

Projet « Désenchevêtrement 27 »

Rapport d'évaluation du groupe de travail

Membres: CDIP, AFF, OFC, Représentant spécialisé du canton d'Obwald

Groupe de tâches « Patrimoine culturel et monuments historiques »

1. Situation actuelle

Les tâches prévues par la Constitution et la législation en vigueur dans les domaines de la protection du paysage et de la conservation des monuments historiques constituent un vaste système dans lequel les responsabilités sont clairement réparties entre chaque échelon institutionnel. Le financement des contributions visant à soutenir les mesures archéologiques et de conservation des monuments historiques est un sous-domaine important.

1.1. Compétence normative

Au XIX^e siècle, la protection et la préservation du patrimoine national ont été l'objet de la première réglementation de politique culturelle du jeune État fédéral. Celle-ci a connu plusieurs modifications depuis, mais repose aujourd'hui encore sur un partage de responsabilités. Le Conseil fédéral déclarait par exemple en 1991 dans le message concernant la révision de la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage : « Or, dans le jeu des forces qui opposent fédéralisme et centralisme, il est bon que la [Confédération], instance de jugement indépendante et impartiale, puisse intervenir en qualité d'arbitre ». Une tâche commune réaffirmée par la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches de 2008, laquelle a introduit des adaptations organisationnelles visant à améliorer la mise en œuvre opérationnelle de l'accomplissement des tâches.

Depuis 1886, l'objectif est donc de préserver et d'entretenir les monuments, les sites construits et les sites archéologiques, afin de conserver le patrimoine bâti pour les générations futures et ainsi de préserver et développer avec soin la diversité culturelle et les différentes identités qui composent le paysage traditionnel suisse, les villages et les villes.

La protection du paysage et la conservation des monuments historiques sont principalement du ressort des cantons ([art. 78 Cst.](#)). Ceux-ci (et parfois aussi les communes) définissent, dans leurs lois, les modalités de financement des fouilles archéologiques et des

projets de restauration des monuments, ainsi que les mesures de suivi et de protection correspondantes au niveau cantonal et communal. Les ressources cantonales destinées aux mesures de conservation des monuments historiques et aux mesures archéologiques sont décidées par les parlements respectifs de chaque canton. Pour mettre en œuvre ce soutien, les cantons s'appuient sur les normes légales et déontologiques de la Confédération et concrétisent les conditions-cadres du droit fédéral dans les domaines de la protection de la nature et du patrimoine ainsi que du développement territorial. Ils se fondent également sur les obligations découlant des accords internationaux ratifiés par la Suisse.

Dans l'accomplissement de ses tâches, la Confédération ménage les paysages, la physionomie des localités, les sites historiques et les monuments naturels et culturels (art. 78, al. 2, Cst.). Elle peut soutenir les efforts déployés par les cantons afin de protéger la nature et le patrimoine, et acquérir ou sauvegarder, par voie de contrat ou d'expropriation, les objets présentant un intérêt national (art. 78, al. 3, Cst. ; loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage [LPN, [RS 451](#)]). Elle détermine l'importance nationale des objets à protéger et définit, en collaboration avec les cantons, les normes et conditions qui s'appliquent sur tout le territoire pour une exécution efficace, adéquate et économique. Les mesures de protection et d'entretien ordonnées par la Confédération constituent des restrictions de droit public à la propriété qui engagent les propriétaires fonciers concernés.

La Confédération est également compétente pour la ratification d'accords internationaux concernant la protection du patrimoine et la conservation des monuments historiques, accords qui sont mis en œuvre au niveau national et obligent les cantons.

1.2. Modalités actuelles de l'accomplissement des tâches

La Confédération protège la nature et le paysage, y compris les sites construits, les monuments historiques et les sites archéologiques. Elle dresse à cette fin différents inventaires (inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels IFP [OIFP, [RS 451.11](#)], inventaire fédéral des sites construits à protéger en Suisse ISOS [OISOS, [RS 451.12](#)], inventaire fédéral des voies de communication historiques de la Suisse IVS [OIVS, [RS 451.13](#)]) et en tient compte directement dans l'accomplissement de ses tâches. Les cantons doivent en tenir compte dans leurs plans directeurs et plans d'affectation, mais de manière indirecte uniquement.

