

# CINQUANTE ANS D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE À GENÈVE

Dominique Joye et Vincent Kaufmann

Parler de gouvernance ne recouvre pas seulement la mise en réseau d'un certain nombre d'acteurs mais pose aussi deux questions cruciales : le rôle des différents acteurs dans les processus de prise de décision et le rôle de l'État<sup>1</sup>.

La légitimité des différents acteurs dépend évidemment des politiques considérées et, à cet égard, des distinctions d'importance s'imposent. Les modèles de gouvernance ont bien souvent été appliqués aux politiques sociales, transformant des aspects redistributifs en politiques incitatives. Pour certains, en transférant ainsi des compétences d'une administration centrale à des partenariats localisés, il ne s'agit plus d'assurer *a priori* une égalité dans le droit aux prestations mais plutôt de mobiliser les ressources de partenaires privés aussi bien que publics pour prendre en charge les problèmes sociaux du moment<sup>2</sup>. Qu'en est-il dans le cas de politiques comme l'aménagement du territoire, où le rôle de l'État est peut être contesté mais garde néanmoins une prééminence certaine<sup>3</sup>? On peut imaginer que des partenariats nouveaux se nouent dans ce domaine, pour plusieurs raisons.

L'évolution récente, et en particulier les migrations pendulaires, ont déconnecté les espaces fonctionnels des espaces institutionnels : la commune, voire le canton, n'est plus l'espace de référence de la vie quotidienne. Il ne s'agit cependant pas d'une simple question d'échelle institutionnelle à réaménager, mais plutôt d'espaces à géométrie variable suivant les domaines considérés. Ceci ne va pas sans provoquer une forte tension entre principe d'efficacité et principe de démocratie.

Les modèles de gouvernance ont souvent été développés dans le cadre d'un système politique donné, mais qu'en est-il pour les politiques territoriales lorsque les enjeux de coordination se posent entre niveaux territoriaux différents et entre systèmes politiques différents? C'est le cas des questions d'aménagement du territoire et de transport où la coordination est nécessaire entre niveaux institutionnels. Les partenariats apparaissent aux yeux de certains comme la panacée, mais risquent de supprimer la transparence nécessaire au fonctionnement démocratique<sup>4</sup>. En Suisse, l'enchevêtrement des compétences suivant les domaines et les niveaux institutionnels rend séduisants de tels partenariats. Par exemple, dans le domaine des transports, ce ne sont pas

les mêmes instances qui sont en charge du trafic national, régional ou d'agglomération même si les décisions prises dans l'un ou l'autre domaine ne sont forcément pas sans relation.

L'aménagement du territoire est remis en cause par la poussée néo-libérale, surtout en période de crise. Dans



L'équipe et les militants de l'ASLOCA-Vaud (protection des locataires).

ce contexte, les modèles de gouvernance offrent une opportunité conceptuelle à l'État pour partager son pouvoir décisionnel en matière d'aménagement du territoire avec des acteurs économiques privés. C'est en

1. Mentionnons ici, en référence aux recherches urbaines, deux textes importants parus en 1995 : (P. Le Galès, 1995) et (J.-P. Gaudin, 1995).

2. Cette thèse est sous-jacente au modèle « communautaire ». Cf. par exemple A. Etzioni, 1995.

3. Si l'on excepte certains procédures, plus fréquentes aux États-Unis qu'en Europe où des dispositions contractuelles peuvent prendre valeur de mesure de zonage. C'est notamment le cas de servitudes croisées utilisées à Houston.

4. Ce point a été très présent dans la campagne politique organisée autour du référendum attaquant la proposition de mise en réseau des hôpitaux universitaires genevois et lausannois. Cette proposition, dénommée RHUSO, a été refusée par les électeurs genevois au printemps 1998.

particulier le cas lorsqu'une entreprise, créatrice d'emplois, négocie son installation à des conditions fiscales préférentielles. Si cette pratique n'est pas nouvelle, il est probable qu'elle a tendance à se systématiser et à s'étendre à des domaines nouveaux, comme la localisation dans les agglomérations<sup>5</sup>.

Dans le système politique suisse, à travers les mécanismes de recours et de démocratie semi-directe, la difficulté à obtenir un consensus autour des objets d'aménagement du territoire et le relâchement du lien entre citoyens et partis politiques impliquent une multiplication des consultations, qui offrent par là-même une capacité d'opposition à de nombreux acteurs. Les partenariats entre les pouvoirs publics et les acteurs associatifs ou lobbies apparaissent comme une manière de désamorcer les oppositions en associant des acteurs privés à l'élaboration des projets.

Si l'on suit ces arguments, on devrait observer une augmentation récente des mécanismes de gouvernance dans le domaine de l'aménagement du territoire. Ce point mérite cependant un examen empirique dans la mesure où, à suivre Jean-Pierre Gaudin notamment, il semble que depuis longtemps l'aménagement du territoire se soit construit à travers des partenariats complexes. Par ailleurs, les études sur la gouvernance sont généralement muettes sur les jeux de pouvoir et postulent implicitement un poids équivalent des acteurs puisque tous sont inclus au même titre dans une structure de partenariat, formelle ou informelle<sup>6</sup>.

