

RAPPORT DE LA COMMISSION
chargée d'examiner l'objet suivant :

Postulat Carole Schelker et consorts – Pour une juste répartition des coûts des fouilles archéologiques entre les entités publiques concernées, Canton et communes, et une maîtrise des dépenses grâce à une saine concurrence entre les entreprises spécialisées en archéologie

1. PREAMBULE

La commission s'est réunie le 18 juin 2018 à la Salle Cité, rue Cité-Devant 13, à Lausanne. Elle était composée de Mmes Carole Schelker, Tanareh Aminian, Roxane Meyer Keller, Léonore Porchet, de MM. Patrick Simonin, Jean-Luc Chollet, et de M. Laurent Miéville, confirmé dans sa fonction de président-rapporteur.

Ont également participé à cette séance :

M. Pascal Broulis (chef du DFIRE), M. Philippe Pont (chef du SIPaL).

M. Cédric Aeschlimann (SGC) a assuré le secrétariat de la commission, assisté de M. Adrien Chevalley, stagiaire.

Audition : M. Frédéric Rossi, directeur d'Archéodunum S.A.

2. POSITION DE LA POSTULANTE

La postulante indique que son objet porte sur la question de la répartition du coût des fouilles. Ces questionnements découlent d'événements ayant eu lieu à Grandson et qui ont été onéreux pour la commune, en induisant des charges jugées démesurées par habitant. D'autres petites et moyennes communes souffrent de situations similaires. La question concerne donc la répartition des coûts entre les différents acteurs que sont la Confédération, le canton et les communes. Actuellement, le canton organise et préconise les fouilles, alors que les communes doivent principalement financer les coûts.

Le cadre légal semble prévoir une prise en charge, au moins, partielle par le canton, mais depuis 2004 ces coûts ne sont plus assumés par ce dernier. Elle estime que la partie documentation des fouilles qui représente un tiers des coûts pourrait être payé par le Canton. Les deux autres tiers comprenant le gros œuvre et les machines pourraient demeurer à la charge des communes.

Elle estime que celui qui commande devrait payer une partie. Ensuite, elle évoque le sentiment de non transparence ressenti par les communes concernant les entreprises mandatées. Ces mandats semblent toujours être accordés aux deux mêmes entreprises. Elle souhaite savoir de quelle façon se font les appels d'offre et comment peut être expliquée la situation privilégiée de ces entreprises.

3. POSITION DU CONSEIL D'ETAT

Selon le Conseiller d'Etat, la loi stipule que le canton peut mettre des moyens à disposition, mais que ce n'est pas une obligation.

Quant au principe de « qui commande paie », il est utile de rappeler que les lois sur le patrimoine ont souvent été des lois fourre-tout. Dans le détail, le nettoyage et la documentation scientifique dépendent du DFIRE. Les informations sont ensuite transmises au DFJC, qui a la charge de la valorisation des

sites, par le biais du SERAC. Le DTE s'occupe du patrimoine paysager. Le patrimoine immatériel et mobilier, du ressort du DFIRE, a ainsi été retiré de la LPNMS. Cela complique la prise de décision.

Il est prévu de clarifier les deux thèmes du nettoyage et de la documentation dans la future révision de la loi. En effet, le financement n'a pas été évoqué dans ces lois sur le patrimoine. Il y a néanmoins une responsabilité collective liée au patrimoine et il faut trouver les chemins pour le préserver.

Quelques exemples de répartition des coûts

Le Conseiller d'Etat décrit le cas de Grandson et d'un débat touchant les découvertes lacustres. Ce patrimoine est classé à l'inventaire de l'UNESCO, mais la découverte d'une zone non inventoriée oppose deux écoles : des fouilles poussées doivent-elles avoir lieu ou non. Pour certains, une fois les sites documentés et connus, il ne faut plus y toucher. D'autres estiment que des fouilles importantes sont nécessaires, avec risque de détruire le site, avec la coupe de pilotis pour une datation, une analyse des foyers et des creusages plus importants.

