Zeitschrift: Schweizerische Zeitschrift für Soziologie = Revue suisse de sociologie = Swiss journal of sociology

Herausgeber: Schweizerische Gesellschaft für Soziologie

Band: 21 (1995)

Heft: 2

Artikel: "Légitimation politique et équipements publics urbains"

Autor: Jouve, Bernard

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-814771

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. 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. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

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. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

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. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 21.08.2025

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

Schweiz. Z. Soziol./Rev. suisse sociol., 21 (2), 1995, 457–476

«LÉGITIMATION POLITIQUE ET ÉQUIPEMENTS PUBLICS URBAINS»

Bernard Jouve
Laboratoire CEOPS/Ecole Nationale des Travaux Publics de l'Etat
Vaulx-en-Velin Cedex, France

Introduction

«Visiter les transports publics suisses, c'est constater la prééminence et la persistance d'une volonté publique claire et précise. Les résultats suivent d'eux-mêmes : fréquentation-record des réseaux, des centre-villes animés, mais accessibles, une qualité de service remarquable, quelle que soit la taille du réseau, avec une offre fréquente tout au long de la journée, ...» (Quidort, 1991, 14). Cet extrait d'article présente une situation radicalement opposée à l'état des transports publics dans le Canton de Genève à la fin des années 1980. En 1986, dans une enquête réalisée auprès des membres de la Société Suisse d'études pour l'Organisation de l'Espace et de la Politique Régionale, les auteurs montrent que la situation des transports publics à Genève est jugée «catastrophique» (Schuler, Perret-Gentil, 1988, 44). L'objet de cet article est de mettre en avant le lien de causalité entre cette «crise» des transports publics et le blocage du système politico-administratif genevois au cours de la période 1988–1993[1].

Ce blocage s'explique à la fois par la nature du système institutionnel helvétique mais également par des éléments relatifs à la vie politique genevoise. Nous développerons l'idée suivante : les éléments de blocage ont généré une politique de déplacement de type incrémental ayant conduit à la «crise» des transports publics jusqu'à la fin des années 1980. A partir de cette époque, la situation semble évoluer vers un «renouveau» des transports collectifs qui s'exprime notamment à travers la formulation de grands projets (RER, métro automatique léger, ...). Nous verrons que ce «renouveau» est intimement lié au fonctionnement du système politico-administratif genevois et à la quête de légitimité de certains acteurs.

1 Le choix de cette période historique s'explique par le fait que, par le biais des médias régionaux, la «crise» se concrétise dans l'espace public genevois à partir de 1988. L'année 1993 correspond aux dernières élections cantonales.

Dans cet article, il s'agira de détailler les rapports de pouvoir entre les différentes institutions publiques locales ayant participé au processus de production du réseau genevois de transports publics. Ce type d'équipement collectif urbain est donc envisagé ici comme un support de stratégies d'acteurs défendant des intérêts plus ou moins particuliers et plus ou moins contradictoires[2].

1. Eléments de perception de la «crise»

En 1985, année-charnière dans la médiatisation du débat, deux journalistes d'un hebdomadaire de Suisse romande mentionnent les faits suivants : «le peuple bouge. Le peuple demande des bus et des trams efficaces. (...) Le peuple se rallie au panache blanc des indépendants ‹Pour l'encouragement des transports publics›. Le peuple espère, piétine, exige, s'impatiente. (...) La réalité, c'est que la Suisse romande a pris un retard énorme, vertigineux dans le développement de ses réseaux urbains. Que le seul rattrapage coûte un paquet de millions, juste en période de ‹vaches maigres›. Et que pour aller au-delà, il faudra encore plus de sous, donc une volonté politique de fer que l'on cherche vainement pour l'instant» (Ingold, Péclet, 1985, 32). Tous les éléments susceptibles de donner naissance à une «crise» du système de déplacement sont présents : un retard considérable dans le développement des transports publics, des capacités de financement limitées, une demande sociale insatisfaite et portée par des groupes de pression, et enfin un système politique local qui ne semble pas mesurer l'ampleur du débat.

L'expression de la «crise» du système de déplacement genevois se concrétise sous trois formes : (1.1) la pollution atmosphérique, (1.2) la saturation de l'espace viaire et (1.3) la remise en question de l'efficacité du système politique en tant que système d'acteurs chargé d'opérer une régulation entre des intérêts sociaux divergents. Si ces trois éléments font l'objet d'une médiatisation importante, il reste néanmoins que la perception qu'en ont les Genevois s'exprime dans des cadres de référence différents. La pollution atmosphérique est ressentie essentiellement par rapport aux normes fédérales. A l'inverse, la saturation de l'espace viaire ainsi que la

2 Cet article reprend une partie des enseignements issus d'un travail de recherche portant sur la coopération transfrontalière dans la région de Genève (Jouve, 1994). La méthodologie utilisée repose sur l'analyse de documents écrits et sur une série d'entretiens semi-directifs. Certains extraits d'entretiens figurent en italique dans le texte. Respectant un usage établi, l'utilisation de compte-rendu d'entretiens conserve l'anonymat des personnes interviewées.

remise en question du système politique s'expriment surtout par rapport à un cadre de référence local.

1.1 La pollution atmosphérique

La pollution atmosphérique affecte tout particulièrement les agglomérations urbaines lorsqu'elles sont situées dans des cuvettes topographiques qui limitent la circulation atmosphérique et facilitent une stagnation de la pollution. C'est le cas de la région de Genève. Dans ce type de région, la pollution est encore plus élevée en période de hautes pressions atmosphériques qui empêchent la naissance de mouvements atmosphériques ascendants. Le résultat de ce type de conjonction est le phénomène bien connu du «smog»; mélange de fumées et de brouillard. Du fait de la situation géographique de la région de Genève, la pollution atmosphérique est un phénomène ancien. Cependant, la véritable prise de conscience de la pollution atmosphérique a lieu au cours de l'hiver 1989 durant lequel les maxima tolérés par la réglementation fédérale sont largement dépassés.

