

Zeitschrift: Collage : Zeitschrift für Raumentwicklung = périodique du développement territorial = periodico di sviluppo territoriale

Herausgeber: Fédération suisse des urbanistes = Fachverband Schweizer Raumplaner

Band: - (2023)

Heft: 3

Artikel: L'hyperpluralisme genevois et ses multiples facettes

Autor: Lambelet, Sébastien / Didenke, Johanna / Guipponi, Metthieu

DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-1050175>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 09.03.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

L'hyperpluralisme genevois et ses multiples facettes

SÉBASTIEN LAMBELET,
JOHANNA DIDENKO,
MATTHIEU GUIPPONI,
LUDOVIC LUCAS,
ISAURA MELLO RODRIGUEZ,
ANNA MERCIER-PRONCHERY,
MARINE PESEUX,
BASILE RAMBACH

Département de science politique
et relations internationales,
Université de Genève

Cet article présente une synthèse de sept travaux de recherche menés en 2021–22 par des étudiant·e·s de bachelor en science politique de l'Université de Genève [1]. Ces travaux démontrent que la gouvernance du canton de Genève est fortement diffuse et peut être qualifiée d'« hyperpluraliste ». Ils offrent également des solutions permettant de dépasser les blocages politiques engendrés par cet hyperpluralisme.

En 1977, le politologue américain Douglas T. Yates publie *The Ungovernable City*, un ouvrage dans lequel il critique la théorie pluraliste de Robert Dahl (1961) et consorts, qui domine les études urbaines de l'époque. Yates (1977) applique le principe de décentralisation du pouvoir des pluralistes à la lettre et constate, en étudiant les politiques municipales new-yorkaises, que cette décentralisation engendre des blocages à répétition. En effet, le nombre d'acteurs pouvant influencer les décisions politiques new-yorkaises est tellement élevé qu'il est particulièrement ardu de former une coalition d'acteurs capables d'imposer un leadership politique reposant sur une vision commune du développement urbain. Par conséquent, dans un tel contexte « hyperpluraliste », le gouvernement local s'avère incapable de trancher les débats ou de mettre en œuvre les politiques urbaines de manière cohérente.

La répartition des compétences entre le Canton et les communes : clé de voûte de l'hyperpluralisme genevois

Mais l'hyperpluralisme n'est pas une spécificité newyorkaise des années 1970. Les travaux que nous synthétisons ici démontrent que le modèle de développement urbain et les politiques d'aménagement du canton de Genève sont similaires à l'idéal-type de la ville hyperpluraliste théorisé par Yates (1977) [2]. En l'occurrence, l'enchevêtrement des compétences d'aménagement entre le Canton et les communes est le principal facteur perpétuant l'hyperpluralisme genevois.

Rappelons que les autorités cantonales genevoises disposent de compétences nettement plus étendues que celles des autres cantons en matière de politiques d'aménagement ou de mobilité. Ce sont elles qui définissent le zonage du territoire, élaborent les plans d'affectations ou délivrent des permis de construire. Dans l'ensemble de ces procédures, les communes genevoises doivent donc se contenter de préavis les décisions cantonales. Ces préavis constituent leur principal levier d'influence dans le processus d'élaboration de ces politiques.

Toutefois, les communes demeurent des acteurs incontournables pour assurer la mise en œuvre des politiques de mobilité et d'aménagement, car ce sont elles qui financent la grande majorité des infrastructures et des équipements publics induits par ces politiques cantonales. En outre ce système de préavis communaux renforce l'hyperpluralisme, car ces préavis peuvent être attaqués par référendum, offrant ainsi un levier d'action particulièrement puissant aux associations et aux collectifs d'habitants souhaitant influencer

le développement urbanistique du canton. Ce fut le cas récemment en Ville de Genève où les plans localisés de quartier (PLQ) a) de Bourgogne (zone villas) et b) d'Acacias 1 au sein du grand projet PAV (Praille-Acacias-Vernets) ont mené à des campagnes de votation animées portant sur le développement urbain du canton dans son ensemble.

Les sept études empiriques synthétisées ici soulignent à quel point les conflits, les incompréhensions et les difficultés de coopération entre le Canton et les communes façonnent la gouvernance urbaine genevoise. Que cela soit pour étendre le réseau ferré de transports publics (CEVA, trams transfrontaliers), aménager de nouveaux espaces publics (Parc Hentsch, Plage des Eaux-Vives), créer de nouveaux itinéraires de mobilité douce, ou encore clarifier les compétences des uns et des autres en matière de politique culturelle, les divergences de vue entre autorités cantonales et communales sont omniprésentes.