Il est ensuite important selon lui de distinguer des projets d'intérêt général dont les coûts peuvent impacter les communes, avec un appui possible du canton, et des projets plus économiques, par exemple les Prés-de-Vidy et de futurs logements. Dans le second cas, l'on peut imputer les coûts aux logements et demander que les futurs loyers l'intègrent.

Il cite encore plusieurs exemples récents. Dans le cas de Bex, avec la découverte d'un cimetière moyenâgeux et pré-moyenâgeux du 6ème siècle, le choix a été fait de documenter le site. La commune a procédé à un échange de terrain, car le coût de nettoyage de la zone était trop élevé pour y construire. Le site ne sera pas nettoyé/vidé. A Chevroux, le syndic souhaite construire un parking payant pour les visiteurs de sa commune en été. Cela nécessitera de nettoyer la zone et de la documenter. Le site ne présente pas d'intérêt manifeste, car il a déjà souvent été malmené. Le coût serait tout de même de CHF 2 mio, et le syndic y a donc renoncé.

Ainsi, des dossiers impliquant une rentabilité permettent d'imputer les coûts, tandis que dans d'autres cas, l'Etat devra venir en appui. En effet, le canton peut venir en appui dans le cas d'un privé ou si une commune souhaite valoriser un site. Les missions du département sont selon lui avant tout d'inventorier et de recenser les sites, mais aussi de fouiller et de conserver si nécessaire. Le canton peut aussi financer la documentation afin de valoriser ce qui a été découvert. Souvent le côté scientifique a été négligé et il ne doit plus l'être, même si le site n'est pas majeur. Sur la séquence, le département a pour objectif de travailler le plus en amont possible.

Au sujet de la mise en concurrence entre les entreprises, il met en évidence le peu de concurrence dans le canton de Vaud. Des appels d'offres ont été ouverts à l'étranger, pour finalement redonner les mandats aux entreprises suisses, permettant de faire baisser les prix. Mais l'entreprise qui remporte le marché ne fait pas forcément de bénéficiaires, comme par exemple sur le site du CIO. Ce projet important pour la ville et l'archéologie a fait l'objet d'une mise en concurrence internationale. Il permettra une valorisation des découvertes, celle du port de Lausanne, désormais documenté intégralement, avec la redécouverte des rives antiques. L'entreprise choisie promettait 30% d'économie avec un travail à coût effectif.

4. AUDITION

A titre liminaire, le Président-rapporteur souhaite s'excuser auprès du Conseiller d'Etat de ne pas l'avoir informé au préalable de l'audition du directeur d'Archéodunum. Ce dernier explique en premier lieu la problématique de la concurrence entre entreprises travaillant dans le domaine de l'archéologie. Il n'y a pas de véritable marché dans le domaine. Propriétaire de l'entreprise Archéodunum, cette entreprise est une des principales agissant dans le canton. Elle subit certaines années des pertes importantes en raison d'un manque de travail. Il refuse néanmoins de licencier, afin de pouvoir garantir un vivier de 25 à 30 personnes qualifiées, permettant de couvrir différents domaines et périodes. Il s'agit aussi de maintenir la qualité de ses services envers l'Etat dans le cadre de la recherche ou des missions confiées.

Depuis 15 ans, l'entreprise fonctionne en fonction des projets des cantons, des communes et issus du privé. Sur les dernières 5 années d'exercice, 4 années ont essuyé des pertes. Il indique qu'une année

bénéficiaire doit lui permettre de financer trois ans de fouilles dans le canton. Il a vécu une période difficile lorsque le CIO a décidé de recréer son siège et a ouvert le projet à la concurrence internationale. Il lui est en effet impossible de garder le niveau de tarif du canton face à des entreprises françaises. Il a donc ouvert une succursale en France pour maintenir les emplois dans le canton.

Des citoyens suisses ont ainsi pu travailler en France, car ce marché est totalement concurrentiel, avec 500 mio d'euros investis par an en France. A l'inverse, le Valais n'a pas ouvert son marché au public. Il n'est pas possible pour une entreprise vaudoise d'aller en Valais. Par contre, les valaisans peuvent prospecter dans le canton de Vaud. Si l'on ouvre trop fortement le marché, les 2-3 entreprises actives dans le canton ne pourront pas continuer leurs activités. Ces entreprises sont actuellement le seul débouché pour les universités.