En lien avec le financement des mesures concernant les monuments historiques et les sites archéologiques, la Confédération définit des normes et exigences minimales applicables sur tout le territoire, et veille ainsi à la coordination nationale des besoins cantonaux et régionaux. Elle définit, à l'échelle nationale, les priorités nécessaires au soutien de l'archéologie et de la conservation des monuments historiques, en tenant compte des évolutions et des défis à venir dans le domaine du patrimoine bâti. Elle fixe les critères d'allocation de ses fonds afin de répondre aux priorités et objectifs nationaux, et épaula de ce fait les cantons dans la préservation de l'intérêt public national qu'est la sauvegarde du patrimoine culturel. La Confédération et les cantons définissent des objectifs communs pour une période de financement pluriannuelle via des conventions-programmes. Dans ces certains cas, la Confédération peut aussi soutenir des projets individuels et pose les conditions de son soutien. Elle peut également prendre et financer de manière autonome de mesures de protection et de conservation urgentes, s'il s'agit d'éviter le délabrement d'objets d'importance nationale. La Confédération apporte aussi un soutien technique aux cantons, notamment en coordonnant et en finançant des mandats de conseil confiés à des expert-es fédéraux indépendants, ceci dans une optique d'assurance qualité nationale.

Les cantons gèrent des services spécialisés dans la conservation des monuments historiques et l'archéologie. Ils sont responsables de la mise en œuvre de la conservation

des monuments historiques et de l'archéologie sur leur territoire. Ils soutiennent, par le versement de contributions, l'entretien et la conservation des monuments privés et publics et assurent, par le biais de leurs services cantonaux spécialisés, le pilotage et le suivi techniques. Ils réalisent des fouilles archéologiques et sont les garants d'une gestion scientifique et appropriée du potentiel archéologique et des vestiges mis au jour. Les cantons utilisent les fonds fédéraux destinés aux mesures de conservation des monuments historiques et aux mesures archéologiques de manière autonome, conformément aux objectifs convenus dans les conventions-programmes conclues avec la Confédération, à condition de mettre à disposition des fonds propres d'un montant au moins équivalent. La flexibilité dont ils jouissent dans l'allocation des fonds permet de tenir compte de la grande hétérogénéité des besoins régionaux et locaux – et donc d'exécution. Les cantons demandent également à la Confédération, au nom des propriétaires (privés), des aides financières pour des cas particuliers ou pour des mesures urgentes ou de grande envergure. Le lancement et le pilotage de ces mesures dépendent essentiellement des propriétaires des objets dignes de protection (des particuliers, pour la plupart). Les fonds publics sont utilisés à titre d'incitation et d'indemnisation pour la préservation de l'intérêt public national qu'est la sauvegarde du patrimoine culturel. Les services cantonaux spécialisés fournissent donc aussi des prestations importantes dans le domaine de la communication, de l'accompagnement informel et du conseil.

Optimisation du cadre réglementaire actuel

L'efficacité et l'efficience de l'accomplissement actuel des tâches pourraient être optimisées dans le cadre des dispositions constitutionnelles et légales existantes, ceci afin d'améliorer la conservation des patrimoines bâti et archéologique – tout en restant conforme à la protection de la nature et du paysage qui, si elle n'est pas l'objet du projet de désenchevêtrement, se fonde sur les mêmes dispositions constitutionnelles et légales. Les ressources financières et personnelles dont disposent la Confédération et les cantons resteraient inchangées.

En collaboration avec les cantons, la Confédération se concentrerait davantage sur la conservation intégrée du patrimoine, via le pilotage et le respect de normes nationales et internationales. Les cantons pourraient toutefois utiliser les fonds de manière plus flexible qu'auparavant, non seulement pour des mesures archéologiques et de conservation des monuments historiques, mais aussi, par exemple, pour promouvoir des conditions-cadres, des procédures et des processus innovants dans le domaine de la préservation du patrimoine culturel.

Concrètement, les optimisations ci-après devraient être examinées.

Conditions à remplir pour la conclusion de conventions-programmes : La Confédération pourrait définir les conditions matérielles, juridiques et organisationnelles devant être remplies afin de conclure des conventions-programmes pour l'octroi d'aides financières destinées à des mesures archéologiques et de conservation des monuments historiques. Ces conditions seraient déterminées en fonction des priorités nationales, ce qui impliquerait que les conventions-programmes ne seraient plus conclues automatiquement avec tous les cantons. La Confédération fixerait plutôt avec chacun d'eux des objectifs conceptuels plus ambitieux et concrets, et redéfinirait certains objectifs d'efficacité afin de vérifier la pertinence des conventions-programmes.

Répartition des fonds fédéraux : La clé de répartition des fonds fédéraux entre les cantons serait révisée et couplée à un système d'incitation. Une nouvelle définition des taux de contribution (actuellement basés sur l'importance de l'objet) devrait être examinée. La Confédération n'accorderait plus d'aides financières aux objets appartenant aux cantons.