Cette réglementation est issue de la loi helvétique sur la protection de l'environnement entrée en vigueur le 1er janvier 1985. Elaborée au niveau fédéral, les cantons suisses ont la charge de son application. Le texte juridique fixant les valeurs-limites d'émissions a été promulgué le 1er mars 1986 : c'est l'ordonnance fédérale sur la protection de l'air (Opair)[3].

Or, le 6 février 1989, les valeurs enregistrées par le département cantonal d'écotoxicologie dépassent de beaucoup ces maxima. Selon cette administration, si la situation n'est pas «alarmante», elle devient néanmoins préoccupante.

Dès le 7 février, la cristallisation des rapports de forces est médiatisée. L'entreprise cantonale des transports publics (les Transports Publics Genevois – T.P.G.) propose la gratuité pour faire face à cette période de «crise». Dans le même temps, Martin Marmi, administrateur du Touring Club Suisse (T.C.S.), considère que cette proposition est scandaleuse car «on veut faire peur à la population. Tout est focalisé sur les véhicules privés mais il y a encore la cigarette, les cuisinières à gaz» (*La Tribune de Genève*, 7 février 1989).

3 Dans son article 33, l'Opair précise que «si les mesures prises de manière préventive ne s'avèrent pas suffisantes pour assurer le respect des valeurs limites, l'autorité compétente (c'est-à-dire les cantons) a toute latitude pour prendre les mesures restrictives soit au niveau de la construction et de l'exploitation des infrastructures des transports, soit au niveau de la restriction du trafic».

Le même jour, le Conseil d'Etat énumère les mesures qu'il sera amené à prendre si le niveau de pollution ne diminue pas dans les jours suivants. Parmi ces mesures figurent l'interdiction d'accès au centre-ville pour le trafic automobile ainsi que l'interdiction en alternance de circuler en se basant sur les numéros des plaques d'immatriculation.

Devant l'augmentation de la pollution atmosphérique dont la presse locale fait son titre principal, deux manifestations de riverains de grands axes routiers ont lieu le 8 et le 10 février. Dans le même temps, le Président du Groupement des Frontaliers français se félicite que les mesures d'interdiction de circuler n'aient pas été prises au risque de remettre en question le droit à l'emploi. Pour résoudre le problème de la pollution causée par ces derniers, il préconise la mise en place de navettes et de transports publics transfrontaliers pouvant offrir une réelle alternative à l'utilisation de l'automobile.

La situation revient à la normale le 10 février avec le départ de l'anticyclone présent sur la région depuis quelque temps. Cependant, rien n'est réglé pour autant. En témoignent les réactions du système politique qui ne semble pas avoir mesuré à sa juste valeur l'importance de la «crise». Dès le 11 février, le Parti Démocrate Chrétien relance le projet de construction d'une nouvelle traversée de la rade qui serait financé par une augmentation de la taxe sur les automobiles. Le 16 février, c'est au tour du T.C.S. de se prononcer contre la construction d'une nouvelle ligne de tramway. Le 23 février, dans son hebdomadaire, le T.C.S. émet quelques réserves quant à la pertinence des normes de pollution édictées dans l'Opair.

Selon son Président, ces normes sont non seulement beaucoup trop sévères par rapport aux autres pays d'Europe occidentale mais, de plus, la part de la circulation automobile dans l'émission de dioxyde d'azote a été mal calculée : le chauffage urbain et l'industrie en sont responsables pour moitié alors que l'on considère que le dioxyde d'azote est produit à 70% par le trafic automobile (Membrez, 1989, 12). Dans son hebdomadaire, le T.C.S. présente jusqu'en juin 1989 une série d'articles de scientifiques corroborant sa thèse. Pour ce groupe de pression, la solution passe par la généralisation des pots d'échappement catalytiques pour toutes les catégories de voitures.

La conséquence directe de cette démarche est de positionner le débat sur le terrain technique et réglementaire sans remettre en question la politique genevoise de déplacement. De plus, elle étend le raisonnement à l'ensemble des usagers du réseau viaire genevois. Les travailleurs français deviennent alors une population-cible sur laquelle la faute est rejetée. Il est vrai que la

réglementation française n'impose pas l'utilisation de pots d'échappement catalytiques. La réaction de l'opinion publique est transmise par voie de presse. Le 17 mars 1989, le *Journal de Genève* précise : «lorsqu'on lui dit que sa voiture pollue, l'automobiliste genevois ne manque pas de rétorquer : ‹Et les frontaliers ? Ils n'ont même pas de catalyseur !›».

1.2 La saturation de l'espace viaire

Comme précédemment à propos de la pollution atmosphérique, la prise de conscience générale date de 1989. Elle s'opère également selon les mêmes méthodes c'est-à-dire par médiatisation. Le 9 juin 1989, le maire de la commune de Genève, annonce, non sans une certaine ironie, dans le *Journal de Genève* qu'il a fait une demande auprès du Guiness Book des Records pour que Genève soit inscrite comme étant la ville la plus motorisée du monde avec 616 voitures par km^2.

L'évolution du taux de motorisation cantonal traduit bien ce phénomène. De 1970 à 1989, la croissance du taux relatif aux voitures particulières s'élève à près de 54% alors que le taux relatif aux motocyclettes augmente de 700% (voir tableau 1). Cette augmentation importante du taux de motorisation a été en partie compensée par une évolution de 77% du volume de fréquentation des transports publics. Cependant, il n'en demeure pas moins que le réseau viaire de la commune de Genève est saturé.

Tableau 1
Evolution du taux de motorisation dans le canton de Genève entre 1970 et 1989 (en ‰)

années	total	voitures particulières	moto-cyclettes	bicyclettes
1970	399.2	340.6	16.6	244.5
1975	441.9	379.3	16.8	290.9
1980	505.1	433.8	22.3	320.8
1985	570.8	479.4	37.1	284.2
1989	636.4	524.3	52.5	263.3

Source: R.C.G., 1990b, 176.