Pour répondre à ces questions de recherche, nous proposons d'analyser l'élaboration et l'application des plans directeurs d'aménagement du territoire et des transports à Genève depuis la deuxième guerre mondiale. Cet examen sera basé sur le dépouillement des nombreux documents disponibles en la matière : lois, rapports d'urbanisme, plans directeurs. Dans un deuxième temps, la description des partenariats formels mis en place au cours de ces cinquante dernières années permettra une analyse de la pertinence du concept de gouvernance dans ce champ et, peut-être, une esquisse de ses jeux de pouvoir.

## Historique des plans d'aménagement à Genève depuis 1945

Il existe à Genève une longue tradition de réflexion sur la ville, sa forme et son développement. De nombreux documents ont été produits par les administrations publiques concernant l'urbanisme et les transports depuis la Seconde guerre mondiale : quatre plans directeurs cantonaux, un cinquième en préparation, neuf comptes-rendus de législature de la commission cantonale d'urbanisme, une succession de plans directeurs relatifs aux transports. Ces nombreuses sources permettent de replacer la problématique de l'aménagement du territoire et des transports à Genève dans une perspective tempo-

relle. Elles permettent également de tester, jusqu'à un certain point, s'il y a correspondance entre le mode d'élaboration des plans et l'idéologie qui leur est sous-jacente.

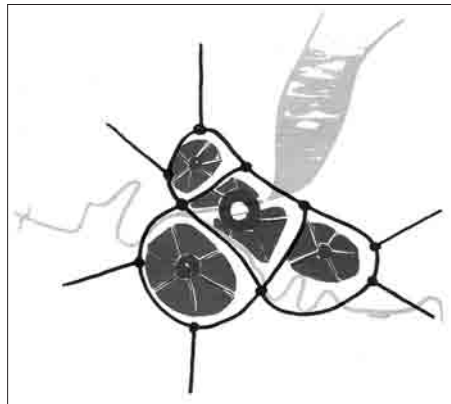
### Le plan de 1948

Le premier plan directeur cantonal d'urbanisme de l'après-guerre date de 1948. Il est encore marqué par le souci d'hygiénisme. C'est dans cette optique que ce plan directeur a l'ambition de séparer les fonctions « habiter » et « travailler », ceci en démolissant les quartiers de la fin du XIX<sup>e</sup> siècle pour les reconstruire selon un nouvel ordonnancement ou en construisant de nouveaux quartiers dans des zones non encore urbanisées. Ce plan a été réalisé à la demande du département des travaux publics et n'a pas fait d'objet d'autre partenariat formel que des mandats à des architectes.

### Le plan alvéolaire de 1966 : l'enthousiasme de la croissance

Dans les années 60, le gouvernement genevois décide de l'élaboration d'un nouveau plan directeur. Dans cette perspective, il crée en 1961 la commission d'urbanisme. Présidée par un magistrat, elle n'est composée que d'experts, mais il est mentionné que des collaborations informelles ont été développées avec des autorités publiques, communales et cantonales. Cette commission produit le plan directeur de 1966 (République et canton de

#### LE PLAN DIRECTEUR DE 1966



*Les voies express constituent deux ceintures reliées entre elles pouvant fonctionner ainsi comme des radiales. Elles découpent l'agglomération en plusieurs alvéoles, vastes zones d'habitation et de travail pour former un plan alvéolaire.*

5. L'implantation de l'entreprise Reuters à Genève en 1996 est révélatrice de cette tendance. Reuters a négocié de pouvoir s'implanter sur un terrain précis (en zone agricole) et a négocié son déclassement en zone constructible avec l'État.

6. Kooiman écrit par exemple: « We are not primarily interested in these actors themselves, but in their governing activities in conjunction with each other. ». (Kooiman, 1993, p. 5).

Genève, 1966). Il se situe dans une optique tout autre que celui de 1948 : l'argument central n'est plus la salubrité, mais la planification d'une forte croissance. Le plan de 1966 fait une large place aux questions relatives à la mobilité. Ainsi, le concept «alvéolaire évolutif» propose de structurer l'agglomération par des voies express urbaines, il s'agit d'adapter la ville à la voiture. Les alvéoles prévues sont pensées selon le paradigme de la séparation des fonctions. Des zones industrielles sont prévues à l'extérieur de la ville, avec une desserte par le rail pour acheminer les marchandises et une accessibilité routière pour les employés. En matière d'urbanisation, le plan de 1966 prévoit de développer un habitat à haute densité, afin de pouvoir protéger les zones de verdure. Le plan alvéolaire de 1966 sera vigoureusement combattu et le refus en votation populaire, suite à un référendum, de la destruction du quartier urbain des Grottes entraînera *de facto* son abandon. Le compte rendu de la commission d'urbanisme pour la législature 1970-1973 établit un bilan de l'application du plan directeur de 1966 (République et canton de Genève, 1974). Il en ressort un constat d'échec : la structuration de l'agglomération en alvéoles s'est révélé inapplicable, en particulier pour la réalisation des voies express urbaines, qui ont été abandonnées ; le regroupement des zones d'activités, des services et équipements publics dans des pôles s'est révélé difficile à mettre en œuvre et on assiste à «l'implantation spontanée d'activités le long des routes, l'apparition de grandes unités de vente isolées, l'implantation de services et d'équipements publics au hasard des parcelles disponibles.»