Information et transparence : Le caractère incitatif des contributions fédérales serait renforcé par un système d'information approprié, qui accroîtrait la transparence.

Expertise : Il faudrait envisager de renforcer le système d'expertise et de mise à disposition de compétences techniques et des bases correspondantes, le cas échéant en collaboration avec le monde universitaire (par ex. Swiss Restoration Campus).

Une approche davantage axée sur un système d'incitations, des objectifs conceptuels et le respect des normes nationales aurait deux effets : cela soulagerait les cantons qui s'engagent en faveur d'une très haute qualité de conservation du patrimoine culturel – que ce soit par les procédures, les instruments et les pratiques – tandis que les autres cantons recevraient, globalement, moins de fonds. Si la Confédération renonçait à verser des contributions pour les objets appartenant aux cantons, ces derniers seraient pénalisés au profit des propriétaires privés. En revanche, ils seraient déchargés s'ils utilisaient les fonds pour des procédés innovants de planification et de mise en œuvre dans le domaine de l'archéologie et de la conservation des monuments historiques.

Ces mesures peuvent apporter des améliorations, mais ne sont pas des désenchevêtrements à proprement parler.

1.3. Financement

Dans le domaine de la conservation des monuments historiques (mesures de restauration et de sauvegarde), les propriétaires – privés pour la plupart – assument la majorité des coûts. La part supportée par les pouvoirs publics dans le financement commun Confédération-cantons est de 50 % des coûts donnant droit à une contribution pour les objets d'importance nationale (le plafond est relevé à 75 % pour des cas exceptionnels où un objet d'importance nationale risque un délabrement faute d'autres possibilités de financement, grâce à une contribution accrue de la Confédération), de 40 % pour les objets d'importance régionale et de 30 % pour les objets d'importance locale. Les contributions cantonales dans le domaine de l'archéologie et de la conservation des monuments historiques sont complétées pour moitié environ par des fonds provenant de la Loterie Romande et de Swisslos ([Statistique des monuments 2024](#), OFS).

Dans le domaine de l'archéologie, les coûts les plus importants sont liés aux fouilles de sauvetage réalisées dans le cadre de projets de construction. Ils sont entièrement pris en charge par l'État, à savoir par les cantons, eux-mêmes soutenus par la Confédération. Seuls quelques-uns prévoient une participation des maîtres d'ouvrage selon le principe de causalité.

Les aides financières accordées par les cantons pour les mesures de conservation des monuments historiques s'élèvent à environ 36 millions de francs, contre environ 60 millions de francs pour les mesures archéologiques. Les aides financières accordées par la Confédération pour la conservation des monuments historiques et l'archéologie avoisinent les 30 millions de francs. Au total, les dépenses publiques consenties par les cantons et les communes pour les mesures, les subventions et les frais administratifs dans le domaine de la conservation des monuments historiques et de la protection du patrimoine s'élèvent à environ 300 millions de francs.

De manière générale, assurer une préservation adéquate du patrimoine culturel nécessiterait chaque année environ 100 millions de francs pour les seules aides fédérales ([Conseil fédéral, 2020, p. 3127](#)). Les sous-financements et raboutages dans ce domaine entraîneraient à long terme des retards dans les travaux de restauration, lesquels viendraient peser sur les générations suivantes ou conduiraient à des pertes irrémédiables des patrimoines archéologique et bâti.

1.4. Défis

L'organisation de l'accomplissement des tâches ne présente, globalement, aucun problème majeur.

L'organisation de la coopération en matière de financement de la conservation des monuments historiques et de la protection du patrimoine a été évaluée en 2018, à l'occasion Dialogue culturel national, sur mandat de l'OFC ([rapport interface 2018](#), en allemand uniquement). Il ressort de cette évaluation que l'exécution de cette tâche commune a globalement fait ses preuves et que sa mise en œuvre est efficiente. L'un des principaux effets de la participation financière de la Confédération est d'asseoir l'importance que les politiques cantonales et les propriétaires privés devraient accorder à la conservation des monuments historiques et de l'archéologie, ce qui améliore l'accomplissement des tâches.

Les conventions-programmes ont été considérablement optimisées depuis leur introduction en 2008. Elles sont réexaminées tous les quatre ans et adaptées en fonction de la collaboration et des objectifs fédéraux et cantonaux. La mise en œuvre opérationnelle s'effectue désormais de manière numérique, via une plateforme spécialement mise sur pied.