Le Conseiller d'Etat estime que si l'on divise la somme de 500 mio d'euros par le nombre habitants vaudois, l'on remarque qu'en comparaison la France ne fait pas autant que l'on pourrait croire. Il considère que les communes doivent être responsables de leur patrimoine, mais que l'on ne peut pas tout mettre au même niveau. Une valorisation ou un projet d'intérêt général ne sont pas la même chose. De temps en temps, on découvre parfois un endroit magique, non inventorié, comme Grandson.

Le directeur d'Archéodunum décrit le processus de travail de son entreprise. Elle intervient en amont, dès qu'un projet de construction touche le patrimoine. Durant la phase de diagnostic permettant de connaître le type de vestige et leur nature, elle travaille de concert avec le canton et intervient en appui en fonction du nombre de permis de construire. Ainsi, dès qu'une investigation dure plus de deux jours, elle intervient en complément du canton, auquel elle rend un diagnostic sur la base duquel l'Etat établit le cahier des charges. Ce cahier des charges donne l'ouverture à une mission archéologique assortie d'un coût, qui fait souvent débat au niveau des communes et des entreprises partenaires.

Le tarif de base est établi sur la base des coûts nécessaires pour viabiliser une équipe de 25 à 30 personnes. Il est soumis à l'Etat pour les années à venir. Ce tarif est maintenu en fonction du cahier des charges. Son entreprise est certes privée, mais elle travaille principalement dans le canton de Vaud et est pour ainsi dire le bras armé de l'Etat. Il travaille en partenariat avec l'Etat et demande parfois de diminuer le nombre de chantiers écoles. S'ils sont une bonne chose pour les étudiants, ceux-ci doivent aussi pouvoir garder des sites de recherche pour leurs futures activités professionnelles.

Le canton comporte des cas particuliers, comme celui d'Avenches, avec sa fondation, qui est régulièrement en contact avec l'Etat. Il estime que le vrai problème financier se pose au niveau des petites communes. Il leur est en effet difficile d'assumer les coûts selon la nature des découvertes. De nombreux sites majeurs sont situés sur des petites communes. Il cite le cas de Mollens, avec un site clunisien qui a engendré des coûts pour près de CHF 400'000.-, un prix qui semble faible pour Grandson ou encore Lausanne, mais qui est très important pour un petit village.

Il a fait partie de la commission nationale en charge de rédiger le livre blanc du plan d'archéologie en France. Le problème n'est pas le même dans ce pays, car en France, l'on fait payer celui qui construit, qu'importe qu'il s'agisse d'un privé ou d'un organisme d'Etat. Il ne souhaite pas que notre canton utilise le système français. Il existe encore d'autres systèmes plus complexes de redevances archéologiques.

La postulante souhaite savoir s'il existe des procédures plus transparentes à adopter par rapport aux coûts.

Le directeur répond que du point de vue de ce qu'il vit, c'est à dire de l'évaluation diagnostique, le système est transparent. Cette information est soumise à l'Etat qui fixe les coûts sur cette base. A partir de la prescription par l'archéologue cantonal, le processus est visible pour les communes qui font partie du processus des permis de construire. Il comprend que le problème n'est pas véritablement la transparence, mais plutôt la désignation du payeur. Lorsqu'il intervient dans une commune, il s'efforce de la conseiller en lui proposant d'éviter certains projets ou endroits en fonction de la présence potentielle de vestiges. Il estime qu'il faut que tous les maîtres d'ouvrages soient traités de la même manière, ce qui n'est pas toujours le cas en matière de subventions. Il souhaite un principe d'égalité entre maîtres d'ouvrages privés et publics.