Onze artères sont particulièrement chargées et dépassent 46'000 véhicules par jour. Le pont du Mont Blanc enregistre le record absolu avec 86'000

véhicules/jour alors que l'ingénieur cantonal de la circulation note que la fréquentation de l'autoroute nationale N1 est de 40'000 véhicules/jour et constitue un axe saturé (R.C.G., 1990a, 33). Au total, ce sont plus de 500'000 engins motorisés par jour que l'on trouve dans la commune de Genève et les communes riveraines.

Le phénomène le plus remarquable réside justement dans cette extension spatiale de la saturation. Les conséquences de l'augmentation du taux de motorisation ont été plus fortes au niveau des communes périurbaines et périphériques. Ce phénomène a pour principal effet de transposer, avec quelques nuances dans la nature et l'intensité, les problèmes de circulation dans la commune de Genève aux communes de banlieue.

Dans le centre-ville, l'un des principaux problèmes est celui de la saturation des places de parking. Le département de Justice et Police chargé de la police de la route estime que les capacités de parking sont saturées à 132%. Comme dans le cas de la pollution atmosphérique, le débat politique sur le stationnement reproduit les mêmes positions antagonistes entre un groupe d'acteurs qui demande la diminution des facilités d'accès aux parcs de stationnement du centre-ville (écologistes et socialistes) et les partis politiques de droite (rassemblés sous la dénomination d'entente bourgeoise). Ces derniers, soutenus par le Parti des Vigilants, extrême-droite genevoise, réclament au contraire la construction de nouveaux parkings.

En zones périphériques, le problème vient essentiellement de l'inadaptation de la voirie face à l'augmentation de la circulation de transit. Si les chaussées ne sont pas saturées, une croissance alarmante du nombre de piétons blessés dans les accidents de circulation est néanmoins observée. Les élus des communes de banlieue s'en inquiètent et envisagent de réaliser les aménagements nécessaires en vue de réduire la vitesse automobile.

1.3 La mise en cause du système politique genevois

A la lecture des pages précédentes, on peut être surpris par la virulence du débat politique et l'existence de positions antinomiques difficilement conciliables au sein du système politique genevois. La représentation communément répandue que les observateurs étrangers se font du système politique suisse est en complet décalage avec l'expression du débat genevois. Celui-ci semble plus proche de la vie politique française dans sa bipolarisation, que de l'image classique du fameux «modèle helvétique» reposant sur la démocratie directe, le consensus et l'adhésion systématique à de grandes valeurs collectives.

Issue d'une longue histoire, la Suisse s'est dotée d'un système constitutionnel fédéral dont l'une des particularités repose sur la direction collégiale des affaires publiques. Dans les cantons, le pouvoir législatif est détenu par le Grand Conseil. Il contrôle les actes de l'exécutif et intervient auprès de ce dernier par des voies parlementaires diverses : questions, interpellations, motions, résolutions.

Chacun des 26 cantons composant la Confédération est dirigé par un exécutif collégial composé de 5 à 9 membres et appelé Conseil d'Etat. Chaque Conseiller d'Etat a en charge un secteur de la vie publique dont il est responsable. Pour ce faire, il s'appuie sur les administrations cantonales : les départements. Leur nombre varie selon les cantons. Plusieurs départements peuvent être en charge d'un même secteur. C'est notamment le cas à Genève pour les questions de transports et de circulation. C'est ainsi que la question des déplacements urbains est sous la compétence de trois départements : le département de Justice et Police, le département des Travaux Publics et le département de l'Economie Publique. L'attribution des départements entre les sept membres du Conseil d'Etat se réalise en fonction des rapports de forces entre les différents partis politiques. Ces relations de pouvoir sont notamment déterminées par les résultats des élections.

La direction collégiale de l'exécutif du canton rend obligatoire la concertation et donc le célèbre «consensus helvétique». Aucune politique sectorielle ne peut être engagée sans lui. En théorie, chaque Conseiller d'Etat se trouve ainsi associé à l'ensemble des décisions du Conseil d'Etat et co-responsable de toutes les politiques publiques du canton[4]. En ce qui concerne la représentation de ces partis dans les différentes instances politiques, la situation de Genève s'aligne sur les caractéristiques des cantons suisses les plus urbanisés où le multipartisme accentué est la règle (Bassand, Joye, Schuler, 1988, 102). Tous les partis présents au niveau fédéral y sont représentés.

Les principales forces politiques sont les suivantes :

- le parti d'extrême-droite dont l'idéologie est nationaliste (le Parti des Vigilants);
- le Parti Radical (P.R.) représentant traditionnellement les milieux patronaux;

4 Dans la pratique, l'application de ce principe constitutionnel est beaucoup plus problématique. La «solidarité gouvernementale» n'empêche pas certaines prises de position médiatiques qui permettent aux Conseillers d'Etat de se ménager un espace de liberté. Cette médiatisation de la différence n'a d'autre fonction que de se démarquer d'options politiques collégiales jugées trop en décalage avec leurs programmes électoraux.

- le Parti Libéral (P.L.) davantage tourné vers la représentation des milieux bancaires et des professions libérales;
- le Parti Démocrate-Chrétien (P.D.C.) : parti de centre droit;
- l'Union Démocratique du Centre (U.D.C.), parti dissident du P.R., pouvant être considéré comme un parti agrarien;

Ces différents partis composent l'Entente Bourgeoise.

- le Parti Socialiste (P.S.) très influencé par son homologue français;
- le Parti du Travail (P.d.T.), ancien Parti Communiste Suisse après sa dissolution durant la seconde Guerre Mondiale;
- le Parti Ecologiste (P.E.).

La vie politique genevoise est dominée par une bipolarisation orchestrée entre les trois grands partis suisses : le P.R., le P.D.C. et le P.S.. Au niveau du législatif, l'Entente Bourgeoise détient une majorité qui est atténuée par le système de la direction collégiale au niveau de l'exécutif. Depuis 1961, le P.S. occupe deux des sept sièges du Conseil d'Etat. Comme dans le cas français, la représentation communiste n'a cessé de diminuer et ne s'élève plus aujourd'hui qu'à 8% de l'électorat. A l'inverse, la participation du Parti des Vigilants au législatif genevois a connu une évolution importante. Son apogée se situe en 1985 où il arrive en tête des élections pour le Grand Conseil et dépasse même le P.R., l'U.D.C. et le P.S. avec 19 élus sur 100 sièges.