La mise en œuvre de la protection des sites construits et l'application de l'ISOS en lien avec le développement de l'urbanisation vers l'intérieur de qualité visé par la loi fédérale sur l'aménagement du territoire posent certains défis. Les retards de construction résultant de l'application actuelle de l'ISOS font notamment l'objet de critiques. La Confédération a pris conscience de ces difficultés et a élaboré des adaptations réglementaires, en collaboration avec les cantons, les villes, les communes, le secteur privé et la société civile ; elles seront mises en œuvre d'ici 2026.

Toutefois, au cours des dernières décennies, le développement architectural en Suisse a été insatisfaisant du point de vue de la qualité de l'environnement bâti. La préservation du patrimoine culturel cède de plus en plus souvent le pas à d'autres intérêts, surtout quand il s'agit d'objets et d'ensembles d'importance régionale ou locale, qui sont pourtant essentiels à la diversité culturelle de la Suisse.

Tous les cantons ne suivent pas les bonnes pratiques, même celles qui sont reconnues. Par exemple, tous ne disposent pas encore d'un inventaire complet des monuments historiques ; la définition des monuments historiques et sites archéologiques, ainsi que les mesures de protection qui s'imposent, ne sont pas toujours conformes aux conventions internationales en la matière ; l'évaluation technique et indépendante des projets n'est pas systématiquement garantie, faute de commissions dédiées ; les procédures de protection des sites construits ne sont pas consolidées ou ne sont pas adéquatement intégrées dans les plans directeurs et les plans d'affectation.

La numérisation avance de manière inégale, trop lentement et de manière trop hétérogène, ce qui occasionne des redondances et des lacunes dans la sécurité des données.

Selon toute vraisemblance, le coût de la préservation du patrimoine culturel s'alourdira à l'avenir, quelles que soient l'organisation et les structures mises en place, et ce pour différentes raisons : le nombre d'objets et de sites culturels augmente, notamment parmi les plus récents ; l'adaptation au changement climatique et la prévention des dommages nécessiteront davantage de moyens ; les fouilles archéologiques se multiplient en raison de l'urbanisation de zones à potentiel archéologique jusqu'alors peu construites. Malgré cela, les fonds publics alloués à cette fin ont tendance à diminuer.

En raison des multiples défis et exigences qui pèsent sur l'environnement bâti, il existe un besoin croissant de coordination entre les différentes politiques sectorielles et les différents niveaux étatiques (densification, transition énergétique, adaptation au changement climatique, etc.), besoin qui ne peut être satisfait de manière efficace que par de

nouvelles formes et méthodes de coopération multisectorielle, interdisciplinaire et transversale.

2. Variantes possibles

Le groupe de travail a décidé d'examiner les trois variantes suivantes :

1. Cantonalisation : renforcement de la responsabilité technique et financière des cantons en matière de protection du patrimoine et des monuments historiques
2. Désenchevêtrement partiel : soutien fédéral axé sur les objets nationaux
3. Renforcement de la tâche commune, avec compétences-cadres incombant à la Confédération et sans obligation de verser des subventions

La prise en charge intégrale, par la Confédération, de la responsabilité technique et financière de la conservation des monuments historiques, de l'archéologie et de la protection des sites n'a pas été examinée par le groupe de travail, car une telle variante serait contraire au principe de subsidiarité. Même si cette option pourrait améliorer l'efficacité et l'efficience à long terme, grâce à l'introduction d'une réglementation uniforme à l'échelle nationale dans le domaine de la conservation du patrimoine culturel, elle entraînerait à moyen terme une perte considérable de connaissances et de modes opératoires bien rodés. Elle nécessiterait une refonte complète de toutes les dispositions constitutionnelles et légales aux niveaux fédéral et cantonal, la mise en place d'une nouvelle administration importante au niveau fédéral, la suppression de tous les services cantonaux spécialisés et la création de nouveaux instruments fédéraux.

2.1. Cantonalisation

2.1.1. Orientation

Les cantons porteraient ici la responsabilité financière, technique et opérationnelle des monuments nationaux, régionaux et locaux, des sites archéologiques et de la protection des sites construits. La Confédération n'octroierait plus aucune contribution ni ne conclurait de conventions-programmes avec les cantons. Approfondir cette variante supposerait d'examiner si et sous quelle forme la Confédération devrait continuer d'assumer certaines tâches dans les domaines suivants :

- obligation de préserver et de protéger les sites construits, les sites historiques ainsi que les monuments culturels pendant l'accomplissement de ses tâches,
- définition de normes et de bonnes pratiques à l'échelle nationale,
- ratification et suivi de traités internationaux, en associant les cantons conformément à l'art. 55 Cst.,
- adoption de mesures urgentes visant à protéger les objets d'importance nationale,
- soutien aux organisations et projets d'importance nationale.

