

# **COUR DES COMPTES**

*RAPPORT N°159*

*MAI 2020*

**ÉVALUATION**

**PROTECTION DU PATRIMOINE**

**SYNTHÈSE**

## Contexte général

Réglée par la loi sur la protection des monuments de la nature et des sites du 4 juin 1976 (LPMNS), la politique publique de protection du patrimoine vise à assurer la transmission d'un patrimoine contribuant à l'identité du canton et à la qualité de vie de ses habitants.

Cette protection prend la forme de mesures garantissant la conservation des objets importants (monuments, bâtiments et sites) qui ne peuvent être détruits et dont l'éventuelle transformation doit être effectuée de manière à conserver l'intérêt des objets en question.

La protection du patrimoine est principalement mise en œuvre par l'office du patrimoine et des sites (OPS), au sein du département du territoire (DT), et par la commission des monuments, de la nature et des sites (CMNS) composée d'experts et de représentants des partis politiques.

## Problématique et objectifs de l'évaluation

Dans le canton de Genève, l'expansion démographique et la valeur élevée des terrains constructibles accentuent le risque de voir disparaître notre patrimoine. De plus, pour préserver les surfaces agricoles, la Confédération demande au canton de « construire la ville sur la ville ». Cette densification touche particulièrement les quartiers de la périphérie urbaine, notamment les quartiers de villas anciennes.

La Cour des comptes a souhaité évaluer dans quelle mesure l'État protégeait le patrimoine dans un tel contexte. Cette évaluation touche trois domaines : la sensibilisation des propriétaires aux valeurs de la protection patrimoniale, l'efficacité des mesures de protection ainsi que la complémentarité des politiques publiques de protection du patrimoine et d'aménagement du territoire. Pour réaliser cette évaluation, la Cour a mis en œuvre un dispositif méthodologique recourant à la fois à des techniques qualitatives (étude de cas, analyse documentaire, entretiens) et quantitatives (sondage auprès des propriétaires, analyse de données administratives) en étudiant particulièrement quatre communes riches en patrimoine et connaissant une forte urbanisation (Chêne-Bougeries, Chêne-Bourg, Meyrin et Vernier).

## Appréciation générale

- Le canton dispose de beaucoup d'instruments pour protéger le patrimoine. Cette protection est cependant peu efficace faute d'une stratégie permettant de protéger les objets les plus intéressants au moment le plus opportun.
- Le processus de densification n'intègre pas suffisamment la protection du patrimoine, notamment dans les quartiers de villas anciennes.
- Il faudrait sensibiliser davantage les propriétaires, les milieux de l'immobilier et de la construction ainsi que les communes et promouvoir une conception plus large du patrimoine.

## Principaux constats

*Des valeurs partagées, mais peu de consensus sur les actions menées*

Les propriétaires et les acteurs de la construction et de l'immobilier, ainsi que les autres acteurs administratifs cantonaux et communaux sont, dans l'ensemble, peu sensibilisés à l'utilité et aux moyens de préservation du patrimoine. Alors que la population partage largement les valeurs qui la sous-tendent, la mise en œuvre de la politique de protection du patrimoine souffre d'un important déficit d'image. Pour les défenseurs les plus engagés, elle ne protège pas suffisamment

les objets intéressants. Pour les personnes les moins convaincues, elle s'attache à préserver des objets qui n'ont de la valeur que pour des spécialistes et soumet les propriétaires à des exigences disproportionnées.

Ces préjugés ne reflètent pas adéquatement la situation actuelle. La prise en compte du patrimoine en amont des procédures d'aménagement du territoire est devenue un objectif du département du territoire, et une campagne de recensement du patrimoine architectural de l'ensemble du canton est en cours depuis 2015. De plus, durant le processus d'évaluation, le département du territoire a mis en route un processus de réforme visant à faire de la protection du patrimoine une politique plus consensuelle. Les spécialistes de ce domaine sont appelés à mieux diffuser leurs connaissances, mais aussi à mieux comprendre les enjeux des autres politiques publiques tant au sein de ce département que des offices dépendant d'autres départements.

#### *Des instruments pertinents mais employés de manière peu efficiente*

Le canton dispose d'instruments de protection variés et de bonnes connaissances du patrimoine bâti et de sa restauration. Il n'existe toutefois pas de stratégie de protection permettant d'identifier et de protéger les éléments les plus représentatifs de l'identité du canton et le plus à même de renforcer la qualité de vie des habitants actuels et futurs du canton. Pour l'instant, la mise sous protection se révèle peu efficiente.

En effet, l'office du patrimoine et des sites consacre une part importante de ses ressources au suivi des travaux de rénovation de tous les bâtiments recensés comme dignes de protection. Selon les prévisions du département, environ 9'000 bâtiments seront concernés à la fin de la campagne de recensement d'ici fin 2022. Cette activité de surveillance le conduit à ouvrir des procédures de protection dès qu'un bâtiment intéressant court des risques de dénaturation ou de démolition. Or, les procédures ouvertes dans ces cas sont plus souvent rallongées, abandonnées ou annulées que celles qui ne sont pas initiées en réponse à des projets de construction.

