



Évaluation de la répartition des compétences entre la Confédération et les cantons en matière de protection du patrimoine et des monuments historiques

Extrait de l'étude réalisée par Interface Politikstudien sur demande de l'Office fédéral de la culture dans le cadre du Dialogue culturel national ([rapport complet](#), disponible seulement en allemand).

Depuis la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT), la protection du patrimoine et des monuments est définie comme étant une « tâche conjointe » : si, de par la Constitution, elle relève de la compétence des cantons, son financement est assuré conjointement par les cantons et la Confédération. Cette dernière dispose des instruments de financement suivants :

- aides financières globales basées sur des conventions-programmes : les cantons reçoivent de la Confédération une enveloppe globale, dont ils peuvent disposer librement pour financer leurs propres projets ou octroyer des subventions à des tiers.
- aides financières au cas par cas : après avoir évalué des objets particuliers, la Confédération peut décider elle-même des moyens qu'elle est disposée à engager.

En outre, les cantons peuvent bénéficier d'autres prestations de la Confédération. Ainsi, des experts fédéraux peuvent être mandatés en vue de les conseiller dans le cadre de projets spécifiques.

Le bureau Interface Politikstudien Forschung Beratung a été chargé par l'Office fédéral de la culture (OFC) de procéder à une évaluation de la répartition des compétences dans le domaine de la protection du patrimoine et des monuments. À cette fin, il a procédé à l'analyse de données et de documents, et réalisé 14 entretiens semi-directifs. L'examen de la mise en œuvre par les cantons a été réalisé à travers une étude de cas de 6 cantons sélectionnés.

Les constats découlant de l'évaluation de la conception, de la mise en œuvre et des résultats (« outputs »), ainsi que des effets sont présentés ci-après. Des recommandations d'optimisation ont été formulées sur cette base.

| Conception

Les enveloppes globales liées aux conventions-programmes offrent une grande souplesse aux cantons dans l'utilisation des fonds de la Confédération et répondent à leurs besoins puisque ces moyens sont souvent alloués à des projets de tiers. Par ailleurs, les aides financières au cas par cas permettent aux cantons d'atténuer l'impact de charges exceptionnelles entraînées par un objet particulier et de répondre à des besoins urgents. D'une manière générale, la conception des instruments financiers

(avec la combinaison de conventions-programmes et d'aides financières au cas par cas) est jugée appropriée. De plus, le pool de quelque 200 experts fédéraux donne aux cantons la possibilité d'obtenir l'avis d'une tierce partie neutre et de bénéficier d'un savoir-faire qui, dans l'idéal, reposera sur les expériences réalisées dans d'autres cantons.

Avec les instruments existants, l'OFC peine à obtenir une vue d'ensemble, au niveau national, des objets, des développements et des risques en ce qui concerne le patrimoine culturel. Il existe des différences aussi bien selon le domaine considéré (conservation des monuments ou archéologie) qu'entre les cantons. Avec l'octroi d'aides financières au cas par cas, la Confédération peut faire des choix en fonction de priorités nationales, mais évidemment uniquement en réponse à une requête formulée par un canton.

| Mise en œuvre et résultats

Les 26 cantons ont tous conclu avec l'OFC des conventions-programmes. Les objectifs sont formulés en des termes très généraux, ces conventions-programmes servant en premier lieu de cadre au « courant normal des affaires » des services cantonaux de conservation des monuments et d'archéologie. En raison de la difficulté à chiffrer à l'avance les subventions qui seront versées par les cantons, il est compréhensible qu'aucun objectif de performance quantifiable ne soit fixé. Les conventions-programmes ne formulent pas davantage d'objectifs en termes de résultats attendus.