## Les problèmes urbains des années 70

Le troisième plan directeur date de 1975. Il est intitulé «Plan directeur cantonal – étude de mise à jour». Ce plan consiste à revoir à la baisse les objectifs du document de 1966 (République et canton de Genève, 1975). Période de transition, les années 70 sont marquées par une prise de conscience des problèmes urbains générés par le trafic automobile, d'abord la saturation des axes de circulation et la dégradation de la qualité de la vie en ville, puis la question de la pollution. Pour y répondre, les comptes rendus de la commission d'urbanisme des législatures 1974-1978 et 1978-1981 (République et canton de Genève, 1974 ; République et canton de Genève, 1982) proposent de développer les transports publics, limiter l'usage de l'automobile et de favoriser une urbanisation compacte en construisant «la ville sur la ville».

## La loi fédérale sur l'aménagement du territoire et le plan de 1989

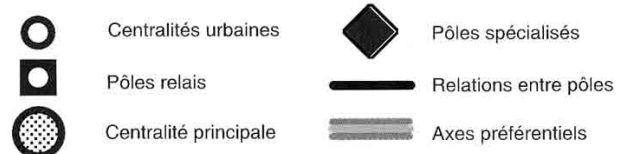
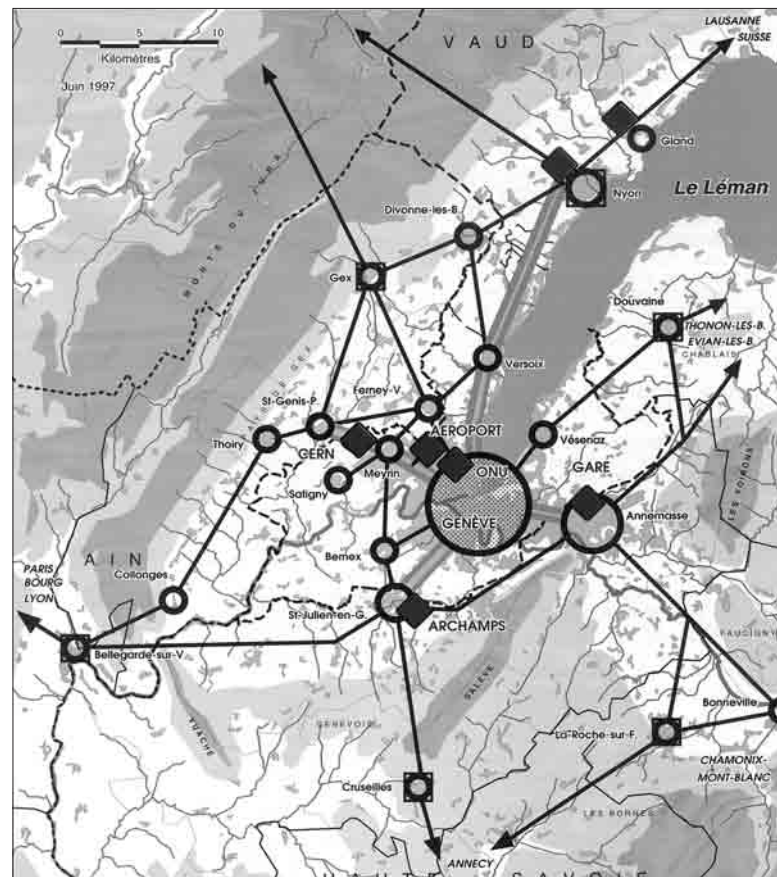
La loi fédérale sur l'aménagement du territoire entre en vigueur en 1979 et fait du plan directeur une contrainte légale. Un nouveau plan directeur est mis en chantier dès cette époque pour répondre à cette nouvelle donne. Le

plan directeur actuellement en vigueur, adopté le 15 septembre 1989, s'inscrit dans le cadre de l'obligation légale de développer une telle conception. Il est profondément marqué par la volonté de résoudre les problèmes de qualité de vie liés au trafic automobile. Il est basé sur le principe de «bâtir la ville sur la ville», déjà évoqué dans les années 70, et vise à éviter un empiètement sur la zone agricole qui ceinture l'agglomération genevoise. La préservation de l'environnement naturel et la volonté de densifier sont au centre de la démarche de ce plan directeur. C'est un plan marqué par l'écologie, qui constitue à cette époque en Suisse une priorité politique.

## Le projet 2015 : l'ère de la gouvernance ?

Jugé obsolète par le magistrat en charge des travaux publics, le plan de 1989 est en cours de révision et un nouveau concept de l'aménagement cantonal est

### LE PLAN DIRECTEUR TRANSFONTALIER DE 1996 ORGANISATION MULTIPOLAIRE



Source : Charte d'aménagement de l'agglomération transfrontalière franco-valdo-genevoise

actuellement en gestation : le «Projet 2015». Pour ce faire, une nouvelle commission est créée, la commission d'aménagement du territoire (CAT). Le «Projet 2015» propose de créer de nouvelles urbanisations par empiètements sur la zone agricole, contrairement au plan directeur de 1989, qui propose de construire la ville sur la ville. Pour la première fois, la dimension régionale de l'aménagement du territoire est intégrée : l'élaboration du plan prend en considération la région française limitrophe et le canton de Vaud, de plus des acteurs privés participent à la CAT : nous entrons dans l'ère des partenariats formels.