Ces mêmes élections sont également marquées par l'arrivée en force d'un nouveau parti politique, le P.E., qui avec huit sièges fait jeu égal avec le P.d.T.. Les élections de 1989 concrétisent cette percée. Avec treize députés, les écologistes sont aussi nombreux que les radicaux et dépassent le P.d.T. ainsi que les Vigilants dont le nombre de représentants passe à neuf.

Si les tendances de la vie politique genevoise rappellent celles de son homologue français, du moins dans son expression, il reste cependant que la principale différence réside dans la démocratie directe par le biais du référendum et de l'initiative populaire. Ces deux formes de consultation populaire émanent d'une fraction du corps électoral en réaction à une loi votée par le législatif (cas des référendums) ou pour proposer l'adoption d'une loi ou d'une politique générale (cas de l'initiative populaire).

Les conséquences de la mise en place de ces instruments de consultation populaire sont essentielles. Théoriquement, ils ouvrent le système politique à des demandes sociales non prises en charge par les partis politiques représentés au sein de l'exécutif ou du législatif genevois. Contrairement

aux autres situations nationales européennes, les partis politiques suisses ne devraient pas bénéficier du monopole de la médiation politique.

La démocratie directe par la voie référendaire ou de l'initiative populaire a été envisagée au départ comme un moyen permettant à certains groupes non représentés au sein de l'exécutif ou du législatif de se faire entendre par l'ensemble du corps électoral. Cependant, elle a également donné naissance à un jeu subtil qui s'inscrit directement dans le cadre général des rapports de forces qu'entretiennent les partis bien représentés. Dès la fin du XIXe siècle, l'initiative populaire devient une arme de négociation entre les partis parlementaires (Delley, 1987, 108).

La combinaison de ces différents éléments, qui tiennent essentiellement du système constitutionnel suisse mais également de la vie politique genevoise, explique le blocage du système décisionnel dans le domaine de la politique de déplacement dans le canton de Genève.

2. Une politique de déplacement incrémentale

Le système décisionnel repose sur la direction collégiale de l'exécutif. Or, le Conseil d'Etat est dirigé par des représentants de partis politiques aux orientations idéologiques différentes quant à l'intervention de l'Etat[5]. L'érosion progressive du P.d.T. combinée avec l'arrivée des Vigilants et du P.E. a pour conséquence de radicaliser, au sein du l'exécutif et du législatif cantonal, le débat public dans un domaine aussi «budgétivore» que la politique de déplacement. Cette radicalisation a pour effet de positionner le débat en termes d'affrontements idéologiques bipolaires (entente bourgeoise/partis socialiste, écologiste et communiste) dont la population ne comprend plus les tenants et les aboutissants. La réponse du corps électoral se traduit par une augmentation de l'abstentionnisme[6] qui se fonde également en partie sur la compromission de certains élus locaux dans des «affaires» politico-immobilières. Le système politique est globalement accusé de professionnalisation et d'être coupé des réalités quotidiennes. Le corps électoral reproche principalement aux partis politiques classiques d'être de grandes «machines

5 Les partis composant l'Entente Bourgeoise ont opté, avec plus ou moins de vigueur, pour un désengagement progressif de l'Etat. A l'inverse, le Parti Socialiste prône un interventionnisme plus marqué de l'Etat sans pour autant remettre en question la nécessité de l'économie de marché (Rohr, 1987, 248–250).

6 Le taux de participation aux élections du Grand Conseil était de 40.2% en 1989 alors qu'il se montait à 50.7% en 1969.

électorales» sans programme concret et utilisées par une caste de notables plus concernés par leur réélection que par la résolution des problèmes collectifs.

A la fois cause et conséquence de cette dernière accusation, la recherche d'une nouvelle légitimité s'établit à la faveur de la constitution de réseaux de relations qu'entretient une nouvelle génération d'élus avec le tissu associatif local (Rossier, 1989, 52).

2.1 Action publique urbaine et mobilisation des associations

Phénomène particulièrement étudié par la sociologie politique (Lagroye, 1991, 294–309), la mobilisation d'associations ne constitue pas en soi une originalité du canton de Genève. Celle-ci tient davantage aux modes de transmission des «idées» et des propositions formulées par les associations diverses au sein du système politique.

En effet, deux types de circuits de décision coexistent.

1. Un circuit «technico-politique» basé sur l'intervention directe d'associations auprès du principal exploitant cantonal des transports publics : les Transports Publics Genevois (T.P.G.)[7]. Il s'agit essentiellement d'associations possédant à travers leurs membres une expertise technique dans le domaine des transports publics. La Communauté d'Intérêt pour les Transports Publics – section genevoise (C.I.T.R.A.P.) est certainement le meilleur exemple de ce type d'association. Elle est composée d'élus, de fonctionnaires cantonaux évoluant dans la sphère des transports, et d'un ensemble de personnes impliquées professionnellement dans l'urbanisme. Si la C.I.T.R.A.P. se revendique apolitique, il reste cependant qu'elle prône, à travers un organe de presse mensuel, un meilleur partage de l'espace public en faveur des transports collectifs; position clairement défendue par le P.S. et le P.E. Son argumentation repose essentiellement sur des critères d'ordres technique et économique mis en avant par le biais des différents groupes techniques spécialisés qui la composent. Elle se base également sur les exemples de politiques engagées dans d'autres villes européennes en faveur des transports publics qui ont pour fonction de montrer le retard de Genève dans ce domaine. L'existence de la C.I.T.R.A.P. est d'ailleurs légitimée par les liens privilégiés qu'elle

7 Les T.P.G. prennent en charge 97% des besoins de transports publics à l'intérieur du canton de Genève. Les 3% restants sont le fait de l'administration fédérale des chemins de fer (Chemins de Fer Fédéraux – C.F.F.), des Transports Verniolans et des Mouettes Genevoises qui exploitent les deux traversées par bateaux de la rade de Genève.

entretient avec les T.P.G. Les propositions de réorganisation de service, d'extension de nouvelles lignes sont en général prises en considération. Elles s'appuient sur des études technico-économiques préalables qui leur confèrent une rationalité scientifique.