La complexité du système actuel exigerait une analyse approfondie des répercussions des différents modèles de rôles de la Confédération, et de ce qu'impliquerait de renoncer à certaines compétences et instruments.

2.1.2.Nécessité de légiférer

La nécessité ou non de légiférer dépendrait de la variante choisie et de ses contours précis ; une discussion approfondie devrait être menée en cas de poursuite en ce sens. La nécessité de modifier la Constitution dépendrait de l'interprétation et des compétences laissées à la Confédération. Une modification ne serait peut-être pas absolument nécessaire, puisque la Confédération pourrait continuer de prendre en considération les objectifs de la protection de la nature et du patrimoine dans l'accomplissement de ses tâches (art. 78, al. 2, Cst.) et que l'art. 78, al. 3, Cst. est formulé avec une tournure potestative (« Elle peut soutenir [...] »). La loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage (LPN, RS 451) et les ordonnances afférentes devraient connaître une révision plus ou moins fondamentale (chapitres 1 et 2 *versus* chapitre 2 LPN), selon les compétences laissées à la Confédération.

Les cantons devraient eux aussi réviser leurs législations et procédures dans les domaines de la conservation des monuments historiques, de l'archéologie et de l'aménagement du territoire.

Il faudrait également examiner de manière approfondie la compatibilité de la cantonalisation des contributions fédérales destinées à la protection du patrimoine bâti avec les engagements internationaux pris par la Suisse, notamment avec la Convention du 3 octobre 1985 pour la sauvegarde du patrimoine architectural de l'Europe (Convention de Grenade, [RS 0.440.4](#)).

2.1.3.Conséquences financières

Les moyens financiers engagés à ce jour par la Confédération (environ 27 millions de francs) seraient transférés aux cantons, en vertu du bilan global neutre que doit respecter le projet « Désenchevêtrement 27 ». Le niveau de détail actuel de la variante ne permet pas encore d'évaluer exactement le volume d'allègement ou de surcharge administrative qu'elle occasionnerait pour la Confédération et les cantons. Cela dépendrait des tâches et des compétences qui seraient laissées à l'échelon fédéral.

2.1.4.Évaluation

Les avis sur cette variante divergent au sein du groupe de travail. Les représentants de la politique financière sont d'avis que la cantonalisation améliorerait la subsidiarité et l'équivalence fiscale. Selon eux, les cantons sont à même d'assumer la pleine responsabilité opérationnelle et financière des monuments d'importance locale, régionale et nationale. Par ailleurs, puisque les avantages directs de ces monuments et sites construits reviennent en premier lieu aux cantons concernés en raison de la valeur ajoutée accrue au niveau régional (pour les secteurs du tourisme, de la construction et du commerce de détail, par ex.), une cantonalisation permettrait aussi une meilleure congruence entre décideurs, payeurs et utilisateurs. Cette variante permettrait par ailleurs de supprimer les éventuelles incitations négatives résultant des enchevêtrements de financement (par exemple, des mesures non prioritaires ou plus coûteuses prises par les cantons parce que les fonds fédéraux sont disponibles). En ce qui concerne l'efficacité et l'efficience, les modifications sont jugées neutres : la suppression des conventions-programmes entre la Confédération et les cantons permettrait de réduire la charge administrative ; en revanche, selon les contours du rôle incombant à la Confédération (par exemple, si elle n'était plus un centre de coordination et d'expertise), les cantons devraient supporter des coûts supplémentaires pour se coordonner et développer leur expertise.