Le plan s'inscrit explicitement dans une perspective néo-libérale. Les changements par rapport au plan directeur actuellement en vigueur sont motivés par la pression exercée par la mondialisation de l'économie, qui nécessite, aux yeux des auteurs du plan, une plus grande flexibilité dans l'affectation des zones et une ouverture transfrontalière : «Le sens de ces réformes à engager ne doit

pas être le passage pur et simple d'une société protégée à une société déréglementée. La prise en compte du facteur humain et l'égalité des chances reste un des buts de notre société. Cependant, dans sa forme actuelle, notre système ne peut plus fonctionner sans des adaptations très fortes. La pression sociale se mondialise et définit des paramètres nouveaux auxquels nous ne pouvons échapper.» (République et canton de Genève, 1996 : 11). Le «Projet 2015» rencontre actuellement de fortes oppositions émanant des partis politiques de gauche et des milieux de la protection de l'environnement.

## Les plans directeurs des transports

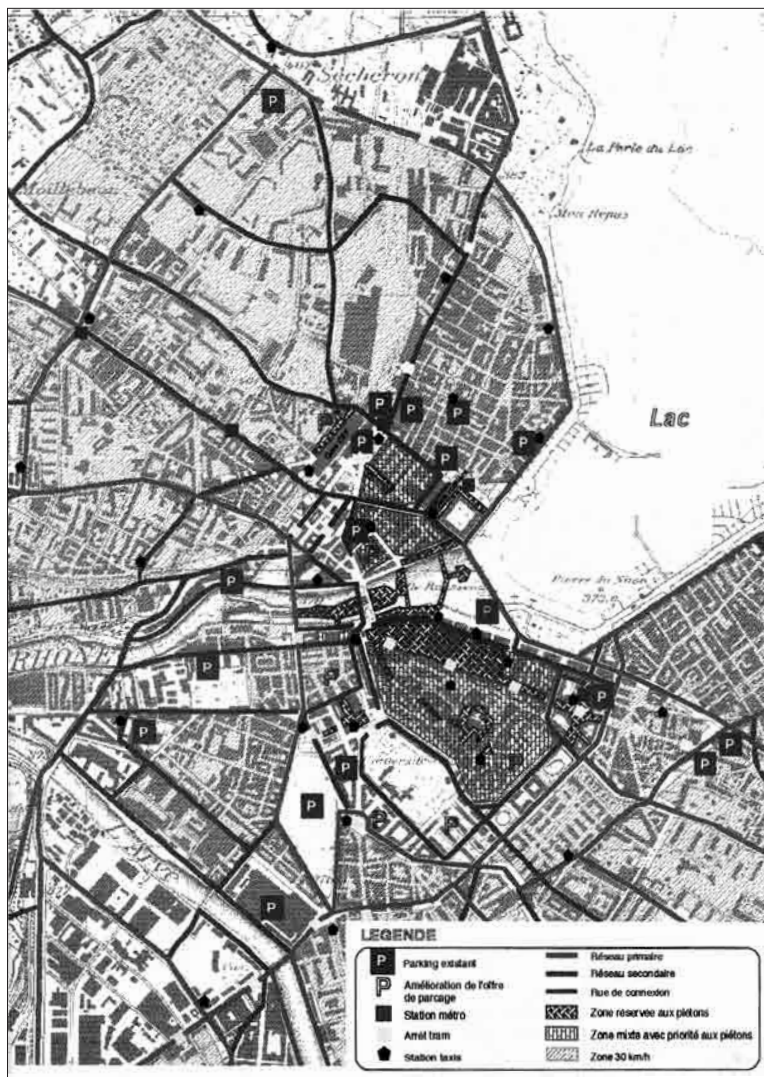
Dès les années 80, des plans directeurs des transports sont développés parallèlement au plan directeur. Ceux-ci visent à améliorer l'offre de transports publics et à décourager l'usage de l'automobile en milieu urbain pour répondre à la loi sur la protection de l'environnement en vigueur depuis 1986, qui impose

aux cantons le respect de normes en matière de protection de l'air. Les plans directeurs des transports sont développés par les administrations qui mandatent des bureaux d'ingénieurs pour certains aspects techniques tels que par exemples des études de tracés de lignes de tramway ou la gestion de carrefours à feux.

Le plan de développement des transports publics, intitulé «transports collectifs 2005» (République et canton de Genève, 1992a) prévoit le développement d'un réseau de tramways et d'une ligne de métro léger. Le plan de circulation intitulé «Circulation 2000» (République et canton de Genève, 1992b) vise une réduction de 40 % du trafic dans le centre de l'agglomération genevoise. La philosophie de mise en œuvre est celle de l'accompagnement : les mesures sont mises en place lors de la mise en service de nouvelles infrastructures de transports routiers ou de transports publics. C'est ainsi que sa première étape a été réalisée en 1993, conjointement à la mise en service d'une rocade autoroutière. Elle a suscité une pluie d'oppositions, si bien que les étapes initialement prévues en 1995 et en 1997 ont été reportées.

