abbatiale et a confirmé le mandat des architectes dans le but d'établir des solutions cohérentes et définitives de sauvegarde du monument afin de finaliser le descriptif et l'estimation des coûts concernant les interventions futures à engager sur l'abbatiale.

L'Association devient ainsi le maître de l'ouvrage de l'opération et dirigera l'ensemble des interventions (études et travaux) des étapes prévues dès 2013 et décrites ci-dessous.

Après la phase 1 d'études préliminaires et de travaux urgents liés à la sécurité du monument, les phases 2 à 4 doivent être engagées au plus vite pour compléter les interventions urgentes de sauvegarde par des études définitives et des travaux de conservation et de restauration pérennes.

Une première période de controlling doit être engagée au plus vite, avant la fin de l'année 2013, et la fin des travaux d'archéologie doivent être réalisés en 2014, avant l'intervention définitive de conservation des structures prévus en phase 3 et 4 entre 2015 et 2017.

2 COUTS ET FINANCEMENT, PLANIFICATION

2.1 Phases d'études et de travaux, planification et estimation des coûts

Fort des dégâts observés sur l'ouvrage et des études déjà engagées dès 2008, les études et travaux de consolidation de l'ouvrage sont estimés selon la répartition suivante :

Phase 1 2007-2010 (terminée)		
2007	Pré-étude et sélection mandataires, concours	220'000.-
2008	Travaux urgents, toiture provisoire	180'000.-
2008-09	Etudes pour mesures provisoires d'urgence	530'000.-
2010	Étayage d'urgence, Etudes générales sauvegarde (interrompue)	180'000.- 530'000.-
Total phase 1		1'640'000.-

Phase 2 2013-2014 (partiellement engagée)		
2013	Etudes générales sauvegarde (à terminer)	350'000.-
2014	Etudes archéologiques, historiques et techniques spécifiques, Travaux de structure, étayage et fondation	1'000'000.- 1'150'000.-
Total phase 2		2'500'000.-

Phase 3 2015-2016 (à engager)		
2015-16	Travaux de structure et maçonnerie, élévation des murs travaux de toitures, nef et bas-côtés	2'200'000.- 1'300'000.-
Total phase 3		3'500'000.-

Phase 4 2017 (à engager)		
2017	Travaux de toitures, transept et chevet	1'500'000.-
Total phase 4		1'500'000.-

Total Etudes et travaux à engager (phases 2, 3 et 4)		7'500'000.-
---	--	--------------------

2.2 Financement de la part de la Confédération

La première phase (terminée) a fait l'objet de deux subventions fédérales inscrites dans la convention-programme 2008-2011, entre la Confédération et le Canton de Vaud, concernant les objectifs programmatiques et leur financement dans le domaine de la protection du patrimoine culturel et de la conservation des monuments historiques.

Le montant de la première subvention attribuée en 2009 par la Confédération est de CHF 59'288.-, payé à la commune de Payerne en 2009 et 2010, pour les travaux et études d'un montant subventionnable de CHF 582'217.- (taux de 10.3 %). Cette subvention concerne les études et travaux engagés par la commune entre 2008 et 2009. Entièrement payée à la commune de Payerne en 2009 et 2010, cette subvention est close.

Le montant de la deuxième subvention attribuée en 2010 par la Confédération est de CHF 107'800.-, pour un montant subventionnable de CHF 539'000.- (taux de 20.0 %). Cette subvention concerne les travaux et études engagés par la commune en 2010. Partiellement payée en fonction du décompte final (CHF 79'790.-), cette subvention est close.

La deuxième phase (partiellement réalisée) a fait l'objet d'un octroi en 2010 pour une troisième subvention de CHF 304'760.- (CHF 77'894.- déjà payé et CHF 226'866.- à payer) également inscrite dans la convention-programme. Celle-ci a été attribuée en 2010 par la Confédération, et a permis d'engager des études et des travaux généraux de sauvegarde.

Par la voie de son directeur, Monsieur Jean-Frédéric Jauslin, l'Office fédéral de la culture (OFC) s'est engagé au début de l'année 2013 (par un courrier du 5 mars 2013) à mettre à disposition de la restauration de l'abbatiale de Payerne une subvention extraordinaire individuelle à hauteur de 25% des travaux à venir, soit CHF 1'875'000, à la condition que le canton de Vaud apporte une aide financière, comme le prévoit les dispositions légales en matière d'aide fédérale dans le domaine des monuments (Ordonnance du 16 janvier 1991 sur la protection de la nature et du paysage (OPN ; RS 451.1) et loi fédérale du 5 octobre 1990 sur les aides financières et les indemnités (Loi sur les subventions LSu ; RS 616.1), notamment à l'article 20a al. 3 de cette dernière.