2. A côté de ce circuit «technico-politique», il existe un circuit «politico-constitutionnel» basé sur le recours à l'initiative populaire et la prise de position sur le terrain idéologique. L'Association Suisse des Transports – section Genève (A.S.T.), différentes associations écologistes, la section genevoise du T.C.S. sont en général à la base des initiatives populaires. Face aux blocages du système décisionnel cantonal, la stratégie de ce type d'associations, à l'intérieur desquelles certains élus locaux sont présents, est de transmettre au Grand Conseil des demandes très ponctuelles. Sans impliquer de rupture radicale dans la politique cantonale de déplacement, elles permettent de prendre des mesures pour résoudre à la marge certains dysfonctionnements.

Quel est le résultat de ces deux types de démarche ? En théorie, il serait juste de considérer qu'elles participent toutes les deux à la prise en compte de demandes sociales et à l'expression de la vie démocratique. En pratique, elles répondent mal à une situation de «crise» globale du système de déplacement. En effet, on peut poser la question de l'efficacité de ces deux méthodes dans un contexte genevois dans lequel la question des déplacements constitue, avec celui du logement, le problème politiquement le plus épineux. De fait, le système politique genevois a mis en place un mode de politiques publiques de type incrémental (Lindblom, 1968). Or, celui-ci est d'autant plus difficile à décoder pour la population qu'il est noyé dans un affrontement idéologique dans lequel la question des déplacements fait figure de prétexte.

2.2 *La radicalisation du débat politique*

Cette incapacité à faire face à la «crise» se traduit en 1989, lors de la préparation des élections cantonales, par l'arrivée sur la scène politique locale d'un nouveau parti qui sanctionne une «crise» de confiance du système politique genevois : le Parti des Automobilistes Genevois (P.A.G.).

La date de sa première Assemblée Générale a d'ailleurs valeur de symbole. Elle a lieu le 31 mai 1989. La veille, quatre élus appartenant aux formations politiques parlementaires s'étaient réunis pour, un an après l'initiative du 12 juin 1988, faire le bilan des décisions prises en faveur des transports publics : ils avaient mis en avant un retard considérable. La création du P.A.G. s'inscrit dans un mouvement de réaction contre l'incapacité des

partis de l'Entente Bourgeoise à prendre en compte les attentes des automobilistes. Son argumentation se base sur l'établissement d'un rapport direct entre développement économique, libertés individuelles et utilisation de l'automobile. La radicalisation du discours vise également les partis socialiste et écologiste. Selon le *Journal de Genève*, pour le P.A.G., «en attaquant la voiture, certains milieux, qui sont en fait une minorité bruyante, s'en prennent à la croissance et visent en dernier lieu l'instauration d'un Etat totalitaire Rouge-Vert». Le lien idéologique entre le Parti des Vigilants et le P.A.G. basé sur un nationalisme exacerbé transparaît dans la position de ce dernier vis-à-vis des automobilistes frontaliers venant de France et du canton de Vaud. Lors de l'assemblée générale, les représentants du P.A.G. accusent les frontaliers de polluer et d'encombrer l'espace viaire genevois (*Le Journal de Genève*, 31 mai 1989).

Si, à l'issue des élections de 1989, le P.A.G. n'obtient aucun siège au Grand Conseil, sa création révèle un malaise général à l'égard d'un système politique basé sur le multipartisme opposant les formations politiques «classiques». Elle est révélatrice de la «crise» de confiance et de la remise en question de la légitimité du personnel politique genevois. Il n'apparaît plus capable de faire face à une «crise» globale du système de déplacement autrement que par une politique incrémentale et des mesures ponctuelles.

L'émergence du P.A.G. traduit ainsi une «crise» de proximité du politique. Les positions idéologiques du P.A.G. mettent également en exergue les rapports ambigus qu'entretient le canton de Genève avec ses voisins frontaliers. Reprenant les sentiments de nombreux Genevois, qui jusqu'alors n'étaient pas pris en compte par les partis politiques classiques, le P.A.G. accuse explicitement les automobilistes frontaliers vaudois et surtout français d'être la cause essentielle de la pollution atmosphérique et des embouteillages dans le canton de Genève. Concernant les Français, l'évaluation subjective de ce postulat est d'autant plus facile à faire admettre à l'électorat genevois que les plaques d'immatriculation des voitures françaises ont une couleur différente de celles des véhicules suisses. La présence française sur le territoire genevois devient donc aisément identifiable. Au-delà de ce discours, l'intérêt du raisonnement du P.A.G. réside dans la mise en avant de la dimension non plus cantonale mais régionale et donc transfrontalière des déplacements.

3. Le grand projet d'équipement collectif comme ressource du politique

L'année 1990 est précisément marquée par l'émergence d'un certain nombre de grands projets d'infrastructures de déplacements collectifs à vocation régionale, au premier rang desquels figure le Réseau Express Régional transfrontalier (R.E.R.) élaboré par les T.P.G. Nous allons voir que, derrière l'évidente simplicité de ce grand projet, le R.E.R. a constitué un enjeu de pouvoir important au sein du système politico-administratif genevois.

3.1 Le R.E.R. : la voie de la raison et de la simplicité

La position de la direction des T.P.G. repose sur un argument très simple qui permet d'être facilement admis par le plus grand nombre : les infrastructures techniques existent déjà mais sont actuellement sous-utilisées en France. Conscients du coût financier considérable que représente la construction d'un R.E.R., les T.P.G. mettent en avant la faisabilité technique et financière du projet comme dans le cas de la restructuration du réseau infra-genevois (voir carte 1).