Ces divergences proviennent essentiellement du fait que les logiques d'action et les intérêts des autorités cantonales et communales en matière d'aménagement et de mobilité se situent à des échelles très diverses. En sus, malgré son territoire relativement restreint (282 km²), Genève compte 45 communes avec des profils socio-démographiques très différents, soit 45 exécutifs communaux défendant des intérêts politiques et économiques potentiellement divergents. A titre d'illustration, l'extension du tram 15 jusqu'à Saint-Julien-en-Genevois était une condition *sine qua non* à la pleine participation des communes de Confignon et Plan-les-Ouates au grand projet des Cherpines, un nouveau quartier qui sera desservi par le tram et accueillera, à terme, près de 3700 logements. Cependant, une autre commune, Perly-Certoux, a fait opposition contre le tracé du tram, car il prévoit de bloquer certaines routes d'accès au cœur de village pour les véhicules d'entreprises et les usagers des commerces locaux.

Autre exemple, lorsque le Canton souhaite développer la mobilité cyclable, la majorité des routes qui se prêtent à accueillir de nouvelles pistes et bandes cyclables sont communales. Néanmoins, les communes en question ne sont pas nécessairement favorables à la mobilité cyclable, surtout lorsque cela implique de réduire l'espace réservé au trafic motorisé.



[ILL. 1]

[ILL. 1] Grâce au financement de la Fondation Wilsdorf, la construction du pont éponyme (2012) a pu court-circuiter les circonvolutions décisionnelles de l'hyperpluralisme genevois. (Photo: S. Lambelet)

[1] Nous remercions chaleureusement Marta Alonso qui nous a permis de valoriser ces travaux.

[2] Cet argument est également détaillé par Lambelet (2019: chap. 5).

Quelques pistes pour dépasser les conflits et les blocages inhérents à l'hyperpluralisme genevois

L'hyperpluralisme genevois ne doit toutefois pas être considéré comme immuable. Les travaux synthétisés ici présentent également plusieurs exemples de politiques urbaines où les élus cantonaux et communaux sont parvenus à surmonter les défis inhérents à l'hyperpluralisme. En résumé, ils décrivent deux configurations politiques possibles pour y parvenir.

La première implique un *focusing event* au sens de Birkland (1998), soit un événement soudain, dont le grand public est informé en même temps que la classe politique (pas d'anticipation possible des élus), et pour lequel les autorités possèdent une part de responsabilité. L'accident nucléaire de Fukushima, l'affaire Maudet ou l'épidémie de Covid-19 sont des exemples de *focusing events*. Or, au sein du contexte hyperpluraliste de Genève, ces *focusing events* créent souvent des fenêtres d'opportunité politique permettant a) une progression significative de certains dossiers, ou b) la légitimation de décisions qui ne trouveraient pas de majorité en temps normal.

Ainsi, Genève a profité du Covid-19 pour a) supprimer des voies de circulation et créer de nouvelles pistes cyclables sur certains axes très fréquentés du centre-ville, ou b) pour renforcer et apaiser la collaboration Ville-Canton en matière de politique culturelle. Autre cas de figure, l'événement *La nuit est belle*, qui prévoit d'éteindre l'éclairage public de la quasi-totalité des communes du Grand Genève une nuit par année, a ensuite entraîné l'adoption de mesures pérennes de sobriété lumineuse – extinction partielle ou baisse de l'intensité – dans le canton de Genève ainsi que dans plusieurs communes frontalières.

Pour les autorités cantonales, la seconde manière de surmonter l'hyperpluralisme consiste à conclure des arrangements *ad hoc* avec des promoteurs ou des fondations privées pour un projet particulier, ce qui permet de simplifier voire de court-circuiter les processus politiques habituels. Ainsi, le CEVA [3], ou Léman Express, a pu s'extraire d'un siècle de planification infructueuse grâce à l'arrangement conclu en 2002 entre les CFF, le Canton et les communes concernées. Cet arrangement autorise les CFF à construire de nouveaux quartiers particulièrement denses autour des gares de Pont-Rouge, des Eaux-Vives et de Chêne-Bourg, à condition qu'ils réinvestissent l'ensemble des plus-values réalisées dans la construction du CEVA. Résultat, la nouvelle ligne ferroviaire a fait l'objet d'une attention politique hors norme, mais la planification de ces « cités CEVA » s'est déroulée de manière rapide et sans anicroche.