A contrario, les représentant·es cantonaux et les représentant·es sectoriels de la Confédération jugent cette variante inadaptée à l'accomplissement des tâches liées à la préservation du patrimoine culturel. Elle leur semble aussi moins intéressante que le maintien du statu quo en ce qui concerne l'équivalence fiscale. Ils sont d'avis que le patrimoine culturel présente un intérêt pour la Suisse tout entière, lequel ne se limite pas au niveau local, mais concerne l'ensemble de la société, et ne relève donc pas de la seule compétence des cantons. De plus, la valeur de ce patrimoine ne doit pas être appréciée uniquement sous l'angle financier, mais aussi en termes d'impact sur la promotion de l'identité et la cohésion sociale – ce qui renvoie là aussi à la Suisse dans sa globalité. Si la Confédération se retirait, les contributeurs financiers ne seraient plus les bénéficiaires et vice versa. Par ailleurs, une partie des représentant·es cantonaux ainsi que les représentant·es sectoriels de la Confédération estiment que la subsidiarité serait affaiblie. Ils se demandent en effet si le fait d'assumer le rôle de la Confédération en matière de fixation de normes n'excéderait pas les possibilités des cantons. De plus, l'efficacité serait selon eux affaiblie, et ce pour deux raisons : premièrement, il y aurait un décalage avec la protection de la nature et du paysage, car celle-ci resterait organisée comme une tâche commune globale. Cela compliquerait la mise en œuvre d'une politique fédérale cohérente dans le domaine du paysage naturel et bâti. Deuxièmement, la perception historique et la responsabilité du pays tout entier vis-à-vis du patrimoine culturel national s'étioleraient, ce qui risquerait d'affaiblir les efforts de préservation. Selon les contours précis de cette variante, l'efficacité pourrait également être compromise si les cantons souhaitaient assurer la coordination et la coopération intercantionales à la place de la Confédération. Le soutien à des organisations et projets importants de la société civile, dont les activités sont dans l'intérêt de toute la Suisse et ne peuvent être attribués à un canton en particulier, serait plus difficile à organiser, voire risquerait de disparaître. La conclusion d'un nouveau concordat est jugée inopportune et très lourde sur les plans juridique, organisationnel et administratif.

2.2. Désenchevêtrement partiel : accent mis sur le soutien aux objets d'importance nationale

2.2.1. Orientation

Dans cette variante, la Confédération assumerait la responsabilité opérationnelle et financière pour les quelque 4000 objets revêtant une importance nationale (statistique des bâtiments 2024). Par contre, elle retirerait son soutien aux objets d'importance régionale et locale.

Les cantons n'auraient plus aucune responsabilité pour les objets d'importance nationale et ne verseraient donc plus aucune contribution financière à ce titre. En revanche, ils seraient seuls responsables des quelque 54 000 objets d'importance régionale et locale (statistique des bâtiments 2024).

Une séparation réglementaire ou une limitation de la compétence des objets d'importance nationale et régionale/locale impliquerait la création d'un nouvel inventaire fédéral pour les objets d'importance nationale, ceci afin de garantir la sécurité juridique requise. La classification actuelle repose en effet sur un ensemble de listes et d'inventaires de portées juridiques différentes.

La Confédération serait responsable de la gestion et de l'entretien des objets d'importance nationale, tandis que les cantons seraient responsables des objets d'importance régionale ou locale, même s'ils sont sis au même endroit. Les questions de délimitation qui se poseraient devraient être réglées en détail (par exemple entre les objets archéologiques d'importance nationale directement liés à des monuments individuels d'importance régionale et en cas d'ajustements ultérieurs des classifications).

Si la compétence et la responsabilité de la Confédération devaient se limiter aux monuments isolés d'importance nationale, les obligations de la Confédération en matière de protection des sites construits devraient être levées. La Confédération renoncerait à gérer l'ISOS. La protection des sites construits incomberait alors entièrement aux cantons, et à eux seuls. Ils auraient alors deux options : soit établir et mettre en œuvre l'ISOS via une collaboration intercantonale, soit laisser à chacun d'eux la responsabilité de dresser son propre inventaire des sites construits.

Amélioration de l'application de l'ISOS

Les difficultés rencontrées récemment avec l'application de l'ISOS dans le cadre de l'accomplissement des tâches fédérales par les cantons (« application directe ») ont été le sujet d'une table ronde organisée par le DFI et le DETEC au premier semestre 2025. Cette table ronde, à laquelle ont participé les pouvoirs publics (Confédération, cantons, villes et communes) ainsi que des particuliers et des membres de la société civile, a débouché sur l'élaboration d'un catalogue de mesures. À l'avenir, l'application directe sera limitée, la marge de manœuvre des cantons et des communes renforcée et les processus améliorés. Le 26 septembre 2025, le Conseil fédéral a chargé le DFI de mettre en œuvre ces mesures d'ici l'automne 2026. Elles visent à solutionner les difficultés d'application et de procédure, sans restreindre de manière disproportionnée la protection des sites construits, laquelle est un mécanisme important pour préserver la qualité et l'identité. A contrario, une cantonalisation de la protection des sites construits entraînerait de nouvelles incertitudes juridiques et de planification.

2.2.2. Nécessité de légiférer

Cette variante nécessiterait une révision de la loi sur la protection de la nature et du paysage (LPN, RS 451) et des ordonnances afférentes.

Côté cantons, il faudrait adapter les législations relatives à la construction et à la protection des monuments historiques, ainsi que les procédures correspondantes.