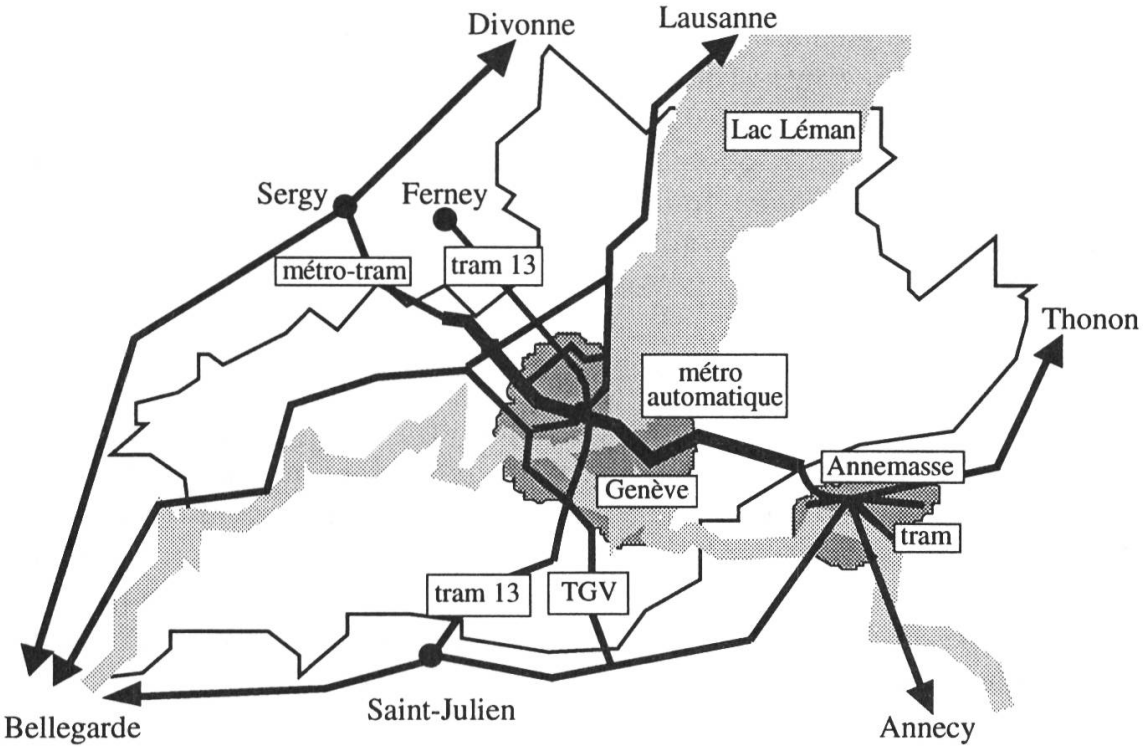
En effet, à partir de Bellegarde, deux lignes ferroviaires desservent respectivement le Pays de Gex et le Genevois Haut-Savoyard jusqu'à Thonon-les-Bains via Saint-Julien en Genevois et Annemasse. Par ailleurs, une ligne de la Société Nationale des Chemins de Fer (SNCF) existe entre la gare d'Annemasse et la gare genevoise des Eaux-Vives.

A l'intérieur du canton de Genève, la ligne ferroviaire des Chemins de Fer Fédéraux (CFF) vers Lausanne ainsi que les lignes de tramways 12 et 13 constituent les infrastructures de base. L'idée fondamentale de la direction des T.P.G. réside dans l'interconnexion de l'ensemble de ces lignes ferroviaires. Cette interconnexion aurait lieu à la gare de Cornavin par le biais de la construction d'un métro automatique léger ou d'une ligne de tramway classique. L'axe lourd traverserait le canton de l'aéroport de Cointrin aux portes d'Annemasse.

Dans ce projet, deux «chaînons manquants» permettant une continuité physique des réseaux sont à construire :

- la traversée du canton entre la gare des Eaux-Vives et le C.E.R.N. via la gare de Cornavin;
- la liaison C.E.R.N. – Sergy en France.

Carte 13
Le projet de R.E.R. transfrontalier des Transports Publics Genevois



Source : Stucki, 1990, 34.

Le projet de prolonger la ligne 13 de tramway jusqu'à Ferney-Voltaire et Saint-Julien en Genevois est également retenu ainsi que la construction d'un réseau de tramway à Annemasse entre la gare et les différents points de son agglomération. L'objectif essentiel est de construire une infrastructure technique de base qui permette la circulation indifférenciée de matériel roulant de gabarits différents afin de pouvoir traverser de part en part le canton de Genève.

La construction d'un métro automatique léger parachèverait l'opération. Cependant, les ingénieurs des T.P.G. se montrent plus optimistes quant à la faisabilité financière d'un raccordement de la ligne S.N.C.F. Annemasse – gare des Eaux-Vives sur la ligne 12 du tramway.

Un projet du département de Justice et Police vient compléter celui formaté par la Direction des T.P.G. en jetant les bases de l'intégration tarifaire transfrontalière. Au-delà de la constitution physique d'un nouveau réseau, la recherche d'une tarification intégrée permettrait de rendre plus

cohérent le réseau ainsi constitué. Le projet retenu par le Plan Directeur du réseau des Transports Publics pour les années 1990–1994 et porté par le département de Justice et Police s'inscrit dans l'extension spatiale de la communauté tarifaire déjà réalisée dans le canton de Genève entre les différentes entreprises de transports publics. En effet, reprenant l'article 3 de la loi cantonale du 12 juin 1988, le canton de Genève crée, le 1er janvier 1989, la première communauté tarifaire Suisse romande[8].

Projet technique et commercial de grande envergure porté par le département de Justice et Police et par les TPG, le RER n'est pas sans soulever certaines résistances au sein de l'appareil politico-administratif genevois. Il est vrai que l'enjeu est de taille : il s'agit de maîtriser politiquement l'élaboration et la mise en oeuvre d'une infrastructure technique de grande envergure.