Cette subvention extraordinaire de CHF 1'875'000 ne s'inscrit pas dans le cadre de la convention-programme 2012-2015, entre la Confédération et le Canton de Vaud, concernant les objectifs programmatiques et leur financement dans le domaine de la protection du paysage et de la conservation des monuments historiques. Elle s'inscrit dans le budget de l'OFC pour les octrois individuels de 25,5 millions de francs pour la période 2012-2015. Ces fonds sont alloués à des projets de restauration urgents d'intérêt national, condition remplie par le projet de sauvegarde de l'Abbatiale de Payerne.

De plus, la Confédération dispose d'un don privé de CHF 2'000'000.- qu'elle a décidé de mettre à disposition de l'opération de sauvegarde de l'abbatiale de Payerne. Ce don, accompagné de conditions de la part de la donatrice, permettra de valoriser non seulement le monument, mais également ses abords immédiats que sont la place du Marché et les espaces ouverts attenants à l'abbatiale.

2.3 Financement de la part de tiers institutionnels et privés

L'Association pour la restauration de l'Abbatiale s'est engagée à rechercher des aides financières de la part de tiers institutionnels et privés pour assurer la conservation du monument. A ce jour, elle a récolté plus de CHF 750'000.-. D'autres campagnes de recherches de fonds sont d'ores et déjà planifiées ces prochains mois.

2.4 Financement de la part de la Commune de Payerne

En tant que propriétaire, la Commune de Payerne doit assumer l'ensemble des prestations et coûts d'études.

A ce jour, une somme de CHF 1'518'152.- a été engagée par la Municipalité.

Face à son impossibilité de financer la suite de l'opération, la Municipalité de Payerne a accepté la proposition émanant de l'Association pour la restauration de l'Abbatiale de faire réaliser sous sa conduite et son financement la suite des études et travaux de restauration et de consolidation. Pour les phases 2, 3 et 4, la commune entend soutenir les recherches de fonds et, le cas échéant, compléter les engagements à venir.

2.5 Financement de la part du Canton de Vaud

La contribution fédérale individuelle d'objets urgents d'intérêt national étant soumise à participation de la part du canton, une subvention cantonale exceptionnelle et unique, non renouvelable, de CHF 1'500'000.- (20 % des travaux de restauration) devrait être octroyée à la commune de Payerne afin de restaurer son abbatale, œuvre exceptionnelle.

Le projet de décret prévoit d'attribuer la compétence pour l'octroi de la subvention, au chef du département des finances et des relations extérieures qui le fera au moyen d'une décision. Le contrôle et le suivi de la subvention sont délégués au Service immeubles, patrimoine et logistique (SIPaL). En outre, en cas de révocation de la subvention, les art. 29 et s. de la loi du 22 février 2005 sur les subventions (LSubv) s'appliquent.

Tableau de synthèse : répartition par phase d'intervention

phase	Total	Participations financières				
		Association financement	Commune financement	Confédération subventions	Confédération don s/ gestion	Canton subvention
Phase 1 2007-2010 (terminée)	1'640'000.00	0.00	1'395'018.00	244'982.00	0.00	0.00
Pré-étude, sélection mandataire	220'000.00		220'000.00			
Travaux urgents, toiture provisoire	710'000.00		650'712.00	59'288.00		
Étayage d'urgence bas-côté nord	530'000.00		422'200.00	107'800.00		
Etudes générale sauvegarde (partielles)	180'000.00		102'106.00	77'894.00		
Etudes et travaux engagés	1'640'000.00	0.00	1'395'018.00	244'982.00	0.00	0.00
Phase 2 2013-2014 (partiellement engagée)	2'500'000.00	600'000.00	123'134.00	776'866.00	500'000.00	500'000.00
Etudes générale sauvegarde (à terminer)	350'000.00		123'134.00	226'866.00		(non engagés)
Etudes archéologiques, historiques, techniques	1'000'000.00	475'000.00		275'000.00		250'000.00
Travaux de structure, étayage et fondation	1'150'000.00	125'000.00		275'000.00	500'000.00	250'000.00
Phase 3 2015-2016 (à engager)	3'500'000.00	650'000.00	0.00	1'100'000.00	750'000.00	1'000'000.00
Travaux de structure, élévation des murs	2'200'000.00	200'000.00		650'000.00	750'000.00	600'000.00
Travaux de toitures, nef et bas-côté	1'300'000.00	450'000.00		450'000.00		400'000.00
Phase 4 2017 (à engager)	1'500'000.00	525'000.00	0.00	225'000.00	750'000.00	0.00
Travaux de toitures, transept et chevet	1'500'000.00	525'000.00		225'000.00	750'000.00	0.00
Etudes et travaux à engager	7'500'000.00	1'775'000.00	123'134.00	2'101'866.00	2'000'000.00	1'500'000.00