D'une manière générale, la mise en œuvre conjointe de la Confédération et des cantons a fait ses preuves, tant pour ce qui est des enveloppes globales que des aides financières au cas par cas. La grande majorité des cantons utilisent complètement les fonds mis à disposition, et environ 170 projets sont réalisés chaque année par les cantons avec ces subsides fédéraux. L'examen des données relatives aux aides financières allouées au cas par cas permet de conclure que la pratique de l'OFC est avant tout guidée par des considérations d'urgence et de coût. En 2017, l'Office a financé l'engagement d'experts fédéraux dans une cinquantaine de cas. Selon les personnes interrogées, la coopération entre la Confédération et les cantons est désormais bien établie.

La mise en œuvre cantonale dans le domaine de la protection du patrimoine et des monuments est caractérisée par une grande hétérogénéité. Il existe d'importantes différences entre les cantons, qu'il s'agisse de la proportion de projets bénéficiant du soutien de la Confédération, du niveau des subventions allouées à des tiers pour la protection de monuments, ou encore de la distribution des fonds entre les domaines de l'archéologie et de la conservation des monuments. La répartition des compétences entre la Confédération et les cantons (et la souplesse qu'elle autorise dans l'allocation des moyens) permet de tenir compte de la grande hétérogénéité de la mise en œuvre par les cantons. Toutefois, cela signifie également que ce financement conjoint débouche sur des résultats différents selon les cantons (par exemple, en ce qui concerne le type et le nombre de projets placés sous la protection de la Confédération).

L'évaluation de l'efficacité de la mise en œuvre de la tâche conjointe est positive. Étant donné que la plupart des fonds sont alloués globalement par le biais de conventions-programmes, seules les demandes d'aides financières au cas par cas et l'attribution de mandats d'experts requièrent de l'OFC des évaluations techniques d'objets spécifiques. En outre, le fait que l'Office renonce à procéder au contrôle des objets financés par le biais des conventions-programmes lui permet d'économiser des ressources.

| Effets

Les cantons satisfont aux exigences de la Confédération formulées dans les conventions-programmes. Le respect des exigences n'étant pas lié à des prestations et/ou à des effets quantifiables, la présente évaluation ne permet toutefois pas de tirer de conclusions, en l'état actuel, quant à l'efficacité du cofinancement de la Confédération. À travers les conventions-programmes, cette dernière ne peut piloter le domaine que de manière très limitée (p. ex. en exigeant le respect des lignes directrices pour la conservation des monuments). Certes l'OFC dispose d'un certain pouvoir d'influence lors de l'évaluation des requêtes d'aides financières au cas par cas et de l'attribution des mandats d'experts ; toutefois, là aussi, cette influence est subordonnée aux requêtes formulées par les cantons.

Le financement conjoint a des effets particulièrement marqués lorsqu'il s'agit d'alléger la charge financière des cantons confrontés à des mesures urgentes ou de grande ampleur. Parfois même, la mise en œuvre des mesures et la préservation des objets n'auraient pas été possibles sans le soutien de la Confédération. La présente évaluation souligne également les effets positifs de la tâche conjointe sur la qualité de la préservation du patrimoine culturel (en particulier grâce au recours à des experts).

L'un des principaux effets du cofinancement de la Confédération est de donner plus de poids à la conservation des monuments et à l'archéologie vis-à-vis des politiques cantonales et des propriétaires privés. Selon les personnes interrogées, l'aide financière de la Confédération contribue à ce qu'au niveau cantonal également, davantage de fonds soient mobilisés pour la protection du patrimoine et la préservation des monuments historiques. L'impact non matériel du soutien fédéral ne doit pas être sous-estimé ; à cet égard, il serait intéressant d'étudier de plus près les mécanismes d'impact au niveau du bénéficiaire de la subvention.

| Recommandations

Sur la base de la présente étude, sont formulées les 7 recommandations suivantes :

| Recommandation 1 : Continuer d'offrir une grande souplesse aux cantons.