3.2 Logique de grand projet et légitimation politique

Comme toute organisation, l'appareil administratif genevois ne peut être considéré comme un système d'acteurs homogène produisant une rationalité univoque (Friedberg, 1993, 111–140). Il est traversé par des rapports de pouvoir qui se manifestent avec d'autant plus de prégnance que la direction des différents départements cantonaux est assumée par les élus du Conseil d'Etat. L'administration remplit donc deux fonctions. En théorie chargés d'aider les instances politiques élues dans leurs décisions et d'appliquer celles-ci, les départements participent néanmoins directement à la formulation des choix publics qui constituent, pour eux, des enjeux politiques (Urio, 1984, 217–282). Les départements sont donc les vecteurs de l'action publique des Conseillers d'Etat. Ils participent à leur légitimation par le biais de pratiques techniques et/ou procédurales qui tendent à dépolitiser le débat. Cette politisation de l'administration prend toute sa valeur dans le cas du R.E.R. genevois qui est présenté publiquement par ses promoteurs comme une innovation fondamentale ayant vocation de propulser le canton dans le peloton de tête des grandes agglomérations européennes.

Le système institutionnel des transports collectifs du canton de Genève ne repose sur aucune base législative établissant une répartition claire des

8 C'est ainsi que les lignes des T.P.G., des Chemins de Fer Fédéraux, les Mouettes genevoises ainsi que les Transports Publics Verniolans sont exploitées selon les mêmes règles tarifaires aussi bien au niveau des abonnements que des billets. Cette tarification reprend les règles de tarification des T.P.G., établissant une distinction géographique entre les transports urbains et les transports régionaux c'est-à-dire les lignes sortant de la zone urbaine.

compétences. Le secteur des transports publics relève de la compétence de trois départements :

1. le département de Justice et Police par le biais de :
   - l'Office des transports et de la circulation chargé de la planification et de la gestion du système de déplacement et de la réglementation du trafic local;
   - la police cantonale chargée de la formation des usagers du réseau viaire et de l'application de la réglementation;
   - le Service des automobiles et de la navigation chargé d'instruire les dossiers de conformité technique des véhicules et des bateaux.

A ces trois services qui dépendent organiquement du département de Justice et Police, il faut ajouter les T.P.G. dans la mesure où le Conseiller d'Etat du département de Justice et Police, a été élu à la tête du conseil d'administration des T.P.G.;

2. le département des Travaux Publics qui a en charge la construction et l'entretien des infrastructures de génie civil sur l'ensemble du canton (à l'exception des routes communales pour lesquelles il exerce une tutelle technique en délivrant les autorisations). Le département des Travaux Publics dirige également les études de prospective en matière de transports publics et pilote celles relatives à la traversée de la rade;
3. le département de l'Economie Publique a compétence sur les transports ferroviaires, aériens et sur la navigation lacustre.

Ce schéma général a été adopté à la suite des élections cantonales de 1985. Il a été reconduit après les élections de 1989. En faisant ainsi dépendre les transports publics de plusieurs pans de l'administration cantonale, l'exécutif genevois a jeté involontairement les fondements de l'existence de rapports de forces entre les différents départements pour la maîtrise de la politique cantonale de déplacements.

La situation actuelle est caractérisée par la montée en puissance du département de Justice et Police qui s'appuie sur le fait que son Conseiller d'Etat cumule également la fonction de Président du Conseil d'administration des T.P.G. La maîtrise du projet de R.E.R. s'inscrit directement dans cette tendance à l'affirmation du leadership du département de Justice et Police dans le domaine des transports. Si ce projet est officiellement à mettre à l'actif du Directeur des T.P.G., l'élargissement de la communauté tarifaire émane du département de Justice et Police.

Ces deux dossiers participent à la médiatisation de l'action politique du Conseiller d'Etat à la tête du département de Justice et Police dans un contexte genevois gagné par la morosité des résultats économiques et la nécessité de sortir d'une position de relative autarcie par rapport à son environnement régional et européen (Jouve, 1994, 208–214; Cunha, 1994, 53–56). Pour ce Conseiller d'Etat, le projet de R.E.R. représente l'exemple-type du grand projet de politique publique dont la réussite, ou simplement la médiatisation, confère à l'entrepreneur-politique qui le porte une légitimité essentielle sur la scène politique locale. Il incarne parfaitement l'entrepreneur-politique qui tire sa légitimité de sa capacité à mettre en scène les politiques publiques.

C'est dans ce contexte qu'il faut comprendre les réflexions d'un Chargé de Mission du département de Justice et Police pour qui «*les départements les plus recherchés par les Conseillers d'Etat sont l'instruction publique, la prévoyance sociale, l'économie publique. Le département de Justice et Police vient en dernier car c'est le plus difficile et le plus ingrat. A la suite de son élection en 1985 au Conseil d'Etat, cet homme politique a voulu le département de l'Economie Publique mais cela lui a été refusé. Il a demandé le département de Justice et Police ainsi, qu'à titre de compensation, la tête du conseil d'administration des T.P.G. qui était traditionnellement réservée à une personne extérieure au Conseil d'Etat. Après avoir fait la preuve de la symbiose des tâches entre l'Etat et les T.P.G., il est actuellement considéré comme un élément fort du Conseil d'Etat alors qu'en Suisse, il est difficile de mesurer les différences de pouvoir au sein de l'exécutif compte tenu de la forme de gouvernement collégial*».

Le vaste débat sur les transports publics orchestré par le Conseiller d'Etat à la tête du département de Justice et Police a également des répercussions au niveau des rapports qu'entretiennent les «techniciens transports» des différents départements. Alors que, traditionnellement, sa structure très étoffée en ingénieurs et en personnels qualifiés assurait au département des Travaux Publics la maîtrise de l'expertise technique dans le domaine de la planification des infrastructures de transports, la montée en puissance du département de Justice et Police et des T.P.G. remet en question ce leadership.

En effet, si un chargé d'études du département des Travaux Publics considère que «*même si les T.P.G. participent aux négociations, la planification est réalisée principalement par le département des Travaux Publics. La structure d'études des T.P.G., c'est en fait deux ingénieurs*», il est frappant de constater que la position d'un de ses homologues aux T.P.G. met en avant le fait inverse : «*depuis peu, la véritable institution organisatrice*

des transports publics à Genève, c'est nous ! C'est nous qui proposons les solutions, nous qui élaborons les projets non seulement cantonaux mais aussi régionaux !».