En matière de circulation et pour tenter de désamorcer les oppositions potentielles, un nouveau mode de partenariat a été dès lors imaginé. Les acteurs associatifs impliqués dans le débat sur les transports (les associations écologistes regroupées dans la «coordination transport» et les milieux économiques représentés par le «groupe

### LE PLAN DE CIRCULATION 2000



Source : Circulation 2000, conception globale de la circulation à Genève

Transport Économie») sont désormais impliqués dans les projets dès leur genèse par le biais de commissions *ad hoc*. Ce nouveau mode de concertation n'a pas empêché un projet de parking au centre-ville d'être refusé en votation populaire en septembre 1998 suite à un référendum dont l'argument a largement porté sur la légitimité de la concertation.

## Les partenariats en question

Ce rapide examen de la politique d'aménagement du territoire à Genève depuis la dernière guerre mondiale illustre la complexification de la problématique au cours du temps. L'examen des plans directeurs et des comptes-rendus de commissions permet de constater que cette complexité croissante est largement liée à l'étalement urbain et aux conséquences des déplacements en automobile. D'une manière générale, ce phénomène intègre au champ des nouveaux partenaires :

L'extension des bassins de vie concomitante à l'accroissement des vitesses de déplacement a pour conséquence que les espaces institutionnels ne correspondent plus aux espaces fonctionnels, l'agglomération genevoise s'étendant désormais jusque dans le canton de Vaud et développant des interdépendances croissantes avec la région française frontalière. Il en résulte une ouverture à de nouveaux partenaires publics représentant ces territoires.

La loi sur la protection de l'environnement fait entrer l'écotoxicologie dans le champ de l'aménagement du territoire. L'ordonnance sur la protection de l'air (Opair)



Manifestation écologiste à Genève, 1985.

impose des réductions de trafic automobile qui nécessitent d'une part, une coordination accrue entre aménagement du territoire et de transports, et d'autre part, une planification urbaine visant la ville compacte.

La crise économique qui sévit à Genève depuis le début des années 90, avec une très forte augmentation du chômage, a eu pour conséquence la volonté de développer des partenariats avec des acteurs privés. Cette évolution a d'abord touché le domaine social, sans exclure que cet exemple ait incité d'autres politiques sectorielles à utiliser de semblables outils.

Les enjeux contradictoires de l'aménagement du territoire ont pour conséquence de générer des conflits

entre acteurs, notamment entre des associations de défense de la nature, qui souhaitent la préservation des zones vertes, les associations de protection de l'environnement et les milieux économiques. Pour éviter les blocages qu'induisent inévitablement de tels clivages dans un contexte de démocratie directe, ces partenaires ont été intégrés à l'élaboration des projets.

On assiste donc à un triple élargissement du cercle des décideurs en matière d'aménagement du territoire à Genève : un élargissement territorial, un élargissement des problématiques et un élargissement vers l'intégration d'acteurs privés. Cette tendance ressort explicitement du nombre et de l'évolution des commissions consultatives en matière d'aménagement du territoire et de transports à Genève. S'il n'y avait qu'une seule commission chargée de développer le plan directeur à Genève dans

**TABLEAU 1 : COMMISSIONS CONSULTATIVES**

|   | ANNÉE DE CRÉATION | COMPOSITION                                   | PRÉSIDENCE                                | ÉLARGISSEMENT DEPUIS SA CRÉATION | À DES ACTEURS PUBLICS | À DES ACTEURS PRIVÉS |
|---|-------------------|---|---|----------------------------------|-----------------------|----------------------|
| Commission d'urbanisme                    | 1961              | public/privé, uniquement public jusqu'en 1978 | Conseiller d'État                         | oui                              | oui                   | oui                  |
| Commission consultative de la circulation | 1990              | public/privé                                  | Commission consultative de la circulation | oui                              | non                   | oui                  |
| Comité régional franco-genevois           | 1973              | public  | Conseiller d'État et Conseiller Général   | oui                              | oui                   | oui                  |
| Commission d'aménagement du territoire    | 1994              | public/privé                                  | Conseiller d'État                         | oui                              | non                   | oui                  |

les années 60, elles sont maintenant au nombre de quatre. C'est ainsi que la commission d'urbanisme, chargée au départ de développer et d'appliquer le plan directeur, a été doublée par la commission d'aménagement du territoire en 1994 pour ce qui touche à la conception du plan directeur. De même, la création de la plate-forme aménagement au sein du Comité régional franco-genevois a donné une dimension transfrontalière au plan directeur de façon coordonnée avec la Commission d'aménagement du territoire. La commission consultative de la circulation est quant à elle chargée de la mise en application des plans directeurs des transports. Le tableau 1 montre que toutes ces commissions ont connu un élargissement de leur composition.