#### *L'intégration du patrimoine dans le processus de densification est encore lacunaire.*

La Cour distingue la densification en zone de développement qui fait l'objet de projets d'aménagement pilotés par l'office de l'urbanisme et la densification différenciée en zone villas. Les études de cas réalisées par la Cour montrent que la dimension patrimoniale arrive le plus souvent en cours de projet pour différentes raisons. D'une part, l'office du patrimoine et des sites ne parvient pas à suivre l'ensemble des projets d'aménagement tout au long de leur développement, étant donné le nombre de projets et les nombreuses étapes que ces derniers franchissent. D'autre part, la protection concerne avant tout des bâtiments isolés reconnus pour leurs qualités architecturales plutôt que des sites, bâtis ou non. Comme les projets de densification concernent souvent des périmètres étendus, ce n'est que lors d'étapes ultérieures que la conservation de ces bâtiments est étudiée. À ce moment, cette conservation se retrouve soumise à des pesées d'intérêts, face à des exigences plus facilement quantifiables que la valeur culturelle (par exemple respect des normes de sécurité ou du plan financier).

Par ailleurs, le département du territoire a très peu de prise sur la densification de la zone villas, alors que cette dernière modifie sensiblement l'identité du territoire cantonal (notamment dans les quartiers de villas anciennes richement arborés). Les possibilités de dérogation à l'indice maximal d'utilisation du sol ont entraîné des conséquences négatives pour le patrimoine bâti et non bâti. Ces possibilités font actuellement l'objet d'un moratoire. Leur remise en œuvre nécessitera une régulation accrue, ainsi que des stratégies au niveau communal intégrant la dimension patrimoniale.

## Axes d'amélioration possibles

Pour faire face à ces problèmes d'efficacité, la Cour recommande au département du territoire de mettre en œuvre le plan d'action suivant :

1. Élaborer une stratégie de protection permettant d'identifier, puis de protéger les objets et les secteurs les plus riches en patrimoine d'un point de vue non seulement architectural, mais aussi historique et paysager [Priorisation].
2. Diffuser les connaissances en matière d'entretien du patrimoine auprès de tous les propriétaires de bâtiments intéressants, des professionnels de la construction et de l'immobilier et des autres acteurs administratifs [Responsabilisation].
3. Limiter les activités de surveillance des objets non protégés et réaffecter les ressources libérées à la mise en œuvre de la stratégie de protection [Réallocation].
4. Inclure la protection du patrimoine dans la planification directrice communale et cantonale. Prendre en compte les secteurs identifiés comme les plus riches en patrimoine comme composantes majeures des politiques d'aménagement en zone de développement et de densification de la zone villas [Patrimoine dans la planification directrice].
5. Dans ces secteurs, veiller à ce que les projets d'aménagement intègrent, dès leur début, une présentation de la valeur patrimoniale du territoire (histoire, architecture, dimension de site, paysage, arborisation) et des bénéfices que la conservation de ce patrimoine pourrait apporter au projet [Patrimoine en amont des projets].
6. Rechercher des solutions constructives pour éviter que les options initiales de conservation ne soient remises en question en cours de projet [Patrimoine au fil des projets].
7. Hors de ces secteurs, notamment en zone villas, s'assurer que les conditions permettant de bâtir au-delà de la densité ordinaire tiennent compte de la protection du patrimoine bâti et non bâti.

Ce plan d'action est résumé dans les trois recommandations présentées ci-dessous.

### Tableau récapitulatif des recommandations

Recommandations	4	Niveau de priorité <sup>1</sup>	
Acceptées	4	Très élevée	1
		Élevée	3
Refusées	0	Moyenne	
		Faible	

No	Recommandation / Action	Priorité	Responsable	Délai
1	Intensifier et rendre plus accessible l'information sur le patrimoine et sa conservation	Élevée	OPS	30.06.2021
2	Développer une stratégie de protection sur la base d'une analyse territoriale	Très élevée	OPS (+ OU)	31.12.2020

<sup>1</sup> Le niveau de priorité est déterminé par la Cour des comptes en lien direct avec l'appréciation des risques et en fonction de l'impact positif de la recommandation sur l'amélioration des prestations, la performance des processus, et la diminution des coûts.

No	Recommandation / Action	Priorité	Responsable	Délai
3.1	Renforcer la dimension patrimoniale en amont du processus de densification en zone ordinaire	Élevée	OU	31.12.2020
3.2	Renforcer la dimension patrimoniale en amont du processus de densification en zone de développement	Élevée	OU (+OPS)	31.12.2020

Ces trois recommandations sont fortement imbriquées entre elles :

- Une sensibilisation accrue permettrait notamment de susciter un réflexe patrimonial en amont des projets de rénovation et de densification. Elle réduirait également la conflictualité liée aux mesures de protection.
- L'identification de secteurs riches en patrimoine permettrait une meilleure protection des paysages et des ensembles bâtis et non-bâtis, ce qui garantirait également une densification plus harmonieuse, qui tienne compte et valorise ces secteurs.
- La mise en œuvre des deux premières recommandations faciliterait l'intégration du patrimoine en amont et tout au long du processus de densification.