Conclusion

Dans cet article, nous avons tenté de mettre à jour le fonctionnement politico-administratif genevois dans le secteur de la politique des transports publics entre 1989 et 1993. La puissance publique dans le Canton de Genève apparaît singulièrement éclatée entre les différents départements et entreprises publiques en charge des transports publics. Cet état de fait n'est d'ailleurs pas spécifique au système politico-administratif genevois. Comme l'ont montré un certain nombre de travaux relatifs à l'analyse des politiques publiques, l'Etat moderne est constitué d'un ensemble d'institutions peu intégrées, très différenciées et poursuivant des logiques différentes (Mény, Thoenig, 1989, 109–128). Cependant, dans le cas de l'administration genevoise, cet éclatement des logiques d'action semble être favorisé par la nature-même du système institutionnel et, essentiellement, par l'usage qui en est fait par le personnel politique et administratif cantonal.

En effet, le système institutionnel genevois reproduit le modèle d'organisation politique et administratif helvétique fédéral et cantonal qui repose notamment sur la direction collégiale de l'exécutif. Néanmoins, comparativement à d'autres cantons, force est de constater qu'au cours de la période 1989–1993, l'administration genevoise semble avoir été affectée par certains «dysfonctionnements» ayant gravement remis en question sa légitimité fonctionnelle. Dans le secteur des transports publics, ce phénomène s'est traduit par l'incapacité de l'exécutif cantonal à établir une médiation entre des groupes sociaux aux intérêts divergents et par une politique publique de type incrémental inadaptée à l'état de «crise» du système de déplacement.

C'est dans ce contexte que le projet de Réseau Express Régional élaboré en 1990 par le département de Justice et Police et par les Transports Publics Genevois, institutions dirigées par le même homme politique jusqu'en 1993, semble devoir être replacé. Ce grand projet à dimension urbaine et régionale a largement participé à la visibilité de l'action publique de ce Conseiller d'Etat. Conscientes du blocage du système décisionnel cantonal en partie dû à la bipolarisation idéologique, ces deux institutions ont tenté de changer le registre de la politique de transports publics en basant leur argumentaire

sur la rationalité technique du projet. En effet, l'idéologie de la technique (Habermas, 1973) a permis, un temps, de dépolitiser le débat public.

Cependant, compte tenu des résultats des dernières élections cantonales de 1993 et notamment la non-réélection du Conseiller d'Etat en charge du département de Justice et Police et des Transports Publics Genevois, on est en droit de s'interroger sur l'efficacité de l'opération. L'exemple de la politique des transports publics à Genève est là pour nous montrer que la légitimation est un processus aléatoire. En cela, l'analyse de la légitimation, à travers l'étude des politiques publiques, ne peut se limiter à l'étude de certains mécanismes comme la rationalisation, l'idéalisation et la sacralisation du pouvoir dans une seule perspective institutionnaliste (Lagroye, 1985, 398–400). Il s'agit également de s'interroger sur l'aptitude des dirigeants à mettre en oeuvre et à contrôler ces mécanismes dans l'espace public.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

Bassand M., Joye D., Schuler M. (1988), Ségrégations et différenciations dans les agglomérations, in Bassand M., Joye D., Schuler M. Eds., *Les enjeux de l'urbanisation en Suisse*, P. Lang, Berne, 97–112.

Cunha A. (1994), L'avenir de la Suisse urbaine : changement technologique, métropoles informationnelles et développement territorial, *Geographica Helvetica*, n° 2, 53–62.

Delley J.-D. (1987), La démocratie directe : un système politique aux portes ouvertes, *Pouvoirs*, n° 43, 101–114.

Friedberg E. (1993), *Le pouvoir et la règle. Dynamiques de l'action organisée*, Seuil, Paris.

Habermas J. (1973), *La technique et la science comme idéologie*, Gallimard, Paris.

Ingold J.-L., Péclet, J.-C. (1985), Ticket choc, *L'hebdo*, 31 janvier, 32–36.

Jouve B. (1994), *Urbanisme et frontières. Le cas franco-genevois,* L'Harmattan, Paris.

Lagroye J. (1985), La légitimation, in Leca J., Grawitz M. Eds. *Traité de science politique*, P.U.F., Paris, 395–465.

Lagroye J. (1991), *Sociologie politique*, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, Dalloz, Paris.

Lindblom C. (1968), *The Policy Making Process*, Englewoods Cliffs, Prentice Hall.

Membrez E. (1989), Chercher la vérité et l'efficacité, *Touring Club Suisse – section genevoise,* 23 février, 12.

Mény Y., Thoenig J.-C. (1989), *Politiques publiques*, P.U.F., Paris.

Quidort M. (1991), Suisse : une clientèle captive de la qualité, *Transport public*, n° 894, 14–26.

R.C.G. (République et Canton de Genève) (1990a), *Plan Directeur du réseau des transports publics : 1990–1994*, Conseil d'Etat, Genève.

R.C.G. (République et Canton de Genève) (1990b), *Annuaire statistique du canton de Genève*, Service cantonal de Statistique, Genève.

Rohr J. (1987), *La démocratie en Suisse*, Economica, Paris.

Rossier R. (1989), Partis politiques : à la recherche d'un avenir, *Dossiers publics*, n° 67, 36–55.

Schuler M., Perret-Gentil J.-C. (1988), Une approche générale de l'urbain, in Bassand M., Joye D., Schuler M. Eds., *Les enjeux de l'urbanisation en Suisse*, P. Lang, Berne, 29–50.

Stucki C. (1990), Le réseau ferroviaire régional franco-genevois, in *Actes des premières assises régionales de l'Association genevoise pour le Développement des Relations Interrégionales*, Association Genevoise pour le Développement des Relations Interrégionales, Genève, 35–38.

Urio P. (1984), *Le rôle politique de l'administration publique*, L.E.P., Lausanne.

adresse de l'auteur :
Bernard Jouve
Laboratoire CEOPS/Ecole Nationale des Travaux Publics de l'Etat
Rue Maurice Audin, F–69518 Vaulx-en-Velin Cedex