Relevons en particulier que de plus en plus de services différents des administrations publiques sont impliqués dans l'aménagement du territoire. Relevons aussi l'élargissement de la composition des quatre commissions à des acteurs privés et leur présidence assurée par des élus (sauf pour la commission consultative de la circulation, présidée par le directeur de l'Office cantonal des transports et de la circulation). Ce

trations publiques que d'acteurs privés date de la fin des années 70 et du début des années 80.

Mis à part cette tendance à l'élargissement du cercle des décideurs, relevons deux aspects qui ressortent de l'examen des plans directeurs, dans une perspective historique, comme des constantes.

Le premier aspect renvoie aux raisons invoquées pour développer les plans directeurs. Tous les plans directeurs produits à Genève depuis la seconde guerre mondiale sont fortement imprégnés par «l'air du temps». Ainsi, le plan de 1948 est motivé par des considérations hygiénistes, celui de 1966 par un certain enthousiasme à l'égard de la croissance et de la modernité. Le plan directeur actuellement en vigueur est largement motivé par une volonté de préservation de la nature et de la qualité de vie en ville. Les deux plans directeurs des transports de 1992 visent quant à eux la protection de l'air et le « projet 2015 » la flexibilité dans un contexte de concurrence urbaine. Comment ne pas interpréter la présence constante de ces arguments justificateurs comme un essai de légitimation des propositions ? Dans la mesure où les plans directeurs sont soumis à consultation, il est probable

que ces arguments sont destinés à assurer une légitimité aux plans directeurs parmi les acteurs concernés et ainsi renforcer les propositions qu'ils contiennent. Dans cette perspective, il est indispensable de développer un argumentaire en prise avec les priorités politiques du moment. Un tel discours est alors indiscutable car correspondant au courant de pensée dominant. Par rapport à la gouvernance, il est intéressant de noter que sa nécessité apparaît dans le « projet 2015 », précisé-

ment comme argument justificateur qui prend explicitement sens par rapport au courant de pensée néo-libéral.

Le second aspect est la constance des oppositions. Malgré la volonté des instigateurs des plans directeurs de s'inscrire dans l'actualité politique pour légitimer leurs propositions, il convient de relever la force et la persistance des oppositions. Ainsi, le plan alvéolaire de 1966

**TABLEAU 2 : COMPOSITION DE LA COMMISSION D'URBANISME ENTRE 1961 ET 1997<sup>7</sup>**

| LÉGISLATURE | NOMBRE DE MEMBRES (TITULAIRES ET SUPPLÉANTS) | DONT : REPRÉSENTANTS D'ADMINISTRATIONS PUBLIQUES | DONT : REPRÉSENTANTS D'ACTEURS PRIVÉS | DONT : EXPERTS | ARCHITECTES ET URBANISTES | INGÉNIEURS | AUTRES |
|-------------|--|--|---------------------------------------|----------------|---------------------------|------------|--------|
| 1962-1965   | 13   | 1 (prés.)  | 0                                     | 12             | 7                         | 2          | 3      |
| 1962-1965   | 13   | 1 (prés.)  | 0                                     | 12             | 6                         | 2          | 4      |
| 1962-1965   | 13   | 2 (prés.)  | 0                                     | 12             | 6                         | 2          | 4      |
| 1962-1965   | 15   | 2 (prés.)  | 0                                     | 13             | 8                         | 3          | 2      |
| 1962-1965   | 15   | 3 (prés.)  | 2                                     | 10             | 6                         | 2          | 4      |
| 1962-1965   | 17 (2 obs.)                                  | 5 (prés.)  | 2                                     | 10             | 9                         | 2          | 5      |
| 1962-1965   | 17 (2 obs.)                                  | 5 (prés.)  | 1                                     | 11             | 10                        | 2          | 6      |
| 1962-1965   | 19 (2 obs.)                                  | 5 (prés.)  | 1                                     | 13             | 13                        | 2          | 3      |
| 1962-1965   | 18 (2 obs.)                                  | 4 (prés.)  | 1                                     | 12             | 12                        | 1          | 3      |

7. Légende : prés. : présidence ; obs. : observateur ; exp. : expert.

mode de faire, privilégiant des partenaires extérieurs mais sous la stricte férule du conseiller d'État responsable<sup>8</sup>, diminue l'impact possible des partis politiques, du législatif, voire des autres conseillers d'État.

L'évolution de la composition de la commission d'urbanisme depuis 1961 permet de préciser ces observations (tableau 2) : il y a de plus en plus de membres (on passe de 13 à 18), de plus en plus de représentants de différents services de l'administration publique (on passe de 1 à 4) et l'on constate l'intégration d'un acteur privé, en l'occurrence la chambre immobilière. Il est cependant important de relever que ces évolutions ne sont pas récentes, puisque tant l'intégration d'adminis-

8. Inutile de revenir sur la vieille polémique sur la mesure du pouvoir dans un système politique donné mais, en l'occurrence, à la frontière entre analyses réputationnelle et décisionnelle, des entretiens avec des hauts-fonctionnaires mentionnent explicitement le rôle central du conseiller d'État en charge du dossier, que ce soit dans le choix des commissionnaires ou dans l'orientation qu'il souhaite donner aux travaux.

est fortement combattu, ce qui conduit à son abandon suite à des référendums, le même sort sera réservé au plan de transport «circulation 2000», qui vient de subir un revers en votation populaire avec le refus de la



Lausanne, 1980.

construction d'un parking. Le «projet 2015» est lui aussi la cible de critiques acerbes. On relèvera même une congruence entre la croissance des partenariats et celle des oppositions et référendums.