Le Conseiller d'Etat précise que si une commune ou un privé fait une promotion immobilière, le coût archéologique fait partie de la promotion. Il ne voit donc pas de raison de différencier ou de favoriser un des deux acteurs, commune ou promoteur. Cela rentre dans le calcul économique et des projets ont été abandonnés à cause d'un coût archéologique jugé trop important face à la rentabilité économique ultérieure. Certains endroits ne seront pas fouillés, ni documentés, mais le seront plus tard. Au sujet de la transparence, il considère qu'il est vrai que souvent les communes ne comprennent pas ce qui se produit lorsqu'une intervention ou un sondage révèle un site archéologique. Globalement, il estime qu'on arrive à trouver une solution, soit avec un appui de l'Etat ou des négociations avec les soumissionnaires sur un rabais de quantité.

Le directeur rappelle le cas du CIO, projet pour lequel son entreprise a dû travailler à perte. Si une opération d'envergure comme celle-ci est partiellement subventionnée par l'Etat, d'autres comme un parking sous-terrain à Grandson ne sont pas subventionnées. Il peut certes y avoir des négociations entre la commune et l'Etat, mais cette différenciation de subvention est mal vécue en fonction du maître d'ouvrage. Et la puissance économique et financière du CIO n'est pas la même que celle d'une commune.

Le Conseiller d'Etat estime que l'enjeu du CIO dépasse le cas de ce que l'on discute. Pour ce gros projet, le CIO a fait le choix d'une soumission internationale. Une commune peut d'ailleurs le faire aussi. Le chantier a été supervisé par le canton de Vaud, mais le CIO a trouvé une subvention internationale en plus de pouvoir faire jouer la concurrence étrangère.

Si la commune fait un montage financier avec une S.A. ou une régie immobilière, le projet sera subventionné. Dans le cas de Chevroux, les autorités ont fait une pesée d'intérêt, il n'y aura pas de parking sans nettoyage du site. La commune possédait les fonds pour ce nettoyage et a choisi de ne pas le faire.

5. DISCUSSION GENERALE

Le Conseiller d'Etat indique que bien que la firme Archéodunum reçoive des honoraires en francs suisses, les entreprises françaises emploient bien souvent des universitaires français payés au SMIC, soit 1'200 euros. Ces ouvriers détachés et leur logement permettent les 30% d'écart. Le choix de cette entreprise par le CIO a nécessité une négociation ardue de la part du canton et des travaux d'urgence coûteux.

Un commissaire trouve cette discussion instructive car elle permet de se rendre compte que des communes considèrent que posséder un sous-sol d'une richesse archéologique incroyable est une malédiction qui coûte cher. L'Etat met l'accent sur une valorisation et un potentiel touristique et muséologique, qu'il faut prendre en compte. Les slogans Lausanne capitale olympique et Avenches capitale de l'Helvétie romaine sont importants et permettent de mettre en valeur ces lieux dont on ne parlerait pas autrement. Dans le cas des Prés-de-Vidi, il comprend que les locataires paieront le surcoût. Il estime que fouiller ne signifie pas ne pas construire. Il décrit le cas de l'îlot de la Place centrale à Lausanne, dont la gestation a pris près de 70 ans. Le site a été ouvert et mis à jour et il a été décidé de convier la population. Cela a eu lieu il y a 15 ans et c'était passionnant pour la population. Le site a ensuite été refermé avec un remblai sur lequel a été construit l'îlot. Dans 400 ans, on pourra ouvrir à nouveau. Lausanne a un budget qui a rendu cela possible, mais sans cette valorisation, on n'aurait pas construit cet îlot de la place centrale.

Une commissaire souhaite partager l'expérience vécue à la Tour-de-Peilz avec la rénovation du château. Déjà lors de la mise au concours, le projet tel que conçu par la Municipalité comprenait l'utilisation d'un espace sur lequel on risquait de trouver des vestiges. La commune a choisi de procéder à des sondages et d'agir pas à pas en informant la population et le conseil communal avec l'idée de la mise en valeur des vestiges.

Le chef du SIPaL dit avoir procédé de même pour le château Saint Maire avec dès le départ l'idée d'ouvrir le pourtour du château afin de connaître le sol sur lequel il reposait. Un bilan de santé était prévu dès ce premier crédit incluant des réflexions à venir pour l'archéologie.