REPARTITION PAR CONTRIBUTEUR FINANCIER

	Toutes phases		Phases futures	
Financement par la Commune de Payerne	1'518'152.00	16.61 %	123'134.00	1.64%
Financement par l'Association	1'775'000.00	19.42%	1'775'000.00	23.67%
Aide financière de la Confédération	2'346'848.00	25.68%	2'101'866.00	28.02%
Don privé sous gestion de la Confédération	2'000'000.00	21.88%	2'000'000.00	26.67%
Aide financière exceptionnelle du Canton de Vaud	1'500'000.00	16.41 %	1'500'000.00	20.00%
Total	9'140'000.00		7'500'000.00	

3 BASES LEGALES

Il est renoncé à l'application de la loi sur la protection de la nature, des monuments et des sites (LPNMS) et à son règlement car il s'agit d'un financement à caractère exceptionnel.

4 MODE DE CONDUITE DU PROJET

4.1 Commission technique

Depuis de nombreuses années, une commission technique composée des représentants de la commune, du canton, de mandataires spécialisés et d'experts de la Confédération conduit l'ensemble des études, des choix et contrôles de suivi de l'opération. Elle a été désignée par la Municipalité de Payerne.

Deux colloques ont été organisés en 2010 et 2011 par la commune de Payerne afin de permettre le débat le plus fructueux autour des options et stratégies d'interventions sur le monument. Les résultats de ces rencontres ont été pris en compte par la commission pour la poursuite de l'opération.

Ainsi, le suivi du projet (contrôle financier, planification et maîtrise d'ouvrage) est assuré par la commission. Ce dispositif ne devrait pas être modifié.

La commission de construction sera appuyée dans son rôle de pilotage par le mandataire en charge de la maîtrise d'ouvrage et du contrôle de la construction.

Le suivi financier fera l'objet d'une attention particulière de la part de la commission sous la responsabilité de la commune de Payerne.

5 CONSEQUENCES DU PROJET DE DECRET

5.1 Conséquences sur le budget d'investissement

Cet objet est référencé dans l'outil comptable Procofiév sous le N°700042 Aide financière exceptionnelle Abbatale de Payerne.

Intitulé		Année 2014	Année 2015	Année 2016	Total
a)	Transformations immobilières : dépenses brutes	500	500	500	1'500
a)	Transformations immobilières: recette de tiers				-
a)	Transformations immobilières : dépenses nettes à charge de l'Etat	500	500	500	1'500
b)	Informatique : dépenses brutes				+
b)	Informatique : recettes de tiers				-
b)	Informatique : dépenses nettes à charge de l'Etat				+
c)	Investissement total : dépenses brutes	500	500	500	1'500
c)	Investissement total : recettes de tiers				-
c)	Investissement total : dépenses nettes à la charge de l'Etat	500	500	500	1'500

Aucun montant ne figure actuellement au budget d'investissement 2014, ni au plan d'investissement 2015-2023.

Les montants seront adaptés en fonction du présent EMPD lors de la mise à jour des TCA 2014.

5.2 Amortissement annuel

L'investissement consacré de CHF 1'500'000.- sera amorti en 20 ans (1'500'000/20) ce qui correspond à CHF 75'000.- par an, dès 2015.

5.3 Charges d'intérêt

La charge théorique d'intérêt annuelle pour l'investissement demandé, calculée au taux actuel de 5% ((CHF 1'500'000x5x0.55)/100), se monte à CHF 41'250.- arrondi à CHF 41'300.- dès 2014.

5.4 Conséquences sur l'effectif du personnel

Néant.

5.5 Autres conséquences sur le budget de fonctionnement

La compensation des charges d'amortissement et d'intérêts se fait par le compte 31852 Honoraires Conseillers externes du Secrétariat général du Département des finances et des relations extérieures.

La répartition annuelle des charges nouvelles et des compensations par des économies sur des frais de Consultations, mandats et expertises est la suivante :

Charges nouvelles		Dès le	Compte	2014	2015	2016	Total
Amortissement	75	01.01.2015		0	75	75	150
Charges d'intérêts	41.3	01.01.2014		41.3	41.3	41.3	123.9
Total Charges	116.3			41.3	116.3	116.3	273.9
Compensations				0			
Diminution de charges	116.3	01.01.2014	7021.31852	-41.3	-116.3	-116.3	-273.9
Economies	0			0	0	0	0

5.6 Conséquences sur les communes

Néant.