La multiplication des commissions et l'évolution de leur composition tend à démontrer a priori la pertinence du modèle de gouvernance. Cependant, dans un système de démocratie semi-directe tel que celui que nous venons de présenter, force est de constater, en référence à l'histoire des plans directeurs, que nous sommes surtout face à une nouvelle tentative de légitimation de l'action publique en matière d'aménagement du territoire. La tentative est double. D'une part, l'élargissement de la problématique aux territoires voisins interroge un niveau où le débat public démocratique ne peut avoir lieu, tout en justifiant ce choix par la recherche d'une adéquation entre la planification et les espaces fonctionnels. D'autre part, l'intégration de partenaires privés à l'élaboration des plans directeurs permet a priori de mieux asseoir la légitimité de ces plans, car cela élargit le consensus autour des propositions et prend sens par rapport à un discours dominant sur la nécessité des partenariats public-privé.

## Lier un maximum d'acteurs

Au regard de nos analyses, la politique d'aménagement du territoire à Genève ne se caractérise pas simplement par la multiplication des partenariats publics-privés. D'une part, les partenaires privés associés à la définition de cette politique restent peu nombreux. D'autre part, le pouvoir décisionnel effectif de ces partenaires semble faible par rapport à celui du gouvernement. En outre, depuis un demi-siècle, de multiples acteurs ont été associés à la réalisation des plans directeurs. Mais si la pratique de mise en réseau de partenaires est ancienne, le rôle des partenariats a changé. Il y eut ouverture d'un système où les professionnels et les

experts étaient presque seuls acteurs à intervenir formellement dans l'aménagement vers un autre système, où les représentants de services de l'administration, de collectivités publiques contiguës à Genève et d'associations ou de *lobbies* participent formellement au processus de décision. Dans ce sens, on se rapproche de la définition de la gouvernance proposée par Gerry Stoker, en tous cas des trois premiers éléments : « 1. La gouvernance fait intervenir un ensemble d'institutions et d'acteurs qui n'appartiennent pas tous à la sphère du gouvernement ; 2. En situation de gouvernance, les frontières et les responsabilités sont moins nettes dans le domaine de l'action sociale et économique ; 3. La gouvernance traduit une interdépendance entre les pouvoirs des institutions associées à l'action collective ; 4. La gouvernance fait intervenir des réseaux d'acteurs autonomes ; 5. La gouvernance part du principe qu'il est possible d'agir sans s'en remettre au pouvoir ou à l'autorité de l'État. Celui-ci a pour rôle d'utiliser des techniques et des outils nouveaux pour orienter et guider l'action collective. ». Reste cependant qu'il est difficile de savoir s'il ne s'agit pas de l'institutionnalisation de pratiques autrefois informelles.

Il est clair que cette évolution s'explique en partie par la complexification de la problématique de l'aménagement du territoire qui amène un élargissement des problématiques à traiter. Ce n'est pourtant pas la seule raison. Les partenariats avec d'autres collectivités locales et des acteurs privés peuvent servir à légitimer la politique d'aménagement du territoire. En montrant que les plans directeurs sont aujourd'hui construits sur la base de la gouvernance, l'Exécutif joue avec « l'air du temps » et légitime ainsi ses propositions. Comment en effet contester une politique dont on dit qu'elle est conditionnée par les interdépendances avec les territoires voisins ? Comment contester un projet alors que l'on siègeait dans la commission qui l'a élaboré ?

Nous aboutissons à une conclusion paradoxale : l'élargissement formel des processus de partenariat au cours de ce demi-siècle n'a pas eu pour conséquence une dissolution du pouvoir étatique dans des réseaux multiples, mais il est au contraire potentiellement porteur d'un renforcement du gouvernement. A Genève, ce renforcement n'est cependant pas avéré dans la mesure où les partenariats n'arrivent pas à désamorcer les oppositions partisans. Les partis politiques et le Parlement sont les principaux perdants du développement de ces partenariats car ils voient leur pouvoir s'amenuiser à mesure que ceux-ci se développent ; de même la « nécessaire adhésion active des citoyens » chère à François Ascher (Ascher, 1995, p. 269) reste fort lointaine. En dernière analyse, c'est peut-être la menace d'une disqualification du Parlement qui explique le nombre croissant de référendums en matière d'aménagement du territoire à Genève.