Les cantons disposent d'une grande flexibilité dans l'utilisation des fonds grâce aux enveloppes globales des conventions-programmes et à la renonciation délibérée à la prescription d'objectifs de performance. Ainsi, le système actuel permet de tenir compte de contextes très différents en termes de mise en œuvre. Nous recommandons que la Confédération continue de donner cette souplesse aux cantons.

| Recommandation 2 : Renforcer la communication sur la protection de la Confédération.

Les subsides de la Confédération entraînent le placement d'objets sous sa protection. Nous recommandons de renforcer la communication sur ce point. D'une part, il faudrait créer un instrument pour que le public et les milieux intéressés puissent se renseigner sur les bâtiments placés sous protection fédérale ; d'autre part, après l'achèvement de travaux de restauration ayant bénéficié de subventions fédérales, l'OFC pourrait communiquer aux propriétaires sous une forme attrayante (par exemple au moyen d'un document officiel) que leur bâtiment a été placé sous la protection de la Confédération.

| Recommandation 3 : Vérifier si l'OFC ne devrait pas jouer un rôle plus important au niveau conceptuel.

Selon les auteurs de la présente évaluation, il convient d'examiner si l'OFC ne devrait pas, à l'avenir, prendre plus d'influence sur la conception de la mise en œuvre de la protection du patrimoine et des monuments. Cela pourrait se faire, premièrement, en sélectionnant les projets financés au cas par cas en fonction de priorités nationales ; deuxièmement, les conventions-programmes pourraient inclure des points forts thématiques découlant de considérations d'ordre général.

| Recommandation 4 : Examiner si les conventions-programmes ne devraient pas inclure des objectifs en termes d'effets.

À l'heure actuelle, les conventions-programmes ne précisent pas les effets attendus des subventions fédérales. En plus de la difficulté liée à la formulation d'objectifs mesurables, il est difficile de déterminer les effets pouvant être mis sur le compte de l'engagement de la Confédération dans le cadre d'un financement conjoint. Malgré tout, il nous paraît utile d'examiner la possibilité de formuler certains objectifs en termes d'effets et de vérifier s'ils sont atteints. Des objectifs en termes d'effets pourraient, par exemple, porter sur la qualité de la conservation du patrimoine culturel ou l'engagement d'acteurs privés.

| Recommandation 5 : Mener une enquête auprès des bénéficiaires de subventions.

Selon les experts interrogés, le financement de la Confédération a un effet positif sur l'engagement des bénéficiaires de subventions. Toutefois, on ne peut que spéculer sur les mécanismes d'impact exacts et l'ampleur de leur effet. Nous recommandons dès lors d'interroger les personnes et les institutions ayant bénéficié d'une aide fédérale. L'OFC et les services cantonaux disposeraient ainsi d'informations qui leur permettraient d'obtenir des indications précieuses pour renforcer ces effets.

| Recommandation 6 : Vérifier la répartition entre les cantons des moyens alloués dans le cadre des conventions-programmes.

Les fonds octroyés par le biais des conventions-programmes sont répartis entre les cantons en fonction d'une clé qui tient compte du nombre d'habitants, des surfaces agricoles utiles et de celles affectées à l'urbanisation, mais pas d'aspects historiques ou archéologiques. Nous recommandons d'examiner si, à partir des statistiques sur les monuments disponibles à la fin de 2018, il serait possible de procéder à une ventilation en fonction d'autres facteurs. Toutefois, une modification éventuelle de la clé de répartition ne devrait être entreprise que sur la base de données comparables obtenues à partir d'une nouvelle enquête.

| Recommandation 7 : Permettre des solutions flexibles lors de l'attribution de mandats d'experts.

Selon l'objet et le problème à analyser, la limitation des mandats d'experts à 3 jours au maximum paraît trop restrictive. Nous recommandons que la Confédération fasse preuve de plus de souplesse dans le traitement des cas particuliers sans pour autant revenir à l'ancien système d'experts appelés à suivre un projet pendant de nombreuses années.