2.2.3. Conséquences financières

Les ressources financières allouées jusqu'ici par les cantons aux objets d'importance nationale seraient transférées à la Confédération dans le cadre du bilan global neutre du projet « Désenchevêtrement 27 », les fonds provenant des budgets immobiliers ordinaires et utilisés pour les objets d'importance nationale devant aussi être pris en compte. Il y aurait lieu d'examiner si les fonds actuels de Swisslos/Loterie Romande pourraient être versés à la Confédération ou si ce montant devrait également être compensé en faveur de la Confédération dans le bilan global. En outre, les cantons réaliseraient des économies sur le plan des ressources humaines et ces fonds iraient eux aussi à la Confédération. À l'inverse, les ressources et moyens fédéraux destinés aux objets régionaux et locaux reviendraient aux cantons.

La Confédération devrait en revanche mobiliser des structures et des ressources humaines considérables afin d'être en mesure de gérer adéquatement les objets d'importance nationale. La création d'un nouvel inventaire fédéral des objets isolés d'importance nationale prendrait plusieurs années et supposerait d'y dédier des structures et des ressources.

2.2.4.Évaluation

Le groupe de travail considère cette variante comme globalement neutre ou moins favorable que le statu quo sur tous les plans. En ce qui concerne la subsidiarité et l'équivalence fiscale, les améliorations seraient minimales : du point de vue sectoriel, sa mise en œuvre porterait atteinte à la conservation des monuments historiques et du patrimoine culturel, pourtant d'importance nationale, et nuirait à la congruence entre bénéficiaires et contributeurs. Si l'on part du principe contraire que les cantons sont les principaux bénéficiaires des objets d'importance locale ou régionale, leur confier la responsabilité financière et opérationnelle exclusive dans ce domaine pourrait, du point de vue des représentant·es des finances fédérales, également conduire à une amélioration de l'équivalence fiscale. Cela occasionnerait toutefois un besoin accru de coordination entre la Confédération et les cantons, ainsi qu'une charge administrative supplémentaire pour régler la délimitation entre les objets d'importance nationale et locale/régionale – laquelle n'aurait aucune valeur ajoutée pour la préservation du patrimoine culturel. Dans le même temps, il faudrait développer les structures parallèles existantes, notamment à la Confédération. Les procédures d'aménagement du territoire et d'autorisation deviendraient aussi plus coûteuses et plus complexes, et il faudrait probablement instituer une nouvelle réglementation intercantonale via un concordat, ce qui occasionnerait une charge très importante sur les plans juridique, organisationnel et administratif. Dans la mesure où les objets isolés d'importance nationale se trouvent plutôt dans les zones urbaines, renoncer au financement fédéral pour les objets d'importance locale/régionale désavantagerait les cantons ruraux et de montagne, sauf si les cantons n'utilisent pas les fonds provenant du bilan global pour ces objets. Dans ce contexte, le groupe de travail estime que l'efficacité et l'efficience seraient clairement dégradées par rapport au maintien du statu quo. Il faut en outre s'attendre à l'apparition d'incitations négatives, lesquelles se traduiraient par une augmentation du nombre d'objets inscrits dans l'inventaire national.

2.3. Renforcement de la tâche commune, avec compétences-cadres incombant à la Confédération et sans obligation de verser des subventions

2.3.1.Orientation

Dans cette variante, la Confédération obtiendrait une compétence législative dans le domaine de la protection du patrimoine et des monuments historiques. Elle fixerait, via une législation-cadre, des exigences et des normes minimales pour la protection du patrimoine culturel bâti et archéologique, à l'image de ce qu'elle fait dans le domaine du développement territorial, de l'approvisionnement énergétique, etc. Elle garantirait ainsi la mise en œuvre de normes nationales et internationales, ce qui entraînerait, de facto, des effets de synergie pour l'ensemble des cantons. À l'avenir, les aspects qui représentent des défis croissants (critères d'un développement vers l'intérieur de qualité, adaptation au changement climatique, menaces qui pèsent sur le patrimoine culturel et déploiement des mesures pour y faire face) seraient définis et pilotés par la Confédération.

Les ressources financières de la Confédération resteraient inchangées (pas de moyens supplémentaires) et continueraient d'être utilisées pour soutenir les objectifs de la Confédération dans le domaine de la conservation du patrimoine culturel.

2.3.2. Nécessité de légiférer

Cette variante nécessiterait de réviser la Constitution (art. 78 Cst.) et de revoir en profondeur les législations fédérale (LPN, RS 451) et cantonales.