**Dominique Joye,  
Vincent Kaufmann**

## BIBLIOGRAPHIE

- Ascher F., *Metapolis ou l'avenir des villes*, Paris, Odile Jacob, 1995.
- Bütschi D. et Cattacin S., «L'état incitateur : nouvelles pratiques de la subsidiarité dans le système du bien-être suisse.», *Annuaire suisse de science politique*, n° 33, 1993.
- Etzioni A. (Ed.), *New Communitarian Thinking*, Charlottesville, University Press of Virginia, 1995.
- Le Galès P., «Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine.», *Revue française de science politique* 45 : 57-95, 1995.
- Gaudin J.-P., «Politiques urbaines et négociations territoriales. Quelle légitimité pour les réseaux de politiques publiques?», *Revue française de science politique* 45, 1995.
- Gaudin J.-P., «La gouvernance moderne, hier et aujourd'hui.», *Revue internationale des sciences sociales* 51-71, 1998.
- Joye D., «Le gouvernement métropolitain : entre efficacité technique et démocratie.», pp. 139-157, in *Métropolisations. Interdépendances mondiales et implications lémaniques*, édité par J-Ph. Leresche, D. Joye et M. Bassand, Genève, Georg., 1995.
- Joye D. et Leresche J.-P., «Gouvernance et nouveaux territoires d'action publique.», pp. 289-299 in *Gouvernance métropolitaine et transfrontalière*, édité par G. Saez, J-Ph. Leresche, et M. Bassand, Paris, L'Harmattan, 1997.
- Joye D., Leresche J.-P. et Bassand M., «Vivre en ville : métropolisation et vie quotidienne en Suisse.», pp. 85-100 in *Mélanges : Inter- et transdisciplinarités*, Sion, Institut universitaire Kurt Bösch, 1997.
- Kooiman J., «Socio-political Governance.», pp. 1-8 in *Modern Governance*, édité par Jan Kooiman, London, Thousand Oaks and New Delhi, Sage, 1993.
- Stoker G., «Cinq propositions pour une théorie de la gouvernance», *Revue internationale des sciences sociales* 19-29, 1998.
- République et Canton de Genève, Genève – *Deuxième compte rendu de la commission d'urbanisme*, législature 1966-1969, 1970.
- République et Canton de Genève, Genève – *Troisième compte rendu de la commission d'urbanisme*, législature 1970-1973, 1974.
- République et Canton de Genève, *Plan directeur cantonal – Étude de mise à jour*, Département des travaux publics, 1975.
- République et Canton de Genève, Genève – *Quatrième compte rendu de la commission d'urbanisme*, législature 1974-1978, 1980.
- République et Canton de Genève, Genève – *Cinquième compte rendu de la commission d'urbanisme*, législature 1978-1981, 1982.
- République et Canton de Genève, Genève – *Sixième compte rendu de la commission d'urbanisme*, législature 1982-1985, 1986.
- République et Canton de Genève, *Plan directeur cantonal*, Département des travaux publics, Genève, 1989.
- République et Canton de Genève, *Plan directeur du réseau des transports publics 1990-1994*, Genève, 1989.
- République et Canton de Genève, Genève – *Septième compte rendu de la commission d'urbanisme*, législature 1986-1989, 1990.
- République et Canton de Genève, *Rapport sur l'étude du réseau des transports publics à l'horizon 2000-2005*, TC2000, Genève, 1992 (a).
- République et Canton de Genève, *Conception globale de la circulation à Genève*, Circulation 2000, Genève, 1992 (b).
- République et Canton de Genève, Genève – *Huitième compte rendu de la commission d'urbanisme*, législature 1990-1993, 1994.
- République et Canton de Genève, Genève – *Neuvième compte rendu de la commission d'urbanisme*, législature 1994-1997, 1997.

## SOURCES

- Comité régional franco-genevois, *Charte d'aménagement de l'agglomération transfrontalière franco-valdo-genevoise*, 1996.
- République et Canton de Genève, Genève – *Premier compte rendu de la commission d'urbanisme*, législature 1962-1965, 1966.

> **Dominique Joye**, docteur en science politique de l'Université de Genève, travaille comme adjoint scientifique à l'Institut de recherche sur l'environnement construit (IREC) de l'École Polytechnique fédérale de Lausanne et comme chargé de cours à cette dernière. Ses recherches portent sur le gouvernement local et les inégalités sociales en Suisse ainsi que sur la participation en milieu urbain. Parmi ses derniers livres, mentionnons : D. Joye, Th. Huissoud et M. Schuler, éd., *Habitants des quartiers, citoyens de la ville*, Zurich, Seismo, 1995 ; J.-Ph. Leresche, D. Joye et M. Bassand, éd., *Métropolisations : interdépendances mondiales et implications lémaniques*, Genève, Georg, 1995 ; S. Decoutère, J. Ruegg et D. Joye, éd., *Le management territorial*, Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes, 1996 ; R. Levy, D. Joye, O. Guye et V. Kaufmann, *Tous égaux ? De la stratification aux représentations*, Zurich, Seismo, 1997.

> **Vincent Kaufmann**, sociologue, docteur de l'École polytechnique fédérale de Lausanne, travaille comme collaborateur dans cette université. Ses recherches portent sur la mobilité spatiale et sociale, ainsi que sur les questions d'accessibilités. Derniers ouvrages parus : V. Kaufmann et J.-M. Guidez, *Les citoyens face à l'automobilité*, Lyon, éditions du CERTU, 1998 ; V. Kaufmann, *Sociologie de la mobilité urbaine : la question du report modal*, thèse EPFL n° 1759, Lausanne, 1998.