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

L'aide financière exceptionnelle permettra de pérenniser un monument d'intérêt national de première importance pour le canton de Vaud. La sauvegarde du patrimoine bâti participe pleinement au développement durable en maintenant les structures et matériaux existants de l'édifice. Les travaux de conservation-restauration des monuments anciens contribuent à la pérennité d'un patrimoine historique commun.

5.8 Programme de législation et PDCn (conformité, mise en œuvre, autres incidences)

Dans sa stratégie, le Plan directeur cantonal (PDCn) encourage une vision dynamique du patrimoine culturel. Le canton doit valoriser le patrimoine bâti et protéger les constructions et installations qui présentent un intérêt national, régional ou local, en raison de leur valeur architecturale, paysagère, historique ou culturelle. Les fiches C11 - Patrimoine culturel et développement régional, et C21 - Constructions et installations dignes de protection fixent les actions que le canton soutient. Parmi celles-ci, "la valorisation du patrimoine culturel participe à la promotion économique à travers sa contribution au cadre de vie et à l'image de marque des régions. Le marketing culturel s'intègre à l'émergence de nouveaux projets économiques : L'intervention sur le patrimoine culturel étant alors présenté comme une offre de valeurs, un lieu unique et riche de projets porteurs d'avenir".

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

Le projet de décret est conforme à la loi cantonale sur les subventions.

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

Conformément à l'article 163, alinéa 2 de la Constitution cantonale (Cst-VD) et aux articles 6 et suivants de la loi du 20 septembre 2005 sur les finances (LFin), le Conseil d'Etat, lorsqu'il présente un projet de décret entraînant des charges nouvelles, est tenu de proposer des mesures compensatoires ou fiscales simultanées d'un montant correspondant. Les charges nouvelles sont définies par opposition aux charges dites "liées", soustraites à l'obligation citée. Une charge est liée lorsqu'elle est imposée par une disposition légale en vigueur ou par l'exécution d'une tâche publique, de sorte que l'autorité de décision n'a aucune marge de manœuvre quant à son principe, à son ampleur et au moment où elle doit être engagée.

L'aide financière exceptionnelle faisant l'objet du présent EMPD est une charge nouvelle selon l'avis de droit du Service juridique et législatif du 23 septembre 2013. Elle a été compensée (voir point 5.5).

5.11 Découpage territorial (conformité à DecTer)

Néant.

5.12 Incidences informatiques

Néant.

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

Néant.

5.14 Simplifications administratives

Néant.

5.15 Récapitulation des conséquences du projet sur le budget de fonctionnement

Intitulé	Année 2013	Année 2014	Année 2015	Année 2016	Total
Personnel supplémentaire (ETP)					
Frais d'exploitation					+
Charge d'intérêt	0	41.3	41.3	41.3	123.9
Amortissement	0	0	75	75	150
Prise en charge du service de la dette					+
Autres charges supplémentaires					+
Total augmentation des charges		41.3	116.3	116.3	273.9
Diminution de charges		-41.3	-116.3	-116.3	-273.9
Revenus supplémentaires					-
Total net		0	0	0	0

6 CONCLUSION

Vu ce qui précède, le Conseil d'Etat a l'honneur de proposer au Grand Conseil d'adopter le projet de décret ci-après :

PROJET DE DÉCRET

accordant au Conseil d'Etat un crédit de CHF 1,5 million destiné à financer une aide financière exceptionnelle et unique en faveur de la commune de Payerne en vue de financer les travaux de restauration de son abbatale

du 6 novembre 2013

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

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

décète

Art. 1

¹ Une aide financière exceptionnelle et unique de CHF 1,5 million est octroyée à la commune de Payerne en vue de financer les travaux de restauration de son abbatale.

Art. 2

¹ Ce montant sera prélevé sur le compte Dépenses d'investissement et amorti en 20 ans.

Art. 3

¹ La subvention est octroyée par décision du chef du département des finances et des relations extérieures.

Art. 4

¹ Le suivi et le contrôle de la subvention seront assurés par le service immeubles, patrimoine et logistique.

Art. 5

¹ Le Conseil d'Etat est chargé de l'exécution du présent décret. Il en publiera le texte conformément à l'article 84, alinéa 1, lettre a) de la Constitution cantonale et en fixera, par voie d'arrêté, la date d'entrée en vigueur.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 6 novembre 2013.

Le président :

P.-Y. Maillard

Le chancelier :

V. Grandjean