Le Conseiller d'Etat explique que lorsque l'on fouille, on ne sait pas sur quoi on va tomber. Le canton est favorable à la création d'une feuille de route permettant d'expliquer comment cela se passe. Les problèmes ne sont pas forcément liés au processus, mais aux coûts. C'est aussi une question de crédibilité des projets et une pesée d'intérêt. Une réflexion au sujet de la faisabilité d'une base légale régissant la base de calcul est difficile. Il y a peu d'entreprises actives dans le domaine de l'archéologie. Si l'on ouvre, le choix est rapide entre soit Archéodunum, soit une autre entreprise non cantonale. Il y a des entreprises italiennes, françaises avec des écoles d'archéologie et des sites similaires, celtes ou burgondes dans le Jura.

Selon lui, le cas du chantier du parlement est un bon exemple pour comprendre l'aspect aléatoire des fouilles. L'on croyait alors que le caveau de la monnaie se situait sous le parlement, alors qu'en réalité il se trouvait sous les pieds du château Saint Maire. Les presses de 1803-1811 avaient été enterrées sous le château et personne ne pouvait l'imaginer. Ce caveau comprenait trois voutes peintes en blanc pour refléter la lumière sur les ouvriers avec des meurtrières élargies simplement pour permettre à la lumière d'entrer. Cela démontre le problème de la documentation, même si le canton possède un catalogue avec des traces datant de l'âge du bronze, des nouveautés peuvent apparaître.

Un commissaire évoque le montant de CHF 8 mio dans les comptes 2017, mais peine à percevoir à quoi ce montant équivaut par rapport aux autres années, et si l'on se réfère à la période antérieure à 2004. Il en déduit que cela équivaut à 12.5% d'un total de CHF 64 millions, mais se demande combien de temps ce montant couvre et ce qui correspond aux parts des communes, des privés ou au surcoût cantonal. Il estime que la réponse au postulat et la révision de la LPNMS permettront de calmer les relations entre le canton et les communes. Cet aspect financier devrait être explicité dans le rapport du Conseil d'état.

La postulante maintient son point de vue concernant la situation du marché pour les entreprises spécialisées. Une vision de la situation du marché devra être incluse par le Conseil d'Etat.

Une commissaire estime que ce postulat permet de poser des questions de responsabilité entre communes et canton qui reviennent régulièrement, et que la réponse du Conseil d'Etat permettra de clarifier.

Le Conseiller d'Etat souligne la responsabilité collective face à notre histoire et à notre patrimoine, qui doit être mise en avant et considérée à chaque fois. Au niveau des chiffres, par subsidiarité, l'Etat vient en aide aux communes qui en ont besoin pour des projets communautaires. Un montant de CHF 8 mio a été prévu dans le bouclage des comptes de 2017. C'est un préfinancement qui va se traduire dans la loi révisée, soit sous la forme d'un décret ou d'un fonds utilisé pour financer une partie du coût de la réalisation. L'objectif est d'arriver à un montant pour à peu près CHF 60 mio de travaux. Le budget est assez important et permettra de tenir 4 ans, 8 ans ou 10 ans selon les chantiers. Le canton possède 280'000 m² de surface commerciale encore constructible. Cette somme viendra en appui des communes, avec un pourcentage de ce montant de 10 à 12 %. Après 4 à 5 ans, comme toute politique publique, on aura le choix de l'arrêter, de compléter le montant ou de financer durablement ce domaine. Néanmoins le périmètre de construction vaudois se restreint avec la LAT, la Lex Weber ou les nouveaux plans de zone communaux. Il considère que même si un gros projet apparaît, le montant ne sera pas épuisé. Le grand projet actuel est celui des Prés-de-Vidy, avec 20 ou 25 ans de travail en perspective. Actuellement, le périmètre est découpé afin d'établir le diagnostic archéologique, pour un coût estimé de CHF 28 mio. Ces 28 millions sont marginaux, à hauteur de 2-3%, sur un budget de CHF 600 mio.

6. VOTE DE LA COMMISSION

La commission recommande au Grand Conseil de prendre en considération ce postulat à l'unanimité, et de le renvoyer au Conseil d'Etat.

Nyon, le 30 septembre 2018.

*Le rapporteur :
(Signé) Laurent Miéville*