2.3.3. Conséquences financières

Les aides financières accordées par la Confédération et les cantons dans le domaine de la protection du patrimoine et des monuments historiques resteraient globalement inchangées. Cette variante pourrait entraîner un léger besoin en ressources humaines supplémentaires au niveau fédéral. À moyen terme, les cantons bénéficieraient d'un allègement de leurs effectifs grâce aux effets de synergie.

De plus, l'utilisation de bases et d'instruments uniformes prévus par le droit fédéral aurait pour effet de réduire les coûts.

2.3.4. Évaluation

Les avis divergent au sein du groupe de travail en ce qui concerne les effets de cette variante sur la subsidiarité et l'équivalence fiscale. Les représentant·es de la politique financière estiment qu'elles seraient affaiblies par un engagement accru de la Confédération. En ce qui concerne l'efficacité, l'augmentation des effectifs au niveau fédéral doit en outre être considérée d'un œil critique et devrait faire l'objet d'une compensation. À l'inverse, les représentant·es des cantons et les représentant·es sectoriels de la Confédération sont d'avis que ces principes resteraient inchangés, voire qu'ils seraient renforcés par une répartition plus claire des tâches : les normes nationales seraient fixées par le droit fédéral et la Confédération obtiendrait les compétences réglementaires nécessaires pour assurer l'entretien et la conservation appropriés du patrimoine culturel bâti et du patrimoine archéologique, tandis que les cantons continueraient, dans le cadre de la mise en œuvre, à disposer d'une grande liberté d'action et que leurs particularités seraient prises en compte. De leur point de vue, l'équivalence fiscale ne serait pas préjudicielle, dans la mesure où la compétence réglementaire accrue de la Confédération peut se justifier par sa participation financière et par l'utilité du patrimoine culturel pour l'ensemble de la Suisse.

Le groupe de travail table sur des améliorations en termes d'efficacité et d'efficience, par rapport au maintien du statu quo. L'introduction de normes minimales de qualité via des prescriptions fédérales permettrait d'améliorer la qualité de la préservation du patrimoine culturel. Implémenter des réglementations uniformes favoriserait par ailleurs les synergies, en matière de numérisation notamment.

Cette variante n'entraînerait aucun désenchevêtrement.

3. Appréciation et recommandations

Les représentant·es des cantons et les représentant·es sectoriels de la Confédération sont favorables au maintien du statu quo, y compris à des optimisations, c'est-à-dire à la variante 2.3 « Renforcement de la tâche commune, avec compétences-cadres incomplet à la Confédération et sans obligation de verser des subventions ». Selon eux, le système actuel permet une exécution efficace et efficiente des tâches et s'adapte aux réalités cantonales tout en respectant les particularités et les pratiques fédérales dans les cantons. De plus, le statu quo est la solution qui permet de tenir compte au mieux de

la préservation du patrimoine culturel et de son importance pour l'ensemble de la Suisse, comme plusieurs études passées l'avaient déjà mis en évidence. L'introduction d'une compétence-cadre de la Confédération permettrait de renforcer encore davantage l'efficacité et l'efficience du système actuel. Ces membres du groupe estiment que les variantes « Cantonalisation » et « Désenchevêtrement partiel » ne seraient pas pertinentes et qu'elles n'apporteraient aucune valeur ajoutée à la protection du patrimoine et à la conservation des monuments historiques, raison pour laquelle ils ne jugent pas pertinent de les examiner plus en détail.

Les représentant-es de la politique financière recommandent de leur côté d'approfondir la variante « Cantonalisation ». Elle permettrait un désenchevêtrement profond, lequel aurait des effets positifs sur la subsidiarité et l'équivalence fiscale, et réduirait les incitations indésirables ; les structures parallèles redondantes pourraient en outre être supprimées. Ici, la Confédération ne verserait plus de contributions pour les mesures de conservation des monuments historiques et les mesures archéologiques. Cette variante suppose néanmoins un examen plus fouillé de différents aspects. Il conviendrait notamment de déterminer, à la faveur de travaux ultérieurs, si l'art. 78, al. 2, Cst. (« [...] la Confédération prend en considération les objectifs de la protection de la nature et du patrimoine. ») devrait être adapté.

Le [postulat 25.4401](#) « Protection des monuments, du patrimoine et des sites construits. Évaluer les conséquences d'une nouvelle répartition des tâches et l'efficacité des mesures décidées » charge le Conseil fédéral de présenter et d'évaluer le potentiel et les conséquences d'une éventuelle nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons dans le domaine de la protection des monuments, du patrimoine et des sites construits. Le résultat de cet examen par la Confédération pourra servir de base durant la deuxième phase du projet de « Désenchevêtrement 27 ».