Le parc Hentsch (3.8 ha) et ses 160 nouveaux logements ou le quartier de l'Etang à Vernier (1000 nouveaux logements) sont deux autres exemples de projets d'aménagement récents ayant été débloqués grâce à un arrangement public-privé ad hoc, ainsi qu'un important financement privé. Dans les deux

cas, le partenaire privé possède la totalité du foncier nécessaire à la réalisation du projet et obtient un plan de quartier conçu sur mesure pour réaliser son opération immobilière, car les autorités cantonales souhaitaient que son projet se concrétise le plus rapidement possible (enjeu sportif lié à la création d'un nouveau stade de football pour le parc Hentsch et souhait de démontrer qu'il est possible de densifier le tissu urbain existant à l'Etang).

Les fondations ou les promoteurs privés dotés de suffisamment de moyens et bien ancrés localement peuvent donc contourner l'hyperpluralisme genevois sans trop de difficultés, à condition qu'ils trouvent le moment politique adéquat pour s'allier avec les autorités. La fondation Wilsdorf, propriétaire exclusive de Rolex, en est certainement le meilleur exemple. Même si elle cherche à rester discrète sur ses activités de mécénat, les citoyens genevois savent que la fondation Wilsdorf est impliquée dans le financement de nombreux projets récents ou en cours de réalisation : le pont Wilsdorf (2012) [ILL.1], la Maison de la Paix (2013), la rénovation

du cinéma iconique Le Plaza (d'ici 2024) ou encore la création d'un nouvel Hôtel des Archives d'Etat (d'ici 2025–26). Toutefois, le projet de Cité de la Musique accolé à la place des Nations a été refusé en juin 2021 par une courte majorité des électeurs de la Ville de Genève (50.8%). Obtenir le soutien de la fondation Wilsdorf n'offre donc pas une garantie absolue d'éviter de se prendre les pieds dans le tapis de l'hyperpluralisme genevois.

LITTÉRATURE/LIENS

Birkland, T. A. (1998). *Focusing events, mobilization, and agenda setting*. *Journal of Public Policy*, 18(1), 53–74.

Dahl, R. A. (1961). *Who Governs?* Yale University Press.

Lambelet, S. (2019). Régimes urbains 2.0. Thèse de l'Université de Genève. <https://doi.org/10.13097/archive-ouverte/unige:134000>

Yates, D. (1977). *The Ungovernable City*. MIT Press.

Wir suchen neue Redaktionsmitglieder!

Die Redaktion der COLLAGE braucht dringend italienisch- und französischsprachige Verstärkung! Auch deutschsprechende Personen sind herzlich willkommen! Hast du Spass am Austausch mit anderen, interessierst du dich für Trends und aktuelle Herausforderungen in der Raumentwicklung und hast Lust, dich für die Entstehung von spannenden COLLAGE-Ausgaben zu engagieren? Dann melde dich bei Interesse oder mit offenen Fragen zur Tätigkeit per Mail an redaktion-collage@f-s-u.ch.

Wir freuen uns schon jetzt, dich kennen zu lernen!
COLLAGE-Redaktion

Notre rédaction s'ouvre à de nouveaux membres!

L'équipe de rédaction de COLLAGE cherche urgemment du renfort chez les italophones et les francophones! Bien entendu, les germanophones sont aussi les bienvenus. Tu aimes échanger avec d'autres, t'intéresses aux tendances et enjeux actuels du développement territorial et aimerais t'engager dans la conception de nos dossiers passionnants? Si cet appel a éveillé ton intérêt, écris-nous à redaktion-collage@f-s-u.ch. Nous répondons également volontiers à tes questions sur le rôle de membre de la rédaction.

Au plaisir de te lire!
La rédaction de COLLAGE

Siamo alla ricerca di nuovo staff per la redazione!

La redazione di COLLAGE ha urgente bisogno di rinforzi in italiano e in francese! Siamo anche aperti ad accogliere nuovi collaboratori e collaboratrici di lingua tedesca! Ti piace lavorare in squadra, ti interessano le tendenze e le sfide attuali nell'ambito della pianificazione del territorio e hai voglia di contribuire alla pubblicazione di contenuti stimolanti nella rivista COLLAGE? In caso di interesse o se hai domande, non esitare a scrivere a redaktion-collage@f-s-u.ch.

Fatti sentire: non vediamo l'ora di conoscerti!
La redazione di COLLAGE

[3] Acronyme de Cornavin-Eaux-Vives-Annemasse, les principales gares desservies par cette nouvelle liaison ferroviaire urbaine.